

Sigrit Tiismaa

**COVID-19 PANDEEMIAST TINGITUD MUUTUSED
EELARVESTAMISEL PÕHJA-PÄRNUMAA VALLA NÄITEL**

LÕPUTÖÖ

Teenusmajanduse instituut
Ärijuhtimise õppekava
Juhendaja : Kati Kukk

Mõdriku 2024

Autori deklaratsioon ja lihtlitsents

Mina/meie, **Sigrit Tiismaa**, tõendan/tõendame, et lõputöö on minu/meie kirjutatud. Töö koostamisel kasutatud teiste autorite, sh juhendaja teoste le on viidatud õiguspäraselt.

Kõik isiklikud ja varalised autoriõigused käesoleva lõputöö osas kuuluvad autori/te/le ainuisikuliselt ning need on kaitstud autoriõiguse seadusega.

Juhendaja **Kati Kukk** /allkirjastatud digitaalselt/

Lõputöö on kaitsmisele lubatud teenusmajanduse instituudi direktori korraldusega nr 1-14/24/2 kuupäev 08.01.2024.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, **Sigrit Tiismaa** sünnikuupäev: **27.08.1998** annan Tallinna Tehnikakõrgkoolile (edaspidi kõrgkool) tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose **COVID-19 pandeemiast tingitud muutused eelarvestamisel Põhja-Pärnumaa valla näitel**.

1. reprodutseerimiseks paberkandjal kõrgkooli raamatukogus avaldamise ja säilitamise eesmärgil;
2. elektroonseks avaldamiseks kõrgkooli repositooriumi kaudu;
3. kui lõputöö avaldamisele on instituudi direktori korraldusega kehtestatud tähtajaline piirang, lõputöö avaldada pärast piirangu lõppemist.

Olen teadlik, et nimetatud õigused jäävad alles ka autorile ja kinnitan, et:

1. lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid ega muid õigusi;
2. PDF-failina esitatud töö vastab täielikult kirjalikult esitatud tööle.

Mõdrikul, 08.01.2024 /allkirjastatud digitaalselt/

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1 EELARVESTAMISE OLEMUS	6
1.1 Eelarve mõiste	6
1.2 Eelarvestamise meetodid ja protsess	8
1.2.1 Eelarvestamise meetodid.....	8
1.2.2 Eelarvestamise protsess.....	10
1.3 Eelarvestamine kriisiolukorras	12
1.4 Eelarvestamise roll kohalikes omavalitsustes	13
1.4.1 Kasu eelarvestamisest	14
1.4.2 Eelarvestamisega kaasnevad probleemid	17
1.5 Kohaliku omavalitsuse juhtimine	18
2 EELARVESTAMISE PROTSESSI JUHTIMINE PÕHJA-PÄRNUMAA VALLAS	22
2.1 Empiirilise uuringu metoodika	22
2.2 Põhja-Pärnumaa vald.....	24
2.3 Põhja-Pärnumaa valla eelarvestamise nõuded	27
2.3.1 Eelarvestamise protsessi olemus	33
2.4 COVID-19 pandeemiast tingitud muudatused eelarve juhtimises Põhja-Pärnumaa vallas	35
3 ANALÜÜS JA TULEMUSED	41
KOKKUVÕTE.....	45
SUMMARY	47
LISAD	49
Lisa 1. Dokumendivaatlusplaan	50
Lisa 2. Intervjuu küsimustik.....	51
Lisa 3. eelarve protsessi joonis.....	Error! Bookmark not defined.
Lisa 4. Eelarvete võrdlus tabel	52
VIIDATUD ALLIKAD.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

SISSEJUHATUS

Eelarveid ei koosta kõik ettevõtted, selleks on mitmeid erinevaid põhjuseid. Näiteks ei taheta sellele ressursse kulutada, ei osata eelarvestada, ei nähta eelarvestamise vajalikkust ning olulisust. Kuid erinevalt ettevõtetele on kõikidel kohalikel omavalitsustel kohustus koostada eelarveid. Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimine peab alati tuginema seadustele, määrustele ja muudele õigusaktidele ning iga tehing peab olema õigusaktidega kooskõlas, seetõttu on ka vähem võimalusi juhtidel otsustamiseks. Antud lõputöös kaardistab autor eelarvestamise nõuded ja protsessi Põhja-Pärnumaa valla eelarvestamise kohta nii tavatingimustes kui ka COVID-19 pandeemia ajal ning otsib vastuseid, millised on kiireimad viisid eelarvete muutmiseks hädaolukordade ajal.

Eelarve on tegelikult paljudele ettevõtetele tööriistaks, mis aitab jõuda eesmärkideni ning jaotada ja planeerida kulud ja tulud, tuleb osata seda lihtsalt õigesti kasutada. Eelarve koostamiseks tehtavaid vajalike tegevusi nimetatakse eelarve protsessiks ehk eelarvestamiseks. Eelarvestamine on üks osa ettevõtte juhtimissüsteemist, mis ei ole küll seadusandlusega äriühingutele kohustuslik, kuid see on väga vajalik protsess (Ridal, 2021).

Eelarve üksi ei ole juhtimisotsusteks vajalik instrument. Otsuste tegemiseks ja langetamiseks on vaja eelarve põhjal saadud informatsiooniga toimetada ehk eelarve täitmise jälgimine, analüütiline hindamine ning alles seejärel vajalike otsuste tegemine. (Nõmmiste, 2017)

Eelarve koostamine ja heakskiitmine nõuab väga palju aega ning on pikk ja keeruline protsess. Eelarvestamine võib kulutada märkimisväärselt palju ressursse. Samas annab eelarvestamine organisatsioonidele palju eeliseid, mis korvab kulutatud ressursside valu. Eelarvestamisel puudub see üks ja ainul eesmärk, vaid eesmärgid võivad olla väga erinevad, olenedes organisatsioonist endast, selle suurusest ning ka tegevusvaldkonnast.

Eelarveid koostatakse näiteks sellepärast, et luua eeldused paremate strateegiate valikuks ja läbiviimiseks. Eelarvestamise eesmärgiks võib olla ka ressursside sihipärasem ja optimaalsem kasutamine.

Eelarvestamine on vajalik hilisemate finantsalaste „tulekahjude kustutamiseks“, on vaja teada, millal tekib probleem ning seda näitab tulude ja kulude prognoosimine (Sarapik, 2019).

Covid-19 pandeemia tõi kaasa järsu muutuse väliskeskkonnas ning Põhja-Pärnumaa valla juhtide hinnangul puudusid oskused arvestada hädaolukordadega ning sellega seondult planeerida ressursse, kui mõned tulud jäid laekumata.

Lõputöö eesmärk on leida võimalused kohaliku omavalitsuse eelarvestamise protsessi kiireteks kriisiaegseteks muudatusteks, et tagada valla operatiivsem juhtimine.

Eesmärgi täitmiseks on püstitatud järgmised ülesanded:

- koostada teoreetiline ülevaade eelarvestamise meetoditest;
- selgitada välja eelarvestamise olulisus;
- koostada empiirilise uuringu metoodika;
- kaardistada Põhja-Pärnumaa valla eelarvestamise protsess
- kirjeldada ja analüüsida COVID-19 pandeemiast tingitud muudatusi eelarve juhtimises;
- leida võimalused kiireteks juhtimisotsuste tegemiseks eriolukordades.

Käesolevas töös on kajastatud kolm suuremat teemat, nendeks on eelarve olemus, kus on kajastatud erinevate autorite eelarve mõiste definitsioonid, eelarvestamise protsessi ja meetodite kirjeldus, eelarvestamine kriisiolukorras, eelarvestamise roll kohalikes omavalitsustes ja kohaliku omavalitsuse juhtimine. Teiseks peatükiks on eelarvestamise protsessi juhtimine Põhja-Pärnumaa vallas, kus on antud ülevaade Põhja-Pärnumaa vallast, Põhja-Pärnumaa eelarvestamise nõuetest ning protsessist nii COVID-19 ajal kui ka enne pandeemiat, samuti on kirjeldatud juhtimisstrateegiate rakendamist. Kolmandaks peatükiks on tulemused ja analüüs, kus analüüsitakse ning kirjeldatakse saadud tulemusi teooriaga. Teooriaosas toetus autor peamiselt Sander Karu ja Villu Zirnask koostatud raamatule, mille pealkirjaks on Eelarvestamine – üks strateegilise *controllingu* juurutamise eeldusi organisatsioonis, tegemist on väga teoreetilise ja hariva raamatuga. Teoorias on kasutatud ka palju materjale, mille koostajaks on Krista Teearu, tegemist on oma ala eksperdiga, kes oskab väga huvitavalt ja selgelt oma mõtteid ja teadmiseid edasi anda. Põhja-Pärnumaa valla eelarvestamise kohta saadud informatsioon pärineb enamasti Riigi Teatajas kättesaadavatest seadusteks, kaheks põhiliseks oli Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus ning Põhja-Pärnumaa valla finantsjuhtimise kord.

1 EELARVESTAMISE OLEMUS

Eelarvestamiseks ehk eelarve koostamiseks nimetatakse eelarve koostamise käigus tehtavaid vajalikke tegevusi, mis koos eelarvestamisel kasutatavate protseduuride ja tegevustega moodustavad eelarvestamissüsteemi (Jaansoo, 2011). Eelarvestamise vajadus on olenevalt organisatsioonis erinev. Eelarvet ei saa käsitleda iseseisev ja üksinda toimiva süsteemina, seda tuleb käsitleda koos raamatupidamise arvestusega ehk osana integreeritud eelarve- ja raamatupidamissüsteemist (Karu & Zirnask, 2004).

1.1 Eelarve mõiste

Eelarvetele on olenevalt asutusest, organisatsioonidest ja ettevõttest mitmeid erinevaid ootuseid ning sellest tulenevalt pole eelarvele seda ühte kindlat ja õiget mõistes. Eelarvele on erinevad spetsialistid andnud palju erinevaid definitsioone, mis on kindlasti ka kõik õiged, olenevalt vaatenurgast ning eesmärgist, milleks eelarvet vajatakse ning koostatakse.

Alljärgnevalt on loetletud erinevate autorite definitsioonid mõistele eelarve :

- eelarve on aruanne, milles on määratud kindlal ajaperioodi plaanitavad tulud, kulud, varad, kohustused ja rahavood (Kallas, 2002);
- eelarve on standardiseeritud planeerimise süsteem, mis annab aluse firma tegevuse juhtimiseks (Zirul, 2009);
- eelarve on erinevatel eesmärkidel koostatud formaalne tulevaste perioodide tegevuskava, milles määratletakse organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamiseks vajalikud tegevused ja ressursid ning nende kasutamine rahalistes ja mitterahalistes näitajates (Arhipov, 2019);
- eelarve on kvantitatiivsetes terminites väljendatud detailne plaan, milles kirjeldatakse ressursside soetamist ja ressursside kasutamist kindlal ajaperioodil (Lääts & Peets, 1999);
- eelarve on tööriist, millega saab organisatsiooni rahaasju paremini kontrollida ning juhtides ressursid õigesse kohta, on võimalik saavutada rohkem kasumit (Tearu, 2018);
- eelarve on plaan või kava, mis kajastab raha ja muude ressursside soetamiseks ja kasutamiseks tehtavaid tegevusi teatud ajaperioodi jooksul (Alver & Reinberg, 2002);
- eelarve on kavandavate tegevuste ja oodatavate tulemuste esitus rahalises väljenduses; eesoleva perioodi tulude ja kulude arvestus, millest juhindutakse tehingute sooritamisel (Mereste, 2003);
- eelarvet käsitletakse erinevatel eesmärkidel koostatud formaalset tulevaste perioodide tegevuskava, milles määratletakse organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamiseks vajalikud tegevused ja ressursid ning nende kasutamine (Karu & Zirnask, 2004);

- eelarve on vajalik juhtimisotsuste tegemiseks ja tulemuste kontrollimiseks, et ettevõtte tegevused aitaksid saavutada eesmärgi (Tearu, 2018);
- eelarve on üks peamisi finantsjuhtimise töövahendeid, mis võimaldab planeerida tulevikus tehtavaid tegevusi, aitab prognoosida finantstulemusi ning seab töötajatele eesmärgi (Põldmaa, 2022);
- eelarve on tegevuskava kvantitatiivne väljendus, mis aitab paremini plaane kooskõlastada ressursside ja eesmärkidega (Elmaste, 2022);
- eelarve on kavandavate tegevuste ja oodatavate tulemuste esitus rahalises väljenduses (Jaansoo, 2011);
- eelarve on vahend, mis aitab ettevõtte tuleviku planeerida ning selles pannakse paika tehtavad kulud ja saadavad tulud (Ridal, 2021).

Eelarve on kvantitatiivses väljenduses detailselt planeeritud kava, mis aitab koordineerida tulevase tegevusi ja selleks vajalike ressursside soetamist ja kasutamist kindlal ajaperioodil, et saavutada organisatsiooni püstitatud eesmärgid. Eelarveid võib koostada erinevatele ajaperioodidele, mis võivad olla lühi-, keskpika- ja pikaajalised.

Põhilised nõuded eelarvetele Finantsarvestuse konspekt (2016) järgi:

- eelarved peavad olema struktureeritud, selged ja põhjalikud;
- eelarvenäitajad peavad olema realistlikud, saavutatavad, dokumentaalselt põhjendatud;
- eelarvenäitajad peavad mahtuma piiridesse, mis tulenevad saavutatud tulemustest, soovitud kasvutempost, majanduslikest faktoritest, tööjõu ja füüsiliste ressursside piirangutest, arenguperspektiividest jne.;
- eelarve koostamine, analüüs ja kinnitamine peaks olema emotsioonivaba, muudatustele avatud, allüksuste vahel koordineeritud infol põhinev ühtne protsess;
- eelarved peavad olema juhtide hinnangul täidetavad.

Eelarve on dokument, mis peaks olema kõigile ühtselt mõistetav, sest tänu arusaamisele ja mõistmisele on tõenäolisem, et kõik asjaosalised panustavad enda poolt rohkem, et eelarve ja eesmärgid ka täidetud saaks. Sellepärast on ka soovituslik pidada kinni põhilistest eelarve koostamiseks mõeldud nõuetest, see teeb kõigile eelarve mõistmise lihtsamaks.

1.2 Eelarvestamise meetodid ja protsess

Eelarve koostamine on keeruline ja aega nõudev protsess ning selle koostamiseks ei ole ühte ja ainsat õiget meetodi. Eelarve koostamiseks on võimalusi mitmeid, õige meetod tuleb leida, lähtudes ettevõtte tegevusalast, eesmärkidest ja strateegiatest. Eelarve koostamine ja äriplaneerimine on igas ettevõttes väljakujunenud ning korduv tegevus (Bech, 2015). Samas ei pea jääma see väljakujunenud protsess alaliseks ja muutumatuks, olenevalt vajadusele ja olukordadele peab olema alati valmis oma ettevõtte jaoks parima lahenduse valima.

1.2.1 Eelarvestamise meetodid

Kassapõhine eelarvestamine on meetod, kus tulud, kulud ja investeeringud eelarvestatakse sellesse perioodi, milles planeeritakse nende eest raha laekumine ja/või tasumine. Kassapõhine eelarvestamine on rahavoogude eelarvestamine tululiikide ja kulusihtide lõikes. Antud meetodi plussiks on lihtsus ja jälgitav raha liikumine (Arhipov, 2019).

Tekkepõhine eelarvestamine on meetod, kus tulud, kulud ja investeeringud eelarvestatakse perioodi, millal nad peaksid tekkima. Eelarve koostatakse raha liikumisest sõltumata. Meetodi plussiks on ülevaade varadest ja kohustustest, võimalus kasutada toote/teenuse omahinna kujundamisel ja võrreldav raamatupidamise aruandlusel. (Ibid.)

Baasiline eelarvestamine on eelarvestamise meetod, mis võtab järgnevate perioodide eelarvestamisel aluseks baasperioodi tulemused ja kasutab neid eelarvestamisel „baasina“. Antud meetod on üks levinumaid ning selle populaarsus ongi tingitud selle lihtsusest ja väikesest töömahust. Baasiline eelarvestamine on sobilik stabiilses keskkonnas toimetavale ettevõttele. Selle meetodi miinusena võib välja tuua eelduse, et kõik praegused funktsioonid jätkuvad endises vormis ning tegevuses säilivad kõik praegused nõrkused ja tugevused (Karu & Zirnask, 2004; Arhipov, 2019).

Nullbaasiga eelarvestamine on eelarvestamise meetod, mille puhul koostatakse eelarve ilma etteantud baasita ehk null baasist lähtuvalt. Eelarve on vaja nullist uuesti ülesse ehitada ning kõikide kulude vajadust hinnatakse ja analüüsitakse enne eelarvesse lisamist. Antud meetodi plussideks on võime suurendada ressursside efektiivset kasutamist, arendab meeskonda ning mõjub motiveerivalt, arvestab majanduskeskkonna muutustega. Nullbaasiline lähenemine teeb eelarveprotsessi väga keeruliseks ja ajamahukaks ning selline meetod nõuab organisatsioonilt ulatusliku info kogumist, mis võib osutuda koormavaks ja kohati üle jõu käivaks. (Schmidt, 2023; Raudla, 2019)

Tegevuspõhine eelarvestamine on eelarvestamise meetod, kus määratakse vajalikud väljundid lähtuvalt ettevõtte strateegilistest eesmärkidest ning seejärel nende väljundite saavutamiseks vajalikud tegevused ja ressursid ning nendega seotud kulutused. Meetodi puhul analüüsitakse tegevusi väga põhjalikult, et prognoosida kulusid. Antud meetodi eeliseks on täpsed arvud, mis näitavad konkreetse tegevusega seotud kulud ning aitab kapitali paigutada sinna äriüksusesse, kus seda kõige kasumlikumaks peetakse. Meetodi puuduseks on aga suur ajakulu ning kulukus. (Tearu, 2020; Schmidt, 2023)

Ülevalt alla eelarvestamine on eelarvestamise meetod, kus alustatakse eelarvestamist kogu organisatsiooni koondeelarvest ning liigutakse edasi järgmiste juhtimistasandite eelarvetesse. Omanikud ja juhtkond määravad kindlaks eesmärgid, koostavad eelarved ning jaotavad ressursse teistele organisatsiooni vastutuskeskustele. Antud meetodi eeliseks on lihtsus ja kõigi organisatsiooni eesmärkidega arvestamine ning puuduseks on tõsiasi, et juhtkonna teadmised ei pruugi allüksuste osas olla piisavad, et koostada head eelarvet. (Karu & Zirnask, 2004)

Alt üles eelarvestamine on eelarvestamise meetod, kus alustatakse eelarvestamist madalamate juhtimistasandite eelarvetest, tuginedes allüksuste eesmärkidele. Madalamate juhtimistasandite eelarveid koordineeritakse ja koondatakse organisatsiooni koondeelarvesse. Antud meetodi eeliseks on allüksuste pühendumus, osalus ja parem mõistmine organisatsiooni suundumusest. Meetodi puuduseks on aga ajamahukus ning allüksuste reservide varjamine, et tagada hiljem paremaid tulemusi. (Ibid.)

Vastassuunaline eelarvestamine on eelarvestamise meetod, mis on kombineeritud ülevaalt alla ja alt üles eelarvestamise meetoditest. Juhtkond annab madalamatele juhtimistasanditele kontrollarvud, mille abil koostatakse allüksuste eelarved, millele järgnevad läbirääkimised, et saaks valmida organisatsiooni koondeelarve. Antud meetodi puuduseks võib olla ajamahukus, sest läbirääkimised, tagasiside, seisukoha kaitsmine jms. võib nõuda väga palju ajalist ressursi. (Ibid.)

Perioodiline eelarvestamine on eelarvestamise meetod, mille puhul koostatakse järgneva perioodi eelarve eelmise eelarveperioodi lõpuks. Meetod on reeglina kasutusel lühiajaliste eelarvete koostamisel. (Arhipov, 2019)

Pidev ehk libisev eelarvestamine on eelarvestamise meetod, mille käigus pidevalt uuendatakse erinevate perioodide eelarveid, lisades uusi perioode, jättes lõpetatud periood kõrvale. Antud meetodi eeliseks on pidev eelarvete läbi vaatamine ja kontrollimine värskete andmete abil ning alati on olemas

ette ulatuv eelarve. Meetodi puuduseks on suur aja- ja rahakulu ning pidev eelarvetega tegelemine või muutuda tüütuks. (Tearu, 2020; Karm T. , 2013)

Paindlik eelarvestamine on eelarvestamise meetod, mille korral on võimalik eelarvestada tulusid ja kulusid erinevatel tegevusmahtudel. Paindlik eelarve põhineb jääktuluarvestusel, kuid seda saab koostada ka tegevuspõhise kuluarvestuse andmete põhjal. Antud meetodi põhimõte on tegevusmahu muutus toob kaasa muutuvkulude muutuse seejuures jäävad püsikulud teatud ajaperioodil samaks. (Karu & Zirnask, 2004).

Kohanduv eelarvestamine on eelarvestamise meetod, mis on loodud tänapäeva muutuvas ärikeskkonnas kohandumiseks ja inimeste paremaks juhtimiseks. Kohanduvat eelarvestamist võib nimetada ka kui tõhusat ja edukat juhtimismudelit. Antud meetodi eeliseks on paindlikus, eelarveid uuendatakse regulaarselt, lähtudes väliskeskkonna muutustest (Bogsnes, 2022).

Kaizen eelarvestamine on eelarvestamise meetod, milles pidevalt muudetakse väikeste täienduste abil eelarvet pingelisemaks, lähtudes tegelikest tulemustest. Antud meetodi eeliseks on pidev surve juhtidele kulude piiramiseks ja puuduseks on muutlikus, Kaizeni meetodi on keeruline hoida ühesugusena (Varblane, 2015).

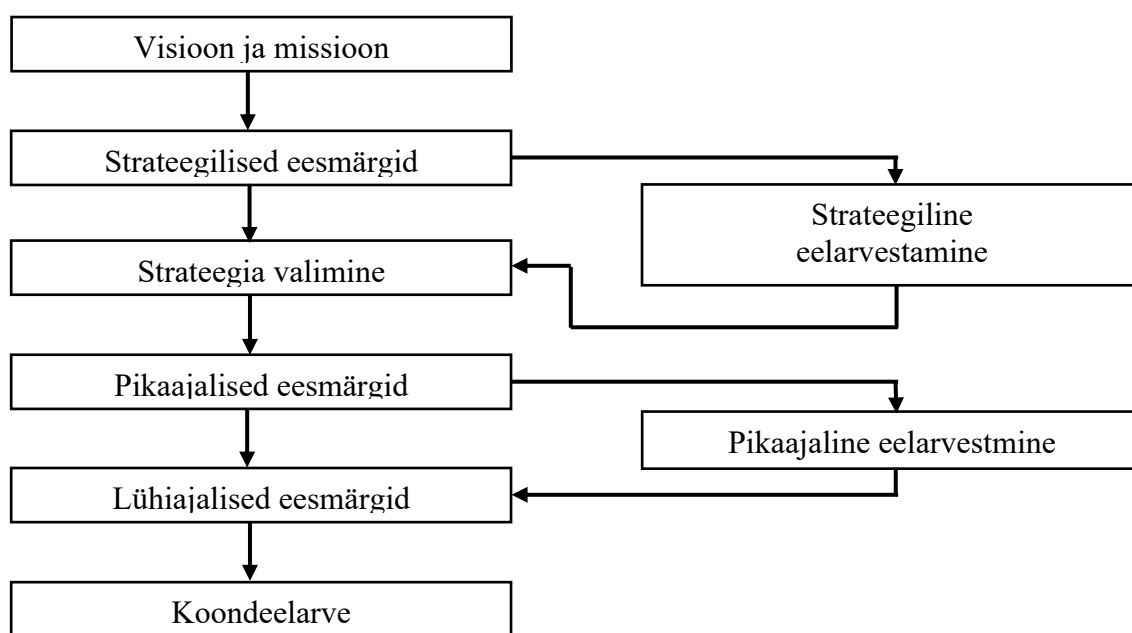
1.2.2 Eelarvestamise protsess

Eelarve koostamist tuleks käsitleda kui ressursside määratlemise mehhanismi, mis aitab saavutada strateegilisi tulemusi. Eelarve on tööriist, mis aitab äriedule kaasa (Cravenho, 2014). Eelarvestamise protsess on suur töö ning on arusaadav, et suured ettevõtted ei taha seda teha rohkem kui kord aastas. Väiksemates ettevõtetes peab olema valmis eelarvet tegema vastavalt vajadusele. Vajadusel peab suutma ressursse ümber korraldada ja kohustusi ümber jagada. (Bech, 2015)

Eelarvestamise etapid Finantsarvestuse konspekt (2016) järgi on:

- müügimahtude prognoosimine ja tootmisvajaduse hindamine;
- vajalikke ressursside kalkuleerimine ja olemasolevate ressursside hindamine;
- läbirääkimised eelarve näitajate üle huvitatud isikute vahel;
- eelarve komponentide kontroll ja koordineerimine;
- eelarve kinnitamine;
- kinnitatud eelarve saatmine täitjatele ja kontrollijatele.

Planeerimise ja eelarvestamise süsteemide käigus suunatakse piiratud rahalised ressursid organisatsiooni eesmärkidele kõige paremini vastavate tegevuste või programmide arendamisele. Eelarvestamise protsess (Joonis 1) algab visiooni ja missiooni formuleerimisega ning strateegiliste eesmärkide püstitamisega, teiseks etapiks on strateegiline planeerimine ja eelarvestamine, mille käigus täpsustatakse ka strateegilised eesmärgid üle. Järgmiseks etapiks on strateegiate välja valimine, lähtutakse strateegilise eelarvestamise tulemustest. Neljandaks etapiks on pikaajaliste eesmärkide täpsustamine ning koostatakse pikaajalised eelarved konkreetsetele tegevustele. Järgmises etapis formuleeritakse lühiajalised eesmärgid, pidades silmas pikaajaliste eelarvete tulemusi ning lõpetuseks koostatakse koondeelarve. (Karu & Zirnask, 2004)



Joonis 1. Eelarvestamise protsess (Karu & Zirnask, 2004)

Eelarve koostamise protsess kohustab juhte erinevaid probleeme enne nende ilmnemist ette mõtlema ja ennustama, seeläbi välditakse tulevikus rutakaid otsuseid eriolukordade ajal. Võib öelda, et eelarve koostamine "garanteerib", et tulevase tegevuse planeeritakse arvestades ka eelmiste eelarvete täitumisega ning võetakse arvesse tegureid, mis mõjutasid ja muutsid eelmiseid eelarveid. (Aru, 2017)

Peets ja Lääts (1999) näevad eelarvestamise protsessi järgnevalt:

- protsess algab eesmärkide püstitamisega;
- järgmiseks seotakse püstitatud eesmärgid vastavate ressurssidega;
- vastavalt ressursside olemasolule korrigeeritakse eesmärke;

- eelarvete koostamine, mis oleks kooskõlas eesmärkide saavutamisega;
- hinnatakse ja analüüsitakse eelarvestatud tulemusi reaalsete tulemustega;
- probleemide ilmnemise korral muudetakse vajadusel eelarveid;
- muudatused eelarvetes toovad ka muudatused eesmärkidesse.

Eelarve koostamisest üksi ei piisa, väärtus tekib alles siis, kui reaalseid tulemusi hakatakse eelarvega võrdlema. Lisaväärtust annab sama perioodi numbrite võrdlemine lisaks eelarvele ka eelmise aasta sama kuu numbritega. (Tearu, 2018)

Eelarve edukuse või ebaõnnestumise mõõtmine on oluline, et teada, kui tõhus või ebatõhus on see olnud. Mõõtmiseks on oluline kindlaks teha peamised tulemusnäitajad. (Cravenho, 2014)

1.3 Eelarvestamine kriisiolukorras

Kriisiks võib nimetada ootamatut ja märkimisväärselt ebasoodsat keskkonnamuutust. Kriis on oma olemuselt ootamatu ja kahju tekitav ning tekitab organisatsioonis teadmatust ja suurt ebakindlust. Kriisi keskkonnas on tulevikku keeruline planeerida, sest ümbritsev keskkond on pidevas muutumises ning puudub teave tuleviku olukorra osas. (Ridal, 2021)

Kriisiolukorrad mõjutavad ka eelarvestamist ja sellepärast peaksid organisatsioonid olema võimalikult palju valmis ettenägematuteks olukordadeks, selleks on vajalik, et kasutatavad eelarvestamise meetodid võimaldaksid sisse viia olulisi muudatusi ja täiustusi. Samas peab iga muudatus ja täiustus olema hoolikalt kaalutud ja põhjendatud, silmist ei tohiks lasta ka püstitatud eesmärgi. (Ibid.)

Väga kergekäeline ja mõtlematu eelarvete muutmine võib viia olukorrani, kus vastutuskeskused ei koosta enam eelarveid erilise hoole ning vastutustundega, sest eelarvet saab ju igal ajal väga lihtsalt muuta. Eelarveid tuleks muuta üksnes ainult siis, kui selleks on tõsised vajadused, näiteks ettevõttest mittesõltuvad ulatuslikud tingimuste muutused (Jaansoo, 2011).

Organisatsioonide seas on eelistatuim eelarvestamise viis traditsiooniline eelarvestamine, antud meetod ei ole aga kriisiolukorras otsuste vastuvõtmiseks just parim tööriist, sest see ei võta arvesse ebakindlat keskkonda. Kriisisituatsioonis on vajalik väga detailne planeerimine, tihe kulude kontrollimine ja rahavoogude planeerimine, vajadusel tuleb teha ka kiireid ja õigeid otsuseid, mis on traditsioonilise eelarvestamise seisukohast üsnagi vastakad nõudmised. (Ridal, 2021; Põldmaa, 2022)

Kriisisituatsioonid annavad ettevõtetele tõuke oma eelarvestamise meetodid ja protsessid kriitiliselt üle vaadata ja vajadusel muutused läbi viia. Kriisiolukorras muutub oluliseks lühiajaline planeerimine, mille tarbeks kasutatakse jooksvaid eelarveid, aga samas kontrolli tarbeks on oluline koostada ka aastaeelarveid, selle tulemusena peakski ettevõtte olema leidlik ning kombineerima traditsioonilist eelarvet alternatiivsete eelarvestamise võimalustega. Ebakindlas keskkonnas toimetulekuks parim viis on paindlikus, improvisatsioon ja leidlikkus, appi tuleb võtta jooksvad eelarved. Jooksvate eelarvete kasutamine aitab ka ettevõtete konkurentsivõimele ja paremale reageerimisvõimele kaasa. (Ibid.)

Parim variant on täiendada olemas olevat eelarvet alternatiivsete meetodite vajalike elementidega, mis võimaldavad vastu võtta tõhusaid juhtimisotsuseid ning loobuda koormavatest traditsioonilise eelarvestamise elementidest, mis olulist väärtust ei anna. Kriisist enimõjutatud ettevõtetel on mõistlik koostada mitu eelarvet, erinevatest stsenaariumitest lähtuvalt. „Vana“ eelarvestamise meetodi täielik hülgamine kriisi ajal ei ole eriti mõistlik, sest see on suur muutus ja töö niigi ebakindlas olukorras. (Ibid.)

Eelarve koostamine ebakindlas keskkonnas on oluliselt keerulisem, kui tavaolukorras, on ka tõsiasi see, et just sellistes olukordades on potentsiaalne kasu suurim, sest paika pandud eelarve annab juhised, kuidas tingimuste muutudes süstemaatiliselt reageerida (Elmaste, 2022).

Efektiivsete ja kiirete juhtimisotsuste langetamise üheks eelduseks ebakindlas keskkonnas on uuendada enda prognoose võimalikult vähese inim- ja ajaressurssiga. „Ajal, mil ebakindlus tuleviku suhtes on muudkui tõusnud, tasub värske pilguga vaadata, kuidas eelarved praegusel kujul ennast õigustavad ja teadvustada võimalikke alternatiive.“ (Avarmaa & Põldmaa, 2023)

1.4 Eelarvestamise roll kohalikes omavalitsustes

Eelarve koostamine annab mitmeid eeliseid igas ettevõttes, seega on eelarvel oluline tähtsus nii suurtes kui ka väikestes ning kasumile suunatud kui ka mittesuunatud ettevõtetes. Kasutades eelarvet efektiivselt on sellest saadav tulu suurem kui koostamiseks kuluv aeg ja vaev ning eelarvestamisest võib saada võimas abivahend ning organisatsiooni eduvõti. (Karu & Zirnask, 2004)

Kohaliku omavalitsuse eelarve aitab konkreetseid tegevusi planeerida ja rahaliselt piiritleda. Eelarve aitab otsustada, millistesse valdkondadesse ja kui palju raha suunata ning eelarve aitab ka tuvastada ebaratsionaalseid kulusi. (Kuidas kujuneb linnaeelarve?, 2020)

1.4.1 Kasu eelarvestamisest

Eelarve täidab finantsjuhtimisega seotud rolle, nagu planeerimine ja kulude kontroll, kuid on kasutusel ka kommunikatsiooni- ning töötajate juhtimise- ja motiveerimise vahendina (Põldmaa, 2022). Eelarve aitab planeerida, jälgida ning kontrollida teatud projekti või terve organisatsiooni rahalisi ja mitterahalisi vahendeid (Elmaste, 2022).

Alljärgnevalt on esitatud erinevate autorite määratlusi eelarve kasu ning eesmärkide kohta.

Aru (2017) kohaselt on eelarve koostamise eesmärgid ning kasutegurid järgmised:

- kontrollida kulusid ja tulusid;
- kohustab juhte ette nägema tehtud või tehtavate otsuste tagajärgi;
- väljendada numbriliselt ettevõtte prioriteete ja eesmärke;
- organisatsiooni strateegiliste eesmärkide elluviimist tagavate toimingute planeerimine;
- edendab suhtlemist ja koordineerimist kõikide osakondade ja funktsioonide vahel organisatsioonile seatud eesmärkide saavutamiseks;
- juhtide ja töötajate motiveerimine organisatsiooni eesmärke täitma;
- parendada ja jälgida organisatsiooni tegevust;
- tulemuslikkuse hindamine vastavalt parameetritele, mida organisatsioon vajab;
- edendab raamatupidamise infosüsteemi, mis annab kõikvõimalikku teavet;
- tagab madalama astme juhtide vastutuse, juhtkond peab ainult siis sekkuma, kui eelarvestatud näitajates on tekkinud kõrvalekaldeid.

Eelarve üldisem eesmärk on hoida kontrolli all ettevõttes tehtavaid tegevusi, hoides horisondil õigeid ning planeeritud tegevusi. Eelarve ülesanne on kirjeldada ka seatud eesmärke ning vahendid nende saavutamiseks. (Ibid.)

Karm (2013) kirjutab, et õigesti planeeritud eelarvesüsteemi põhilised kasutegurid on:

- kommunikatsiooni paranemine;
- parem koordineerimine;
- kõrgem motiveeritus;
- eesmärkide ühtsuse saavutamine;
- parem kontroll;
- võimalike kulude vähendamine.

Kontroll ja eelarvestamine on omavahel väga tihedalt seotud. Eelarvestamine seab eesmärgid ja kontrolli sisuks on tulemuste mõõtmine, lähtudes reaalistest tulemustest, võrreldes neid planeeritud tulemustega. Kõik eelarvestatust erinevad tulemused põhjustavad kontrolltegevuse, mille eesmärgiks on edaspidiste tulemuste parandamine, et need oleks eelarvestatuga võimalikult võrdsed. (Tearu, 2020)

Karu ja Zirnask (2004) kohaselt seisneb eelarvete koostamise kasu järgnevas:

- hinnata võimalikke muudatusi majanduskeskkonnas ja klientide väärtushinnangutes ning läbi sellise tegevuse saavad juhid fokuseerida organisatsiooni tegevusi erinevate huvigruppide vajaduste paremaks rahuldamiseks;
- eelarvete abil mõtestatakse lahti ja täpsustatakse strateegiaid ning nende elluviimiseks vajalike ressursse ja tegevusi;
- eelarve koostamine ergutab juhte ette mõtlema ning probleeme ennetama;
- võimaldab ressursside jaotamisel läbi viia vajalikke analüüse ja teha kindlaks alternatiivsed ressursside jaotamise võimalused ning nende alternatiivide mõju kogu organisatsioonile või konkreetsele üksusele;
- eelarvete koostamise abil luuakse analüüsivahend, mis hindab eelarvestatud ja tegelike tulemuste vahet;
- eelarve on ka kui kommunikatsioonivahend, millest lähtuvalt on koostatud tegevusplaan ja mis annab kõikidele töötajatele informatsiooni, mida ja millal tuleb teha, et ettevõtte eesmärk saaks täidetud;
- eelarvet saab kasutada ka kui tegevusperioodi lõpus tulemuslikkuse hindamise tööriistana;
- eelarvet saab kasutada ka motiveerimisvahendina, eelarves on oodatavad tulemused kirjas ning töötajad on neist teadlikud, mis omakorda motiveerib neid eelarvestatud eesmärke saavutama;
- eelarvestamise demotiveerivat mõju aitab vähendada koolitus, mille abil konkreetsed näitajad seostatakse tööülesannetega ning tekib olukord, kus töötaja järjest rohkem ja tulemuslikumalt osalevad eelarvestamise protsessis.

Kõikides asutustes ja organisatsioonides ei ole, ega ka pea olema eelarvestamiseks samad eesmärgid. Enne eelarvestamist on mõistlik organisatsioonis ära määrata konkreetsed eesmärgid, mida eelarve koostamine peaks suutma täita, lähtudes organisatsiooni eesmärkidest ning põhimõtetest. (Ibid.)

Alver ja Reinberg (2002) loetlevad eelarvestamise põhjusteks järgnevaid aspekte:

- organisatsiooni eriüksuste tegevuse koordineerimine, plaanide integreerimine ja võimalike konfliktisituatsioonide ennetamine;

- kavandatava edastamine vastutuskeskuse juhtidele;
- juhtide motiveerimine, püüdmaks saavutada organisatsiooni püstitatud eesmärgid;
- juhtide orienteerimine tulevikule - kui eelarveid ei koostataks, kulutaksid paljud juhid oma aja jooksvate probleemide lahendamisele;
- osategevuste kontroll;
- juhtide tegevuse hindamine. Eelarvestamise käigus defineeritakse ja fikseeritakse eesmärgid, mis on hiljem aluseks juhtide tegevuse hindamisel;
- ressursside efektiivse paigutamise ja kasutamise tagamine;
- potentsiaalsete probleemide ennetav avastamine.

Eelarvestamise protsessi käik paneb juhte ette mõtlema ja analüüsima tuleviku olukordi, tänu millele valitakse kõige kasulikum tee ettevõtte eesmärkide saavutamiseks. Põhjalik keskkonna muutuste läbimõtlemine ja analüüsimine tagab ka kiirema kursi muutuse, kui selleks peakski tulevikus vajadus tekkima. (Tearu, 2020) Eelarvestamise juures on oluline, et juhid oleks valmis ka ootamatuteks olukordadeks ning on sellised situatsioonid jube eelnevalt enda jaoks parimal viisil läbimõelnud, see tagab paremad otsused ja kiirema reageerimise muutustele.

Zirul (2009) kohaselt eelarvete koostamise eesmärkideks on:

- kehtestada konkreetsed tegevuseesmärgid lühiajaliseks perioodiks;
- määrata kindlaks püstitatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud ressursid, tegevused, ajakava ja kontrolliprotseduurid;
- luua alus kogu organisatsiooni töö organiseerimiseks, koordineerimiseks ja kontrolliks.

Eelarvestamine annab võimaluse luua paremaid strateegiaid, mille tulemuseks on organisatsiooni võime muutuvast majandus- ja konkurentsikeskkonnas paremaid tulemusi saavutada, optimaalne ressursside kasutamine võimaldab paremini olemasolevaid võimalusi ära kasutada. Eelarvet saab kasutada ka analüüsivahendina, millega saab hinnata eelarvestatud ja tegelike tulemusi ning selle tulemusena leida ka probleemsed kohad ja ka neid omakorda analüüsida. Eelarve võib mõjuda ka kui motivatsiooni- ja kommunikatsioonivahendina, sest eelarvetes on täpselt kirjas oodatavad tulemused ning selle tulemusena teavad ka töötajad, mida neilt oodatakse ning on valmis rohkem pingutama, et eesmärgid saaksid täidetud. Eesmärgid peavad olema realistlikud ja saavutatavad, kui nii ei ole, siis mõjub antud olukord töötajatele just vastupidiselt – demotiveerivalt.

1.4.2 Eelarvestamisega kaasnevad probleemid

Eelnevalt sain välja toodud argumendid, millist kasu võib tuua eelarve koostamine, aga leidub ka argumente, miks eelarvetest ei ole kasu. Probleemid võivad olla seotud nii mõjuga organisatsioonile kui ka üleüldiselt eelarvestamise protsessiga (Elmaste, 2022).

Alljärgnevalt on välja toodud erinevate autorite poolt mõned tüüpilisemad probleemid eelarvestamisel (Karu & Zirnask, 2004; Elmaste, 2022; Amur, 2020):

- eesmärgid – Tihtipeale on probleem eesmärkides, nad on väljendatud ebaselgelt või on eesmärgid seatud ebareaalselt kõrgeks, sellisel juhul kannatab töötajate motiveeritustase ning keegi ei pinguta, et eesmärgid saaksid täidetud;
- fookus pole konkreetset näitajal – eelarvet tehes ei suudeta leida, millised näitajad päriselt vajalikud on ning millistele tuleks keskenduda;
- vähene toetus eelarvetele – organisatsioonides on kinnitatud eelarved, kuid oma igapäeva töös sellest ei lähtuta. Näiteks olulisi otsuseid ei langetata eelarvest lähtuvalt, vaid otsustatakse tervel mõistusel põhinevalt, sellisel juhul on eelarve ebaõnnestumine garanteeritud;
- puudub arusaam – sageli ei saa madalamaastme töötajad eelarvestamise olulisusest aru ning selle tulemusena kannatab tulemuslikkus eesmarke saavutada. Kõikidele töötajatele on vaja selgeks teha, millist rolli eelarvestamine organisatsioonis mängib ning siis on ka suurem tõenäosus, et töötajad on rohkem motiveeritud seda täitma ja eesmarke saavutama;
- eelarveid kasutatakse karistamiseks ja hirmutamiseks – tihtipeale tööandjad hirmutavad oma töötajaid eesmärgi mittetäitmise jätmise puhul uue töötaja asendamisega, sellise käitumise tulemus on huvi kadumine töö vastu, enesekindluse langus ning hirm uute ülesannete ees;
- töötajaid ei kaasata eelarvestamisesse – Alus hästi toimivatele eelarvetele on töötajate kaasamine ning selle tulemusena on töötajad ka rohkem motiveeritud, sest nad on saanud kaasa rääkida;
- eelarvestamisel lähtutakse minevikust – eelarvestamisel jäädakse kinni mineviku olukordadesse ja sündmustesse. Selline käitumine ei ole mõttekas, sest mineviku sündmused ei pruugi korduda ning majanduskeskkond on pidevas muutuses;
- eelarvete koostamine on kulukas – eelarvete koostamiseks ei olda valmis nii palju aega ja raha kulutama. Iga algus on keeruline ning kui töötav süsteem välja mõeldakse, siis on edaspidi eelarvestamine ka natukene vähem aega nõudvam, sest areneb eelarve koostamise kord ning tarkvarad;
- eelarveid ei korrigeerita – eelarveid on oluline korrigeerida vastavalt olukorrale ja tegelikele tulemustele, vastasel juhul keskendutakse ebatäpsetele ja valedele andmetele.

Üks sagedasemaid põhjuseid eelarvestamisega on, et ollakse liiaks konservatiivsed või ebamõistlikult optimistlikud. Eesmärgid peavad olema saavutatavad, nii juhtide kui ka töötajate hinnangul. Kui eesmärgid on seatud liiga madalad, siis on need kergesti saavutatavad ning töötajad ei pööra neile erilist tähelepanu, aga kui eesmärgid on liiga kõrged ja raskesti saavutatavad, siis puudub motivatsioon ja tahe tõsiseks pingutuseks, et need saaks saavutatud. (Elmaste, 2022)

Eelarvestamisel on oluline endale selgeks teha selle koostamise mõte ning saadav kasu, kui eelarve olulisus on selgeks tegemata jäänud, siis on vähetõenäoline, et keegi näpuga järke ajab ja otsuseid langetab lähtudes eelarve sisust. Kui eelarved ja selle vajalikkus on kõigile ühiselt mõistetavad on selle täitmine tõenäolisem.

1.5 Kohaliku omavalitsuse juhtimine

Kohaliku omavalitsuse tegevust korraldab ja juhib kohalike elanike poolt valitud esinduskogu ehk volikogu. Volikogu on seadusandlik organ. Hääleõiguslikud elanikud valivad kohaliku omavalitsuse volikogu vabadel, üldistel, ühetaolistel, otsestel ja salajastel valimistel neljaks aastaks. Volikogu peab olema vähemalt seitsmeliikmeline ning sinna peab kuuluma paaritu arv saadikuid. Volikogu valib endale esimehe, kes korraldab volikogu tööd, juhib istungeid ja esindab omavalitsusüksust. Volikogu võib moodustada ka erinevaid komisjone, mis võivad olla nii alalised kui ka ajutised. Kohaliku omavalitsuse korraldus seaduse järgi on volikogul üks kohustuslik komisjon, milleks on revisjonikomisjon, mis kontrollib valla tegevust. Muude komisjonide moodustamine on kohaliku omavalitsuse volikogu oma otsustada, kuid see peab olema reguleeritud omavalitsuse põhimäärusega. (Omavalitsus, 2023)

Kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses on järgmised tegevused (Ibid.):

- otsustada valla eelarve formeerimise, maksude kehtestamise, laenude võtmise ja munitsipaalvaraga seotus küsimusi;
- muuta omavalitsusüksuse piire ning moodustada osavaldu;
- võtta vastu valla põhimäärus ning arengukava;
- valida ning vabastada ametist valla volikogu esimees ja/või vallavanem;
- kehtestada teenistujate palgaastmed ja palgamäärad;
- moodustada ja likvideerida volikogu komisjone.

Vallavanema valimine toimub avaliku konkurssi korras, kus leitakse pädevad kandidaadid ning kandidatuuri seab volikogu istungil üles volikogu liige. Vallavanem saab olla täieliku teovõimega

Eesti Vabariigi kodaniku, kes valdab eesti keelt ning kes oma hariduse, töökogemuse ja tervisliku seisundi poolest on suuteline täitma vallavanema ülesandeid. Vallavanemaks ei saa valida isikut, kellel on karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest. Vallavanema valimine toimub salajasel hääletamisel ning kinnitatakse volikogu häälteenamust arvestades. Vallavanem tuleb valida kahe kuu jooksul volikogu uue koosseisu istungi päevast. (Põhja-Pärnumaa valla põhimäärus, 2023)

Vallavanema kohustuste hulka kuuluvad järgmised ülesanded (Ibid.):

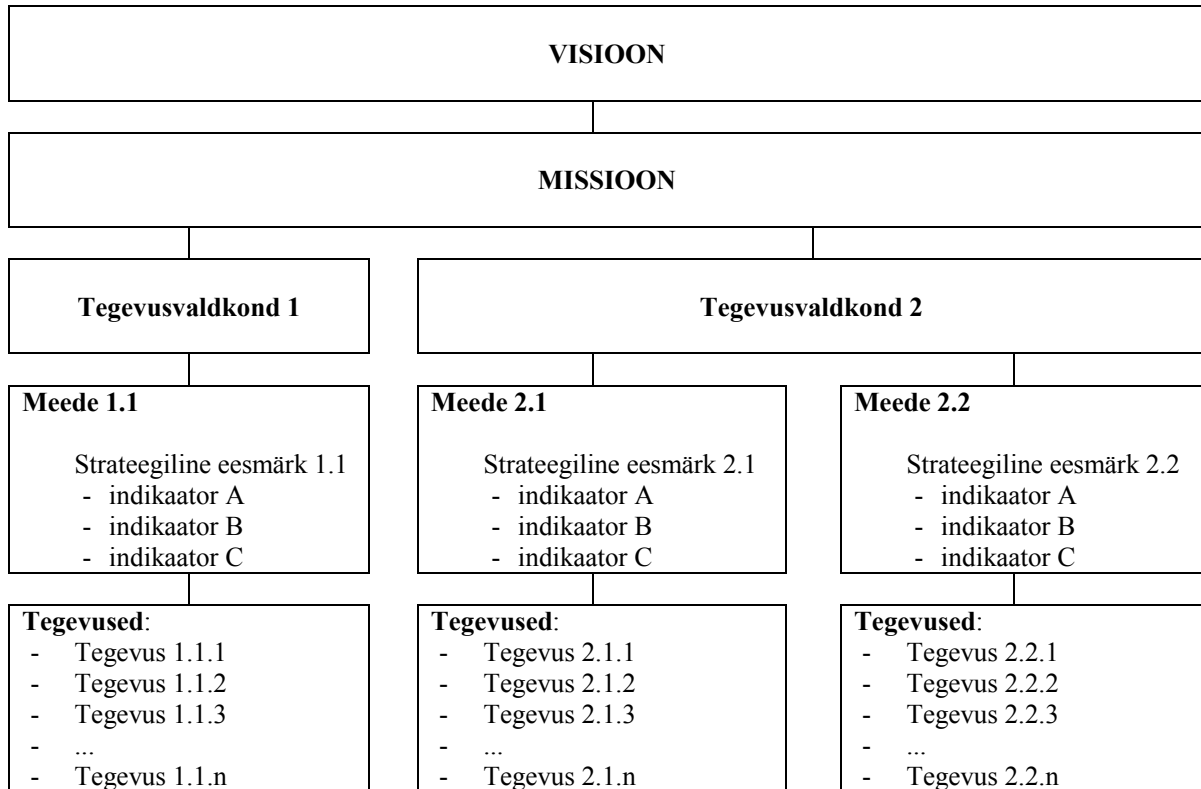
- Korraldada valitsuse tööd ning valmistada ette valitsuse istungid;
- juhtida omavalitsuse administratsiooni tööd;
- esindada valda ja valitsust vastavalt seadustega, põhimäärusega ning volikogu poolt antud pädevustega;
- esindada valda kui avalik-õiguslikku juriidilist isikut avalik-õiguslikes ja tsiviilõiguslikes suhetes kõigi tehingute tegemisel;
- anda valitsuse liikmete ja muude talle vahetult alluvatele isikute ning valitsuse ja tema ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju;
- kirjutada alla valitsuse määrustele ja korraldustele ning teistele valitsuse dokumentidele;
- esitada volikogule kinnitamiseks valitsuse struktuuri ja liikmete arvu;
- esitada volikogule ettepaneku valitsuse täiendava liikme kinnitamiseks ja valitsuse liikme vabastamiseks valitsuse liikme kohustustest ning palgalise valitsuse liikme ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks;
- sõlmida hallatavate asutuste juhtidega töölepinguid;
- esitada valitsusele ametisse kinnitamiseks valla hallatava asutuse juhi kandidaadid, teeb valitsusele ettepaneku nimetatud juhi ametist vabastamise kohta, teostab töödandjana teisi õigusi ja kohustusi, kui volikogu või valitsuse õigusaktis ei ole sätestatud teisiti;
- täidab muid talla seaduse alusel ja põhimäärusega pandud ülesandeid.

Vallavanemal on alates valituks osutumise päevast kohustus moodustada valla täitevorgani ehk valitsuse, mille kinnitab volikogu. Valitsus määratakse üheks volikogu perioodiks ning valitsust juhib vallavanem, kelle ettepanekul nimetab volikogu ametisse ka teised valitsuse liikmed. Volikogu liikmed ei tohi kuuluda samaaegselt ka valitsusse. Kohaliku omavalitsuse volikogu istungid on avalikud, kuid valitsuse istungid tavaliselt kinnised. (Omavalitsus, 2023)

- Valitsuse peamised ülesanded on järgmised (Põhja-Pärnumaa valla põhimäärus, 2023):
- Kinnitab valitsuse liikmete vahelisi tööjaotuseid;

- valmistada ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi, lähtudes valitsuse seisukohtadest või volikogu otsustustest;
- lahendada ja korraldada kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või otsustega on pandud täitmiseks valitsusele;
- lahendada ja korraldada kohaliku elu küsimusi, mis riigi õigusaktidega on antud valitsuse pädevusse või mis ühegi teise õigusaktiga ei ole antud kellegi teise otsustada;
- vajadusel taadelda volikogu ees volikogu vastuvõetud määruse või otsuse uuesti läbivaatamist;
- korraldada valla hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse otstarbekuse ja seadusandlikkuse üle teenistuslikku järelevalvet;
- esitada volikogu uues koosseisu esimesel istungil lahkumispalve.
- täidab muid valitsusele seaduse alusel ja põhimäärusega pandud ülesandeid.

Iga kohaliku omavalitsuse juhtimine toimub valla arengukava ja eelarvestrateegiat silmas pidades, antud dokumendid on aluseks eri eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele. Arengukava on omavalitsusüksuse pika- ja lühiajalise arengu eesmäärke määrav ja nende elluviimiseks tegevusi kavandav dokument, mis koostatakse vähemalt nelja eelseisva aasta kohta. Arengukavas peavad olema esitatud majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalised suundumused ja vajadused, probleemide ja võimaluste hetkeolukorra analüüs tegevusvaldkondade lõikes, tegevusvaldkondade strateegilised eesmärgid koos taotletava mõjuga arengukava perioodi lõpuni ning strateegiliste eesmärkide täitmiseks vajalikud tegevused arengukava perioodi lõpuni (joonis. 2). Arengukava on kohaliku omavalitsuse juhtimise alus, arengukavast lähtudes tehakse otsuseid ning need peavad olema kooskõlas arengukavas välja tooduga. (Omavalitsus, 2023)



Joonis 2. Strateegiliste eesmärkide täitmiseks kavandatavad tegevused. (Kukk, 2012)

Eelarvestrateegia on kohaliku omavalitsuse dokument, mis koostatakse arengukavas sätestatud eesmärkide saavutamiseks, et planeerida kavandatavate tegevuste finantseerimist. Eelarvestrateegia koostatakse üldiselt paralleelselt arengukavaga ning sarnaselt arengukavale koostatakse ka eelarvestrateegia vähemalt neljaks eelseisvaks eelarveaastaks. Eelarvestrateegia peab sisaldama kirjeldusi arengukavas nimetatud eesmärkide finantseerimiseks, majanduskeskkonna analüüsi ja prognoosi, ülevaadet eelneva aasta tegelikest, jooksva aastal kavandatavatest ning järgnevateks aastateks prognoositud sissetulekute ja väljaminekutest ja muud olulist finantsinformatsiooni, mis võib eesmärkide saavutamiseks oluline olla. (Kukk, 2012)

2 EELARVESTAMISE PROTSESSI JUHTIMINE PÕHJA-PÄRNUMAA VALLAS

2.1 Empiirilise uuringu metoodika

Eelarve koostamine on igas kohalikus omavalitsuses kohustuslik ning meetodi valik on seadusest lähtuvalt kintsendatud. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse kohaselt saab kohalik omavalitsus valida, kas eelarvestamine toimub kassapõhisel või tekkepõhisel meetodil. Kuid on selge, et eelarve on vajalik tööriist just iseendale ja tervele organisatsioonile, et langetada õigeid ja kaalutletud juhtimisotsuseid, tuleb vaid aru saada, millisel kujul saab eelarvest väga vajalik abivahend tervele organisatsioonile.

Koroonakriis tõi kaasa järsu muutuse väliskeskkonnas ning Põhja-Pärnumaa valla juhtide hinnangul seisnes probleem selles, et klassikaline eelarve ei suuda kohaneda kiiresti muutuvas keskkonnas ning kriisiolukorras on vaja leida sobilikud uued meetmed, mis aitavad eelarvet kiiresti täiustada ning muuta, et sellest kinni pidamine oleks võimalik.

Empiiriline uuring viiakse läbi Põhja-Pärnumaa Vallavalitsuses, mis on loodud 2018. aastal. Põhja-Pärnumaa vald on kohaliku omavalitsuse üksus, mis tegeleb kõikide kohaliku eluga seotud küsimuste ja otsustega.

Uuritav organisatsioon sai valituks, sest COVID-19 pandeemia mõjutas ilmselt kõiki, aga autoril tekkis huvi, kuidas toimetati ja muutustega hakkama saadi just kohalikus omavalitsuses.

Lõputöö eesmärk on leida võimalused kohaliku omavalitsuse eelarvestamise protsessi kiireteks kriisiaegseteks muudatusteks, et tagada valla operatiivsem juhtimine.

Eesmärgi täitmiseks on püstitatud järgmised ülesanded:

- Kaardistada Põhja-Pärnumaa valla eelarvestamise protsess;
- kirjeldada ja analüüsida COVID-19 pandeemiast tingitud muudatusi eelarve juhtimises;
- leida võimalused kiireteks juhtimisotsuste tegemiseks eriolukordades.

Uurimisobjektiks on valitud Põhja-Pärnumaa valla 2019, 2020 ja 2021 aasta eelarved, need kolm aastat peaksid kajastama eelarvete arvulisi muutuseid seoses COVID-19 pandeemia tulekuga. Tulemuste analüüsimiseks on kasutatud ka 2022. aasta eelarve üldiseid näitajaid, millega tuuakse välja pandeemia järgsed eelarve tulemused. 2019 aasta eelarve kajastab pandeemia eelset eelarvet

ning 2020 ja 2021 aasta eelarve näol on tegemist pandeemia aegsete eelarvetega. 2020. aasta eelarvet on eelduste kohaselt kõige rohkem mõjutanud COVID-19 pandeemia puhang, sest siis oli riigis kehtestatud eriolukord ning oli väga palju piiranguid.

Uuringu eesmärgi täitmiseks kasutatakse deduktiivset meetodi ehk liikumist üldiselt üksikule. Antud meetodi puhul seotakse üldine teooria üksiku eelarvega ning teooriast lähtuvalt analüüsitakse eelarveid. Tegemist on uurimisvormiga, mis algab teooriaga ning seejärel püütakse kontrollida selle paikapidavust andmete kogumise ja analüüsi abil (Salomao, 2023). Deduktiivse uuringuprotsessi etapid on leitavad jooniselt 3.



Joonis 3. Deduktiivse uurimisstrateegia etapid (Strenze, 2020)

Tegemist on juhtumianalüüsiga ning selle läbi viimiseks kasutatakse kombineeritud meetodit. Juhtumianalüüs on teadusliku uurimise meetod, mis seisneb mingi konkreetse probleemi detailsel kirjeldamisel ning analüüsimise käigus leitakse sobivad lahendused- ja tegevusstrateegiad (Karm M., 2013). Kombineeritud meetodi puhul saavad kokku nii kvantitatiivne kui ka kvalitatiivne meetod. Lisaks arvuliste andmete analüüsile on vaja autoril vaadelda ka dokumente ning selle tulemusena ongi tegemist kombineeritud meetodiga. Uurimiseks vajalike andmete saamiseks kasutatakse dokumendivaatlust ja poolstruktureeritud intervjuud. Dokumendivaatluse puhul töötatakse läbi

dokumendivaatlusplaanis kirjeldatud dokumendid (Lisa 1) ning poolstruktureeritud intervjuu käigus esitatakse ettevalmistatud küsimused (Lisa 2) paindlikus järjekorras, arvestades intervjuu käigu ja iseloomuga. Küsimustele vastamine toimub vabas vormis.

Andmete analüüsi puhul kasutatakse statistilist- ja sisuanalüüsi. Töös vaadeldakse valla eelarveid ning seejärel analüüsitakse nende arvulisi näitajaid, sisu ja ajakohasust. Võrreldakse dokumendivaatluse ning poolstruktureeritud intervjuu käigus saadud andmeid teooriaga ning tulemused esitatakse kirjalikult kujul, tehes ettepanekuid eelarveprotsessi täiustamise võimaluste osas.

2.2 Põhja-Pärnumaa vald

Eestis kehtib alates 1993. aastast ühetasandiline omavalitsussüsteem, kus tegutsevad vallad ja linnad, mis on oma õigusliku seisundi poolest võrdsed. Omavalitsused otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi, tegutsedes iseseisvalt. Riik võib kohalikele omavalitsustele kohustusi panna ainult seaduse alusel või omavalitsustega kokkuleppel. (Rahandusministeerium, 2023)

Omavalitsused peavad korraldama näiteks sotsiaalseid ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja tänavate korrashoidu. Lisaks peab omavalitsus korraldama ka oma valla koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide, huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teste kohalike asutuste ülalpidamist. (Omavalitsus, 2023)

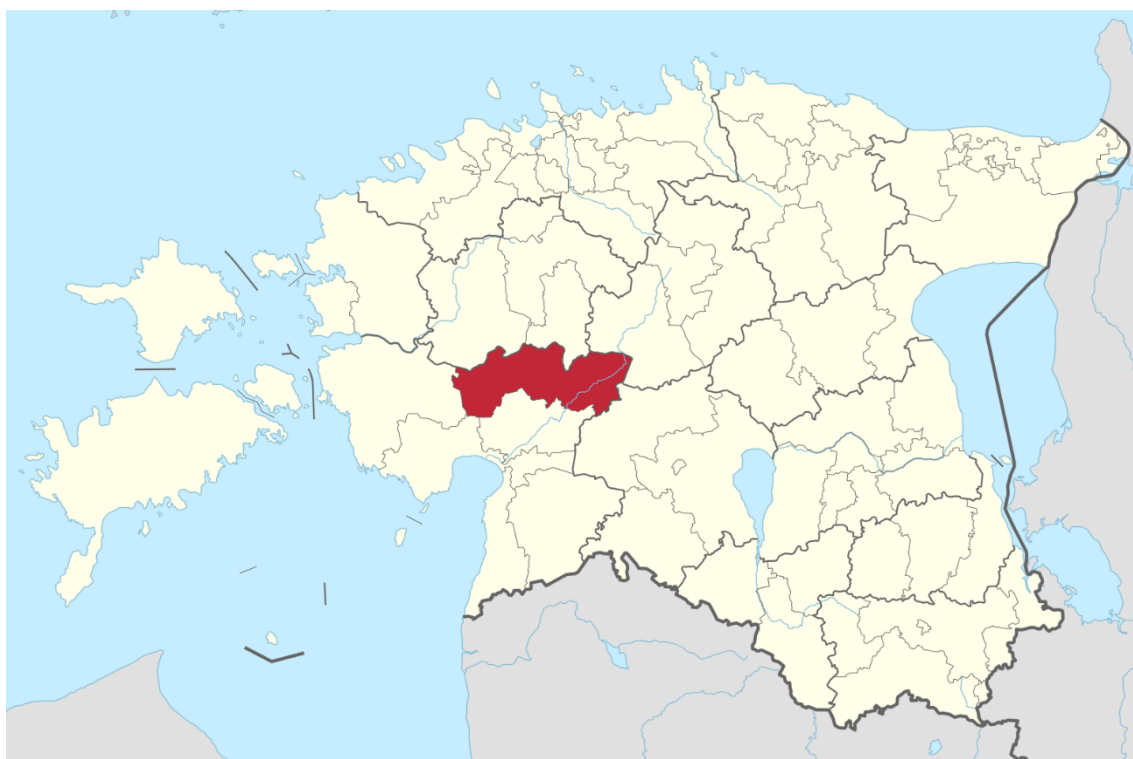
Kohaliku omavalitsuse tööd reguleerivad seadused on järgmised (Ibid.):

- Kohaliku omavalitsuse korraldus seadus;
- Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus;
- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus;
- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus.

Põhja-Pärnumaa Vallavalitsus on täitevorgan, mille moodustab vallavanem ja kinnitab ametisse vallavolikogu. Vallavalitsuse töövorm on istung ning istungid toimuvad üldiselt korra nädalas. Põhja-Pärnumaa Vallavalitsus on 6-liikmeline, mille koosseisu kuuluvad vallavanem Madis Koit, abivallavanem Tarvi Tasane, abivallavanem Marko Šorin, valitsuse liige Eve Lempu ning valitsuse

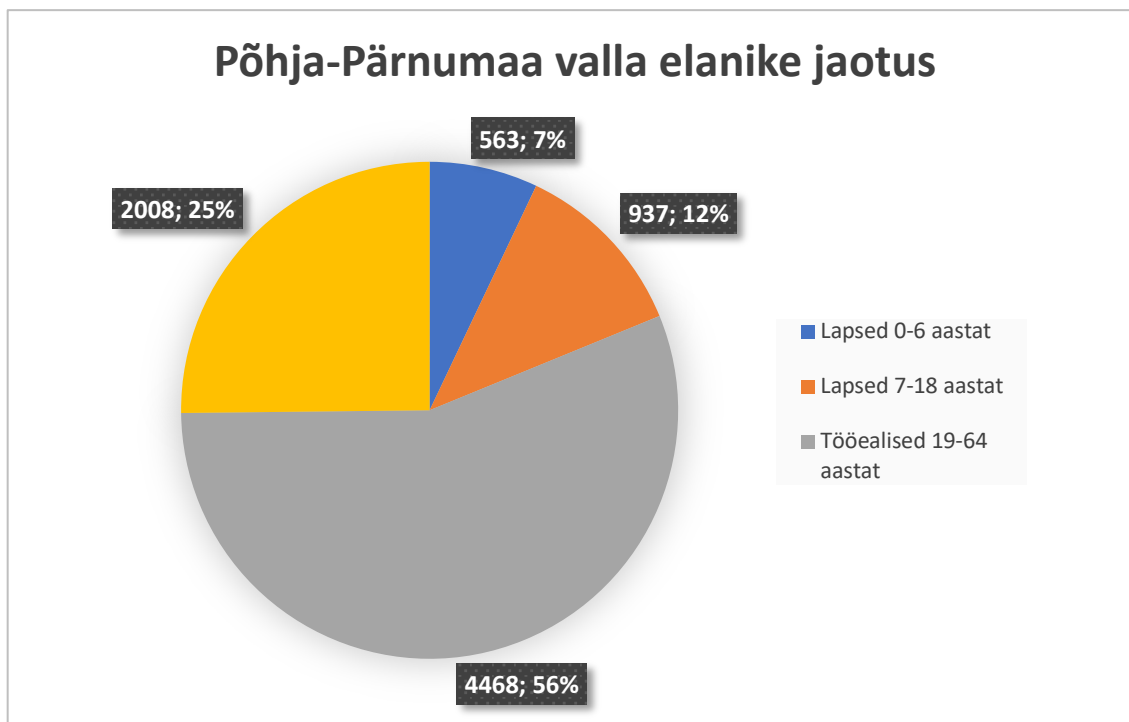
liige Anneli Kaljur. Valla tegevust korraldab ja juhib kohalike elanike poolt valitud 21-liikmeline volikogu, kes omakorda kinnitab täitevorgani ehk valitsuse. (Põhja-Pärnumaa vald, 2023)

Põhja-Pärnumaa vald on osa Pärnumaa maakonnast. Põhja-Pärnumaa Vallavalitsus alustas tööd koos kolme halduskeskusega 1. jaanuar 2018. aastal, peale valdade ühinemist, mis toimus 21. oktoobril 2017. aastal, kus ühinesid Halinga vald, Tootsi vald, Vändra vald ja Vändra alev. Valla haldusterritoorium on näha joonisel 3 ning selle suurus on 1010,1 km². Uues vallas on kokku 86 küla ja kolm alevit. Põhja-Pärnumaa Vallavalitsuse juriidiline aadress on Pärnu-Paide mnt 2, Vändra alev, Põhja-Pärnumaa vald, Pärnumaakond, 87701. Pärnu-Jaagupi halduskeskus asub Pärnu-Jaagupi alevis Kooli 2 ning Tootsi halduskeskus asub Tootsi alevis Tuleviku 1. (Ibid.)



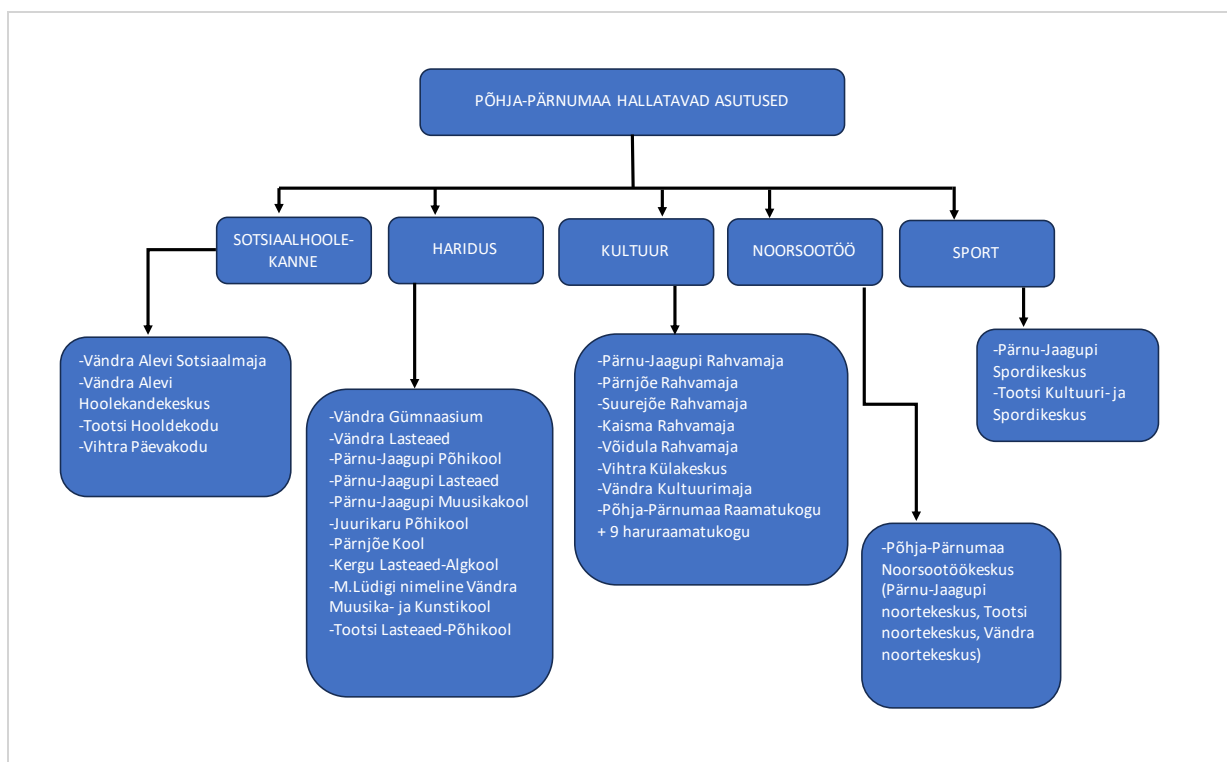
Joonis 4. Põhja-Pärnumaa valla territoorium (Eesti Kaart, 2017)

Põhja-Pärnumaa vallas elab 2023. aasta 01. jaanuari seisuga 7976 inimest (Rahvastikuregister, 2023) ja nende jaotus on näha joonisel 5.



Joonis 5. Põhja-Pärnumaa valla elanike jaotus (Rahvastikuregister, 2023)

Põhja-Pärnumaa Vallavalitsus on ametiasutus, millel on viis osakonda, nendeks on haridus- ja kultuuriosakond, majandusosakond, sotsiaalosakond, rahandusosakond ja vallakantselei. Põhja-Pärnumaa valla hallatavad asutused on nähtavad joonisel 6.



Joonis 6. Põhja-Pärnumaa valla hallatavad asutused (Põhja-Pärnumaa vald, 2023)

Põhja-Pärnumaa vald omab ka tütarettevõtet, milleks on vee ettevõtte AS Mako. AS Mako on 100% valla omanduses olev äriühing, mille põhitegevuseks on veevarustuse ja heitvee kanaliseerimise teenuse pakkumine. Seoses äriühingu omamisega moodustavad Põhja-Pärnumaa Vallavalitsus ja AS Mako ühise konsolideerimisgrupi. (Põhja-Pärnumaa vald, 2023)

2.3 Põhja-Pärnumaa valla eelarvestamise nõuded

Eelarve on kohaliku omavalitsuse üks olulisemaid tööriistu, eelarvele tuginedes tehakse enamus juhtimis otsuseid. Põhja-Pärnumaa vallas kasutatakse eelarvestamiseks ja selle jälgimiseks alates 2019. aastast programmi VeeRa. Antud programm on loodud kogemustega oma-ala professionaalide poolt, et lihtsustada eelkõige finants- ja raamatupidamise inimeste iga päeva tööd. Programm on väga kasulik omavalitsustele, sest tänu VeeRa-le saavad eelarvetega töötada samaaegselt kõik osapooled, omavalitsusjuhtist koolidirektorini.

Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvestamine toimub enam jaolt Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse alusel, kuid lisaks sellele peab iga kohaliku omavalitsuse üksuse valla- või linnavolikogu kehtestama ka oma määrused, millega koordineerida eelarve koostamise tingimused ja korra. Määrus peab sisaldama informatsiooni eelarve liigendamiseks, eelarve või lisaeelarve eelnõu koostamiseks, volikogus menetlemiseks ja vastuvõtmiseks, majandusaasta aruande volikogus menetlemiseks ja kinnitamiseks, vastu võtmata eelarve korral väljaminekute tegemiseks ja eelarve täitmise kohta.

Eelarvekorrektseks koostamiseks kasutatavad dokumendid ja määrused on järgmised:

- Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus;
- kohaliku omavalitsuse korralduse seadus;
- valla põhimäärus;
- valla finantsjuhtimise kord;
- valla arengudokumentide menetlemise kord;
- valla arengukava;
- valla eelarvestrateegia.

Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve koostamisele eelneb pikk töö. Koostada on vaja mitmeid dokumente või neid vajadusel parandada. Üldiselt eelarve koostatakse paralleelselt arengukava ja

eelarve strateegia täiendamise ja parandamisega. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse kohaselt (2023) algab eelarvestamise protsess järgnevalt:

- 1) Arengukava koostamine;
- 2) eelarve strateegia koostamine;
- 3) hallatavate üksuste eelarvete koostamine;
- 4) eelarve koostamine;
- 5) eelarve eelnõu koostamine koos seletuskirjaga;
- 6) eelarve vastuvõtmine.

Põhja-Pärnumaa valla eelarve koostamist alustatakse eelarvestrateegia läbitöötamisega. Eelarvestrateegia on arengukavast tulenev selgitustega finantsplaan. Eelarvestrateegia koostatakse arengukavas välja toodud eesmärkide saavutamiseks. Arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve peavad olema alati omavahel kooskõlas. Eelarvestrateegias on välja toodud järgnev informatsioon (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, 2023):

- Kohaliku omavalitsuse üksuse majandusliku olukorra analüüs ja prognoos eelarvestrateegias perioodiks;
- eelarvestrateegia vastuvõtmisele eelnenud aasta tegelikud, jooksva aasta ja eelarvestrateegia perioodiks prognoositavad põhitegevuse tulud, põhitegevuse kulud, olulisemad investeerimistegevused koos maksumuse ja finantseerimisallikatega ning finantseerimistegevuse maht ja likviidsete varade muutus;
- informatsioon eelarvestrateegia perioodiks kavandatavate kohalike maksude muudatustest;
- ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuse majandusolukorrast koos arvnäitajatega;
- kohaliku omavalitsuse üksuse eelmise aasta põhitegevuse tulem, jooksva aasta põhitegevuse tulem ning eelarvestrateegia perioodiks prognoositav põhitegevuse tulem;
- kohaliku omavalitsuse üksuse eelmise aasta netovõlakoormus, jooksva aasta netovõlakoormus ning eelarvestrateegia perioodiks prognoositav netovõlakoormus;
- muu kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise korraldamiseks oluline informatsioon.

Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarveaasta algab 1. jaanuaril ning lõppeb 31. detsembril. Eelarve kinnitatakse üheks eelarveaastaks, kuid eelarve võib esitada informatsiooni ka eelarveaastast pikema perioodi kohta. Eelarve koostatakse kassapõhisena või tekkepõhisena ning olenemata eelarvestamise meetodist, on eelarve jaotatud vähemalt järgnevateks osadeks:

- Põhitegevuse tulud;

- põhitegevuse kulud;
- investeerimistegevus;
- finantseerimistegevus;
- likviidsete varade muutus.

Põhitegevusteks on valla igapäevased tegevused ehk tavapärased kulutused valla kohustuste täitmiseks. Põhitegevuse tulud moodustuvad peamiselt vallale laekuvatest maksudest, kuid tulud laekuvad ka kaupade ja teenuste müügist, põhitegevuseks saadavad toetused ja muud regulaarsed tulud. Põhitegevuse kuludeks on näiteks tööjõukulud, majandamiskulud (elekter, küte, vesi, administreerimiskulud) ja antavad toetused. Põhitegevus kuludes on eraldi kuluna planeeritud reservfond, mis on mõeldud ettenägematute väljaminekute tegemiseks. Investeerimistegevuse eelarveosa koosneb samuti kuludest ja tuludest. Investeerimistegevusest saadavad tulud on maa- ja varade müük ning erinevad toetused, mis on saadud mõne kindla projekti elluviimiseks. Investeerimiskulud on aga seotud mingi kindla objektiga, näiteks mõne uue hoone ehitus või rekonstrueerimine. Finantseerimistegevus kirjeldab olemasolevate laenude tasumist ja/või uute laenude võtmist. Likviidsete varade muutuse eelarveosa näitab valla rahareservi muutust, kui palju on aasta jooksul muutunud valla rahaline seis ning kui suur on rahajääk eelarveaasta lõpuks. (Eelarvest maalähedaselt, 2020)

Põhja-Pärnumaa vallal on seadusest lähtuvalt iseseisev eelarve. Põhja-Pärnumaa valla eelarve koostamisel olulisemad põhimõtted on järgmised:

- Eelarves peavad olema kajastatud kõik kindla perioodi tulud ja kulud;
- eelarves kajastatud tulud ja kulud peavad olema selgelt ja kõigile ühiselt arusaadavalt esitatud;
- eelarve tulud ja kulud peavad olema kooskõlas;
- kõik eelarve menetluse etapid on avalikustatud määral, mis võimaldab igal isikul saada ülevaate valla eelarve poliitikast;
- eelarves kajastatakse tulud ja kulud vastavalt nende toimumisele ehk tekkepõhiselt.

(Põhja-Pärnumaa valla põhimäärus, 2023)

Põhja-Pärnumaa valla eelarve koostatakse alates 2019. aastast tekkepõhiselt, selle meetodiga kajastatakse tehinguid eelarves vastavalt nende toimumisele, sõltumata sellest, millal nende eest raha laekub või välja makstakse. (Põhja-Pärnumaa valla finantsjuhtimise kord, 2022)

Tekkepõhise eelarve põhitegevuse tulud jagunevad järgnevalt:

- Maksutulud;

- tulud kaupade ja teenuste müügist;
- saadavad toetused;
- muud tegevustulud.

Tuludesse võib planeerida ka tuludega seotud nõuete ja kohustuste muutusi, kui prognoositakse nende olulist mõju likviidsete varade muutuse eelarveosale. Põhitegevuse tulude osasse ei planeerita kasumit ja kahjumit põhivaramüügist, põhivara soetuseks saadavat sihtfinantseerimist ja finantstulusid. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, 2023)

Tekkepõhisel eelarvestamisel jaotatakse põhitegevuse kulud järgnevalt:

- Antavad toetused;
- muud tegevuskulud.

Põhitegevuse kulude osasse võib planeerida ka kuludega seotud nõuete ja kohustuste muutusi, kui prognoositakse nende olulist mõju likviidsete varade muutuse eelarveosale. Eelarves võib ka eraldi põhitegevuse kuluna planeerida reservfondi ettenägematute kulutuste katteks. Põhitegevuse kuludes ei planeerita põhivara amortisatsiooni ja ümberhindlust, põhivara soetuseks antavat sihtfinantseerimist, finantskulusid ja põhivara soetamisega kaasnevat käibemaksukulu. (Ibid.)

Tekkepõhise eelarve investeerimistegevuse osa jaotatakse järgnevalt:

- Põhivara soetus;
- põhivara müük;
- põhivara soetuseks saadav sihtfinantseerimine;
- põhivara soetuseks antav sihtfinantseerimine;
- osaluste soetus;
- osaluste müük;
- muude aktsiate ja osade soetus;
- muude aktsiate ja osade müük;
- antavad laenud;
- tagasilaekuvad laenud;
- finantstulud ja finantskulud.

Investeerimistegevuse osasse ei planeerita põhivara soetuseks saadavat mitterahalist sihtfinantseerimist ja sellega seoses saadavat põhivara, kui sellega ei kaasne kaupade ja teenuste müüki tarnija poolt. Investeerimistegevuse osasse ei planeerita veel ka põhivara soetuseks antavat

sihtfinantseerimist ja sellega kaasnevat mitterahalist põhivara võõrandamist, mitterahalisi sissemakseid äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute omakapitali ning mitterahalisi väljamakseid äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute omakapitalist ning finantsinvesteeringute ja osaluste ümberhindamisest põhjustatud kasumit ja kahjumit ning kohaliku omavalitsuse üksuse osa tema osalusega äriühingu majandusaasta tulemist. (Ibid.)

Tekkepõhise eelarve likviidsete varade muutuse osa jaguneb järgnevalt:

- Raha ja pangakontode saldo muutus;
- rahaturu- ja intressifondide aktsiate või osakute saldo muutus;
- soetatud võlakirjade saldo muutus.

Tekkepõhise eelarve tulemiks nimetatakse põhitegevuse tulude kogusumma ja põhitegevuse kulude kogusumma vahet, millele on liidetud investeerimistegevuse kogusumma. Eelarve tulem peab võrduma likviidsete varade muutuste kogusummaga ja finantseerimistegevuse kogusumma vahega. Eelarve on tasakaalus kui tulem võrdub nulliga. (Ibid.)

Eelarve koostamine algab eelarve eelnõu koostamise ajakava koostamisega, arengudokumentidest tulenevalt valdkondlike alaeelarvete piirsummade, eelarve koostamise tingimuste ja vormide kehtestamisega. Põhja-Pärnumaa valla eelnõu koostamise ajakava on nähtav tabel 1.

Tabel 1. Eelarve eelnõu koostamise ajakava (Põhja-Pärnumaa valla finantsjuhtimise kord, 2022)

Eelarve eelnõu koostamise ajakava koos tingimuste, piirsummade ja vormidega.	Hiljemalt 25.augustiks
Taotluste esitamine hüvitise või toetuse saamiseks	Hiljemalt 1. novembriks
Esialgse eelarve eelnõu esitamine valitsusele	Hiljemalt 15.novembriks
Eelarve eelnõu esitamine koos seletuskirjaga volikogule	Hiljemalt 30.novembriks
Eelarve kinnitamine	Hiljemalt 31. märtsiks

Eelarve eelnõu koostamiseks esitavad struktuuriüksused ja valla hallatavad asutused taotluse oma tegevusvaldkonnaga seotud alaeelarve kavandamiseks, koos eelarvesse raha kavandamise ettepanekuga esitatakse ka seletuskiri, milles tuuakse välja põhjendused eelarvesse taotletud rahasummade suuruse ja kasutamiseotstarbe kohta. Finantsjuht koostab struktuurüksustelt ja valla hallatavatelt asutustelt laekunud taotluste põhjal eelarve koondi. Eelarvetaotlusi menetletakse koostatud eelarve koondi alusel. Menetluses osalevad vallavanem, finantsjuht, pearaamatupidaja ja

struktuurüksuste juhti ning vastava asutuse juht. Eelarve esialgne eelnõu valmistatakse ette finantsjuhi poolt ning esitatakse valitsusele 15.novembriks. Eelarve eelnõu esitatakse alati koos seletuskirjaga, mis sisaldab vähemalt järgnevat informatsiooni (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, 2023):

- Selgitused ja põhjendused eelarveosade kohta eelmise aasta, jooksva aasta ning eelseisva eelarveaasta;
- selgitusi eelarve eelnõus ja eelarvestrateegias esinevate andmete oluliste erinevuste kohta;
- ülevaade arengukavas ja muudes arengudokumentides kajastatud eesmärkide kavandatavast täitmise plaanist eelseisva eelarveaastal ning täitmiseks kavandavad tegevused;
- ülevaade eelseisvateks investeeringuteks koos maksumuste ja finantseerimisallikatega;
- kohaliku omavalitsus üksuse oodatav põhitegevuse tulemi väärtus ja netovõlakoormus eelseisva eelarveaasta lõpuks;
- ülevaade finantsdistsipliini tagamise meetmete rakendamise menetluse ajal eelarvestrateegias või raske finantsolukorra ohu kõrvaldamise menetluse ajal saneerimiskavas eelseisvaks eelarveaastaks kavandatud tegevuste või meetmete kohta;
- muu oluline informatsioon eelseisva eelarveaasta kohta.

Valitsus arutab eelnõud istungil ning annab edasised suunised eelnõu muutmiseks või täiendamiseks. Valitsuse poolt heaks kiidetud järgmise eelarveaasta eelarve eelnõu koos seletuskirjaga edastatakse volikogule hiljemalt 30. novembriks. Enne eelnõu avalikustamist korraldatakse sellele vähemalt kaks volikogu lugemist. Esimese lugemise käigus tutvutakse eelnõu üldpõhimõtetega ning pärast läbirääkimiste lõppu esitatakse kirjalikult muudatusettepanekuid. Eelarve eelnõu muutmise ettepanekule lisab selle algataja põhjendused ja arvestused kavandataivate muudatustega kaasnevate väljaminekute ja nende katteallikate kohta. Teiseks lugemiseks on koostatud muudatusettepanekutest loetelu ning istungil vaadatakse läbi muudatusettepanekud vastavalt sellele koostatud loetelule. Pärast muudatusettepanekute läbivaatamist paneb istungi juhataja eelarve eelnõu lõpphääletusele. Eelarve jõustub eelarveaasta algusest. Kui eelarve on eelarveaasta alguseks kinnitamata ja vastu võtmata, siis võib vallavalitsus teha eelarve vastuvõtmiseni eelarve eelnõus kavandatud väljaminekuid ühe kaheteistkümnendiku ulatuses. (Põhja-Pärnumaa valla finantsjuhtimise kord, 2022)

Oluline on kinni pidada eelarve koostamise protsessi lõpptähtajast, milleks on 31.märts. Selleks kuupärvaks peab eelarve kindlasti kinnitatud olema, sellest oleneb volikogu jätkusuutlikkus ning lõpptähtajaks kinnitamata eelarve puhul osutub volikogu seaduse alusel tegevusvõimetuke. (Kukk, 2012)

Eelarve kinnitamine on kindlasti eelarve protsessi olulisem pool, kuid mitte vähem oluline pole ka eelarve täitmise operatiivne jälgimine ning vajadusel muutuste sisseviimine (Tammert, 2016). Kohalikes omavalitsustes kontrollitakse eelarve täitmist seirearuandega. Seirearuanne on oma sisult eelarve täitmise aruanne, mida tehakse vähemalt kord kvartalis ning selle alusel tehakse edasised juhtimisotsused või alustatakse korrigeerivaid tegevusi. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, 2023)

Eelarveaasta jooksul võib eelarvet muuta lisaeelarvega. Lisa eelarve protsess on üldiselt sama, mis aastaeelarvega. Koostatakse lisaeelarve eelnõu, lisatakse ka seletuskiri koos põhjendustega, miks lisaeelarvet vaja on ning seejärel esitatakse see volikogule. Kui lisaeelarve muutmiseks ei ole tehtud muudatusettepanekuid, siis võib volikogu otsustada lisaeelarve vastuvõtmise juba esimesel lugemisel. (Ibid.)

Majandusaasta aruande kohustusliku koosseisu kuulub ka eelarve täitmise aruanne, tegemist on aruandega, kus on kajastatus esialgne eelarve, lõplik eelarve ja eelarve täitmise andmed aasta lõpu seisuga. Esialgne eelarve on eelarveaasta alguses loodud eelarve ja lõplik eelarve on esialgne eelarve koos lisaeelarvetega. (Ibid.)

2.3.1 Eelarvestamise protsessi olemus

Põhja-Pärnumaa vallas loetakse eelarve protsessi alguseks hallatavate asutuste eelarvete sisestamist VeeRasse. Põhja-Pärnumaa eelarvestamise protsess on leitav joonisena lisa 3 all. Hallatavad asutused lisavad VeeRasse oma asutuse kohta eelarvestamise projektid, kuhu on lisatud põhikulud, -tulud ja kõik muud soovid ja tegevused, mida järgmise eelarveaasta jooksul teha oleks vaja. Kõikidele kirjetele on juba lisatud selgitused, mille jaoks konkreetset summat vajatakse ning lisatud on ka hinnapakumused.

Peale kõikide hallatavate asutuste eelarvete lisamist VeeRasse koostab finantsjuht valla eelarve koondi, mille alusel hakatakse pidama kõikide hallatavate asutustega eelarve läbirääkimisi, kust asutuste juhid saavad oma soove detailsemalt põhjendada ning kaitsta. Läbirääkimisel osalevad vallavanem, valla finantsjuht, valla pearaamatupidaja, struktuuriüksuse juht ning hallatava asutuse juht. Läbirääkimistel informeeritakse hallatavaid asutusi teadaolevatest hinnatõusudest ning tõusudega arvestades tehakse eelarvetes vajalike korrekture.

Suurel määral toimub eelarvete koostamine ikkagi võttes aluseks eelmiste aastate püsikulud ja -tulud, ilma mõjuva ja väga veenva argumendita vald konkreetse eelarve kirje kohta rohkem ressursse ei anna kui eelneval aastal. Samuti vaadatakse ka seda, millises ulatuses on eelnevatel aastatel asutusele

võimaldatud uut inventari ning remontimistöid tehtud. Igal aastal ei saa kõigile uut inventari ja remonti lubada, siis otsustatakse lähtuvalt sellest, kes ja kui palju on juba eelnevatel aastatel saanud ning remontimiseks antakse ressursse neile, kellel reaalselt seda kõige rohkem vaja on ning kes lähiajal pole uuendusi oma asutuses väga teha saanud. Peale läbirääkimisi, viivad hallatavate üksuste juhid oma eelarvetes läbi vajalikud parandused ja korrektuurid.

Järgnevalt hakkab valla finantsjuht koostama esialgset valla eelarvet, kus juba arvestatakse saadavate tuludega ning esmalt arvutatakse kõikide asutuste põhitegevuse kulud, sest nende tarbeks tuleb vallal kindlasti raha anda ning tuludest ja põhikuludest lähtuvalt tehakse otsused, millised hallatavad asutused ja kui suurel määral oma mugavussoove täita saavad. Selle etapi käigus selgub ka kust ja millises ulatuses tuleks hallatavatel asutustel oma eelarveid kärpida. Finantsjuht teeb kärbeteks oma ettepanekud ning saadab need hallatava asutuse juhile ning vajadusel peetaks uus läbirääkimine, et saavutada kindlasti mõlema poolne rahulolu ning kompromiss. Eelarve ei või kindlasti miinusesse minna, seetõttu ei saa ka hallatavad asutused kõiki oma soove ühel aastal realiseerida.

Kui valla esialgne eelarve on finantsjuhi poolt valmis, siis koostatakse ka eelarve seletuskiri, mis peab olema korrektselt kooskõlas eelarvega ning sisaldama üheselt mõistetavaid selgitusi. Kui need dokumendi on valmis esitatakse need korraga valla valitsusele. Valitsus arutab eelarve eelnõu istungil ning annab edasised suunised muutmiseks või täiendamiseks. Üldiselt valitsuse poolt suuri muudatus ettepanekuid ei tehta, sest valitsus on algusest peale eelarve protsessiga seotud ning finantsjuht koostabki valitsusega koostöös eelarve.

Peale valitsuse poolt heaks kiitu edastatakse eelarve ja seletuskiri valla volikogule. Enne volikogu lugemisi vaatavad eelarve üle ka valla eelarvekomisjon, kes tutvuvad eelarve üldpõhimõtetega ning vajadusel teevad ettepanekuid muudatuste tegemiseks. Kooskõlas valitsusega otsustatakse, kui palju ja mil määral muudatused eelarvesse sisse viiakse ning peale seda valmistatakse eelarve ette esimeseks volikogu lugemiseks. Volikogu esimesel lugemisel arutatakse valla eelarve eelnõuga seotud dokumendid läbi ning tehakse kirjalikud muudatusettepanekud. Muudatus ettepanekud esitatakse läbi vallakantselei. Vallavalitsus koostab muudatusettepanekutest loetelu, kuhu on märgitud valitsuse poolne seisukoht ning põhjendused, kas muudatus viiakse sisse või mitte. Antud loetelule tuginedes viib finantsjuht eelarvesse sisse muudatused ja parandused.

Järgnevalt viiakse läbi teine volikogu istung ehk teine lugemine eelarve ja eelarve seletuskirja suhtes, kus vaadatakse üle tehtud parandused ning kui kõik on eelarvega nõus, siis pannakse see lõpphääletusele, kui aga eelarvet veel volikogus vastu ei võeta, siis tehakse veel muudatusettepanekuid ning eelarve läbib ka kolmanda volikogu lugemise. Volikogu võtab eelarve vastu poolthääle enamusega. Peale volikogu poolt heaks kiitu avaldatakse eelarve ja seletuskiri seitsme tööpäeva jooksul valla veebilehel. Eelarve hakkab kehtima 1. jaanuari seisuga.

Vajadusel muudetakse eelarvet eelarve aasta jooksul lisaeelarvega. Lisaeelarve tehakse üldiselt siis, kui sissetulekud vähenevad või väljaminekud suurenevad. Lisaeelarve koostab valitsus ning eelarvele juurde lisatakse ka seletuskiri, milles on põhjendatud lisaeelarve vajadus ning jaotus. Edaspidine lisaeelarve menetlemine ja vastuvõtmine toimub sarnaselt aasta eelarve menetlemisega. Erinevus on selles, et aasta eelarve peab läbima vähemalt kaks volikogu lugemist, aga lisaeelarve võib kinnitada juba esimese lugemise lõpus.

2.4 COVID-19 pandeemiast tingitud muudatused eelarve juhtimises Põhja-Pärnumaa vallas

COVID-19 pandeemiast tingitud muutuste leidmiseks on autor vaatluse alla võtnud kolme aasta Põhja-Pärnumaa valla eelarved, nendeks on 2019, 2020 ja 2021 aastaeelarved ning ka lisa eelarved. Kuna valla eelarved on üldiselt väga pikad ja detailsed, Põhja-Pärnumaa valla eelarves oli algselt lausa 830+ rida, siis autor on eelarvetest teinud lühiversiooni, kus on lõputöö analüüsiks vajalikud instrumendid kõik olemas (Lisa 3).

2019. aastal võeti vastu kaks lisaeelarvet, 2020. aastal võeti vastu kaks lisaeelarvet ning 2021. aastal võeti vastu üks lisaeelarve. Kolme aasta koondeelarvete võrdlus ja muutus on nähtav tabelis 2. Koondeelarve on kinnitatud aastaeelarve koos vastu võetud lisaeelarvetega.

Tabel 2. Koondeelarvete muutuste võrdlus (Põhja-Pärnumaa vald, 2023)

	2019	2020	2021	2019 ja 2020	2020 ja 2021
	koondeelarve	koondeelarve	koondeelarve	muutus	muutus
PÕHITEGEVUSE TULUD	13 091 145	13 405 847	13 600 299	2,40%	1,45%
30 Maksutulud	6 478 600	6 185 631	6 639 475	-4,52%	7,34%
32 Tulud kaupade ja teenuste müügist	1 684 631	1 760 909	1 731 477	4,53%	-1,67%
35 Saadud toetused	4 658 847	5 170 307	4 913 249	10,98%	-4,97%
38 Muud tegevustulud	217 000	217 000	238 597	0,00%	9,95%
PÕHITEGEVUSE KULUD	12 538 767	12 576 155	12 933 387	0,30%	2,84%
41 Sotsiaaltoetused	438 866	408 109	457 931	-7,01%	12,21%
45 Muud toetused	251 322	305 361	369 036	21,50%	20,85%
50 Tööjõukulud	7 400 140	7 581 478	7 854 458	2,45%	3,60%
55 Majandamiskulud	4 365 208	4 261 392	4 217 778	-2,38%	-1,02%
60 Muud tegevuskulud	83 232	19 816	34 184	-76,19%	72,51%
INVESTEERIMISTEGEVUSE TULUD	157 412	686 741	917 795	336,27%	33,64%
35 Saadud toetused	117 224	636 741	897 795	443,18%	41,00%
38 Muud tegevustulud	40 188	50 000	20 000	24,42%	-60,00%
INVESTEERIMISTEGEVUSE KULUD	1 410 619	2 827 575	3 659 259	100,45%	29,41%
15 Põhivara	1 275 486	2 676 410	3 481 979	109,83%	30,10%
45 Muud toetused	80 189	89 865	108 010	12,07%	20,19%
65 Finantstulud, -kulud	54 944	61 300	69 270	11,57%	13,00%
FINANTSEERIMISTEGEVUSE TULUD	925 000	1 000 000	1 800 000	8,11%	80,00%
Võetud kohustised	925 000	1 000 000	1 800 000	8,11%	80,00%
FINANTSEERIMISTEGEVUSE KULUD	449 429	551 677	565 820	22,75%	2,56%
Tasutud kohustised	449 429	551 677	565 820	22,75%	2,56%
LIKVIIDSETE VARADE MUUTUS	-522 379	-862 820	-1 327 402	65,17%	53,84%

2019. aasta lisaeelarved olid enamasti seotud erinevate saadavate toetuste summade muutustest ning nende õiglase suunamisega. Samuti oli lisaeelarvetes palju seotud tööjõukulude suurenemise või vähenemisega. Eelarve muutused viidi läbi üldiselt nii, et lisatoetuseid saanud asutused tegid ettepanekud, kuhu konkreetne toetus suunata ja üldiselt vald selle sinna ka suunas. Muud lisa ressursid suunatakse ümber üldiselt nii, et järjestatakse ettepanekud olulisuse järjekorda ning andes kellelegi lisa raha võetakse see ka kuskilt mujalt vähemaks. Näiteks noorte malev sai 2019 aastal väga populaarseks ning tahtjaid oli tunduvalt rohkem kui planeeritud oli, aga suur tahtjate soov tähendas vallale ka lisa töötasufondi. Selleks et noored saaksid maleva näol raha teenida suunati malevale töötasufondi lisaraha vallavalituses töötasufondi vähendades. 2019. aastaeelarvet vastu võttes oli pooleli ka raamatukogude ümberkorraldamine ning see sai lõpule viidud 1.03.2019. Selle ümberkorralduse tulemusena sai kümnest eraldi seisvast raamatukogust üks Põhja-Pärnumaa Raamatukogu, millel on üheksa haruraamatukogu ning muudatuste tulemusena vähenes töökohtade arv, aga koondamistasudega ei oldud kinnitatud eelarves arvestatud, vajalikud koondamistasud saadi vähendades Pärnjõe rahvamaja tööjõukulusid, sest uue juhi tööaeg on 0,5 võrra väiksem kui eelmisel juhil, koondamistasudeks vajalikud vahendid saadi veel vaba aja tegevuste eelarvet vähendades ning muude haridus abiteenuste eelarvet vähendades stipendiumite ja preemiade näol.

Finantsjuhiga läbiviidud intervjuus selgus, et COVID-19 pandeemia ajal eelarvestamise protsessis suuri muudatusi ei tehtud. 2020. aasta eelarvet vastu võttes ei osanud keegi veel arvestada, millisel määral ja kuidas pandeemia majandust päriselt mõjutama hakkab. Esimesed negatiivsed sündmused hakkasidki toimuma seoses eriolukorra välja kuulutamise, mis leidis aset 11.märtsil. Eriolukord kujutas endast riigi kinni panemist ning väga paljud asutused pidid samuti oma ukseid sulgema teadmata ajaks. Antud olukord tõi kaasa paljude ettevõtete sulgemist, koondamist, palkade alandamist ja palgata puhkusele saatmiseid. Esimeseks suureks muutuseks seoses koroonaga oli ümberkolimine kodukontoritesse, kuna paljud asutused olid kinni ning vajalik oli distantse hoidmine, siis otsustati ka Põhja-Pärnumaa vallas, et kodukontorites töötamine on hetkel parim variant. Kodukontorites oldigi umbes 3 kuud ning koosolekud peeti maha *Teamsi* keskkonnas. Kaugtööl olid ka kõik hallatavad asutused.

2020. aasta karm reaalsus aga selguski juba aprilli alguses, kui omavalitsuse tulud ei laekunud sellisel määral nagu planeeritud oli. Kohaliku omavalitsuse sissetulekud koosnevad maksudest, toetustest, teenuste müügist ja muudest tuludest. Eriolukord tähendas Põhja-Pärnumaa valla jaoks seda, et üks põhilisi tuluallikaid, milleks on üksikisiku tulumaks, vähenes märkimisväärselt võrreldes planeerituga. Üksikisiku tulumaksu laekumine sõltub maksumaksjate arvust ja töötajate tuludest. Antud olukorra stabiliseerimiseks kehtestati Rahandusministeeriumi pool tulubaasi stabiliseerimis toetus. Riigi eelarvest eraldatud riiklike maksutulude ning tasandus- ja toetusfondi ühtne eesmärk on tagada kohalikele omavalitsusele piisavad vahendid kohalike elu küsimuste üle iseseisvalt seaduste alusel otsustamiseks. Põhja-Pärnumaa kasutaski seda toetust üksikisiku tulumaksu alalaekumise kompenseerimiseks ning mingi osa läks ka isikukaitsevahendite ostmiseks. Koroonaga pandeemiast tingituna vähendati ka valla lasteaedade kohatasusid, see oli vajalik jälle seoses koroonaga, sest eriolukorra ajal pidid ka lasteaiad oma ukseid sulgema, et vähendada haiguse levikut ning kontakte ning mõeldes ka vanematele, kes olid just saanud koondamised või saadetud palgata puhkusele ja majanduslikult raskes olukorras, oli vajalik teha korrektureid lasteaia kohatasu osas, et natukenegi leevendada ja vastu tulla lasteaiaelaste laste vanematele.

Seoses koroonaga ja tulude mittelaekumisega said Põhja-Pärnumaa valla hallatavad asutused nõude oma asutuse töötasufondid ja majandamiskulud kriitilise pilguga üle vaadata. Vajalik oli teha kärpeid ka sealt ning ideaalis oleks tahtnud vald vähendada töötasude fonde vähemalt 5% võrra ning majandamiskulusid 6-10% võrra. Antud idee aga teostust ei leidnud, sest palju oli juba pooleliolevaid projekte, mis sisaldasid ka tööjõukulusid ning selliseid pooleliolevaid projekte muuta ei saa. Vähendada ei saanud ka selliste tegevusalade eelarveid, kus eelarve olulise kulu moodustavad

lepingulised tööd või toetusfondi sihtotstarbelised toetused riigieelarvest, näiteks ühistranspordi korraldus, üldmajanduslikud arendusprojektid, jäätmekäitlus, avalike alade puhastus, tänavavalgustus, osalused teiste valdade lasteaedades-koolides, huviharidus ja- tegevus, valla ajaleht, koolitoit jt. Sotsiaalhoolekande eelarveid samuti ei kärbitud, sest antud tegevusalale riigi poolne toetust vähendati nagunii väga suures mahus. Majandamiskulusid mingil määral kärbiti, aga mitte nii suures mahus, kui algselt planeeritud oli. Tabelis 2 on näha, et majandamiskulud võrreldes eelmise aastaga vähenesid -2,38%. Majandamiskulude kokkuhoiul oli samuti vaja arvesse võtta hallatavate asutuste pooleliolevad projektid ja sihtotstarbelised toetused, mille võrra eelarveid vähendada ei saanud.

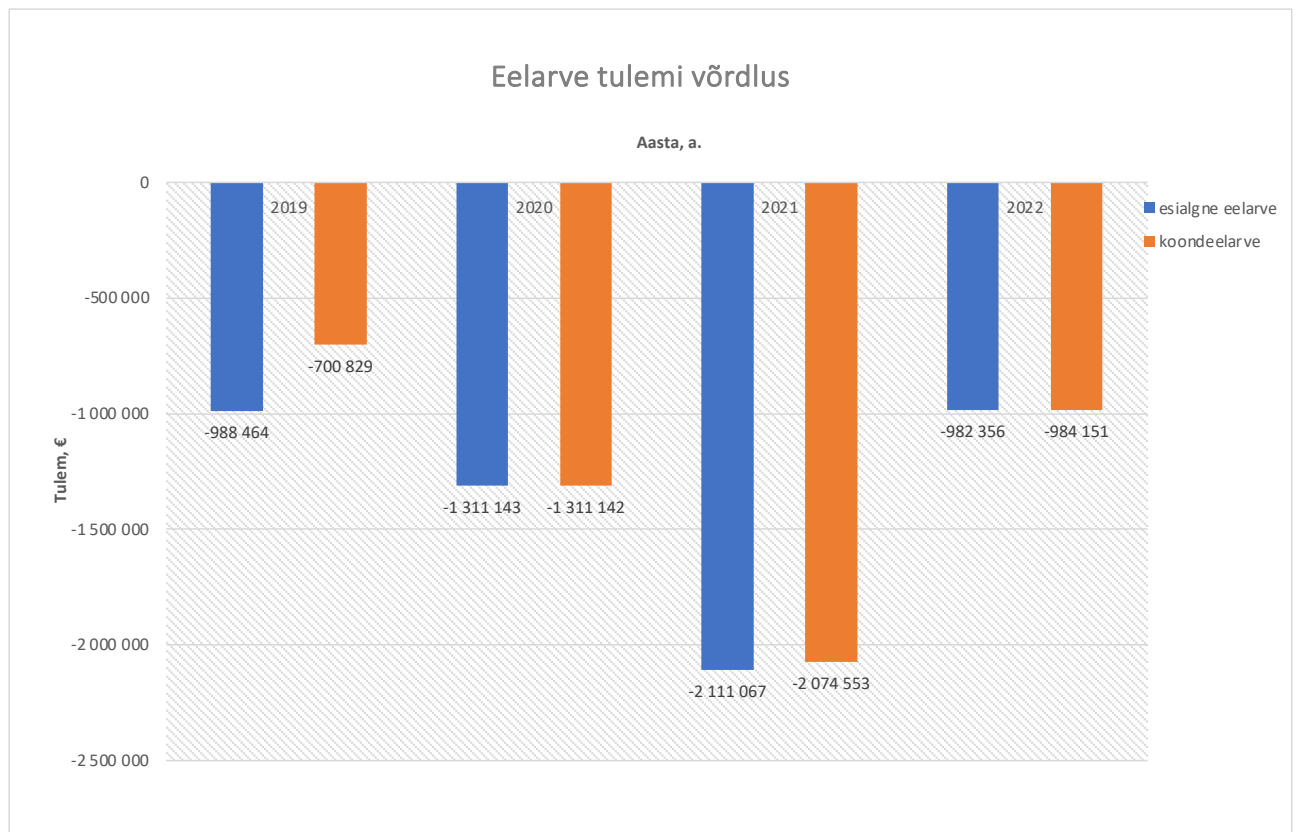
Investeeringutegevustest otsustati välja võtta kaasav eelarve, kuid selle summa võrra lubati tuleval eelarveaastal kaasavasse eelarvesse rohkem panustada. Muid investeeringutegevusi esialgu ei plaanitud kärpida, sest leiti, et planeeritud investeeringud tagavad jätkusuutlikuse majanduses ning on pigem antud olukorras kasulikud kui kahjulikud tegevused. Investeeringutegevused said jätkuda planeeritud mahus ka tänu riigi lisaeelarvele, millega määrati omavalitsuse üksustele investeeringutoetus, mille eesmärk oli leevendada COVID-19 pandeemia negatiivseid mõjusid majandusele. Riigi poolset investeeringutegevust toetust võiski kasutada ainult uuteks investeeringuteks, toetuse saamiseks oli vaja esitada toetust saavate projektide nimekiri.

Rahandusministeerium määras ka kohalikele omavalitsustele teede hoiu toetuse, mille Põhja-Pärnumaa vald otsustas jagada võrdselt pooleks ning ühe osa suunata teede hooldusesse ning teise osa investeeringutegevusse. Antud otsus tuli sellest, et vallas olid mitmed investeeringutegevuse projektid juba alanud ja töös, aga mitmed olid planeeritud kallimaks osutumas. Näiteks Pärnu-Jaagupi ja Tootsi perearstide ruumide kohandamine läks 150% kallimaks, kui planeeritud oli, samuti läks Vändra korvpalli platsi renoveeringutööd 35% kallimaks.

2021. aasta eelarve koostamisel võeti aluseks jällegi 2019. aasta eelarve, sest oldi arvamisel, et koroonapandeemia hullem aeg on möödas ning olid märgid majanduse stabiliseerumisest. Vaadates ka tabel 2. olevaid muutuseid on näha, et üldiselt on kõik tulemused 2021. aastal ka paranenud. Põhitegevuse tulud kasvasid 1,45%, aga seda sellegipoolest, et väga suur osa riigi poolsetest koroonatoetustest kadusid ära, aga samas kõik hallatavad keskused said mingil määral oma tegevust siiski jätkata ning tulu teenida. Samas mitmed põhitegevuse tulud jäid ikkagi teenimata seoses riigi poolsete koroonapiirangutega, mille tõttu näiteks mitmed tegevused, huviringid või üritused tuli tühistada. Riigi poolsete piiranguid hakati leevendama alates aprilli lõpust. 2021. aasta lisaeelarves kajastatigi peamiselt tulude teenimata jäämist ja uute toetuste tekkimist, taadelnud asutuse eelarvetesse vastava

summa väärtuses kanti, et nad saaks omale vajaminevat inventari osta. Lisaeelarves viidi sisse ka mitmeid eelarvete siseselt tehtud muudatusi. Näiteks Vihtra Lasteaia tegevuse ümberkorraldamine ja Vahenurme lasteaia tegevuse lõpetamine.

Koroona pandeemiast tingitud eelarvete võrdluseks saab kasutada ka eelarve tulemite vaatlust, tulemi võrdlusesse lisas autor ka 2022 aasta eelarvete tulemused, et oleks näha, millised muutused toimusid peale pandeemia aega. Põhja-Pärnumaa vallas arvutatakse eelarve tulem järgnevalt - Eelarve tulem = (põhitegevuse tulud – põhitegevuse kulud) + (investeeringutegevuse tulud – investeeringutegevuse kulud) (Joonis 7). Jooniselt on näha, et tulemid on iga aasta negatiivsed olnud, aga koroona aastatel on miinus üha enam kasvanud. Intervjuu käigus selgus, et nende negatiivsete arvude põhjuseks on peamiselt investeeringutegevuse kulude kasv, sest mingid investeeringud on arengukavast lähtudes vajalik teha ning samas on ka investeeringuid, mis on vajalik teha seoses põhitegevuse tavapärase jätkumise tarbeks. Näiteks Pärnu-Jaagupi lasteaia lõpetas koostöö ruumide kütmiseks vajalik katel ja et lasteaia töö saaks tavapärasel viisil jätkuda oli vaja selline investeering teha. Eelarve tulemi miinus kaetakse üldiselt finantseeringutegevuse tulude arvelt ehk võetakse laene, et katta investeeringute kulud ning kui sinna jääb veel mingi vahe, siis antud osa kantakse tavapäraselt ülemineva vaba jäägi arvelt või harvemal juhul nõuete-kohustuste vahega. Intervjuu käigus selgus, et üldiselt on kõik eelarved ikkagi tasakaalu saadud, kuid lähiminevikus ainukene negatiivne eelarve oligi 2020. aasta esimene lisaeelarve, puudusid vahendid, millega tulemi vahet katta saaks.



Joonis 7. Eelarve tulemite võrdlus

Intervjuu käigus selguski, et suurimaks kitsaskohaks COVID-19 pandeemia ajal oli ikkagi kodukontoritest töö tegemine. Tehti küll veebikõnesid ja koosolekuid *Teamsi* keskkonnas, aga puudusid tavalised iganädalased volikogu ja valitsuse istungid, kus sai näost-näku inimestega suhelda ning kõik said paremini enda arvamust ja emotsioone avaldada. Koroonajaal eelarve muutused olid ikka volikogu ja valitsuse ühised otsused, aga sellisel kodukontorite kujul töötamine jättis vähem ruumi arutlusteks ning täpsustusteks, selle tulemusena tehti palju otsuseid rutakalt ning ressursid suunati kohati kiirustades. Ollakse arvamisel, et kindlasti oleks mingid otsused saanud paremini läbi mõelda ja suunata parematesse kohtadesse. Kiired ja rutakad otsused panid ka juhtidele tunduvalt rohkem vastutust kui oleks soovitud. Suures pildis aga arvatakse, et saadi üsna hästi hakkama ning kindlasti osatakse tuleviku natukene paremini hädalukordades hakkama saada. Samas arvatakse, et iga kriis on alati uutmoodi ja on raske valmistuda uueks kriisiks, sest uus tuleb alati teistmoodi. Peale koroonapandeemiat hakkasid koos käima kriisikoosolekud, kus töötatakse välja strateegiaid erinevate hädalukordade jaoks. Näiteks praegu on väga aktuaalne eraldada eelarvest vahendeid generaatorite soetamiseks ja/või võimekuse tõstmiseks.

3 ANALÜÜS JA TULEMUSED

Lõputöös analüüsitava organisatsiooni probleemiks oli klassikalise eelarve suutmatuse kohaneda kiiresti muutuv keskkonnas ning kriisiolukorras on vaja leida sobilikud uued meetmed, mis aitavad eelarvet kiiresti täiustada ning muuta, et sellest kinni pidamine oleks võimalik. Probleemi lahendamiseks kaardistad töö autor esmalt Põhja-Pärnumaa valla eelarvestamise nõuded ning tavapärase eelarvestamise protsessi. Lisaks kirjeldas autor, millised muutused hakkasid seoses COVID-19 pandeemiaga eelarvetes toimuma.

Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve on üks põhilisemaid valla juhtimise tööriistu. Kõige paremini läheb kokku Põhja-Pärnumaa valla arusaam eelarvest Krista Teearu (2018) eelarve mõistega, kus ta väidab, et eelarve on vajalik juhtimisotsuste tegemiseks ja tulemuste kontrollimiseks, et ettevõtte tegevused aitaksid saavutada eesmärgi. Põhja-Pärnumaa vallas kasutatakse eelarvet just õigete juhtimisotsuste tegemiseks ning tulemusi kontrollitakse seireanalüüsiga, mis ongi eelarvete kohustuslik osa. Kohaliku omavalitsuse eelarve on paljude inimeste koostöös kokku pandud ning avalikud, mis tagab ka selle, et kõigile on aastased eesmärgid hästi teada.

Vallavalitsuses on kasutusel tekkepõhine eelarvestamise meetod, mille kohta Arhipov (2019) on öelnud, et tegemist on meetodiga, kus tulud, kulud ja investeeringud eelarvestatakse perioodi, millal nad peaksid tekkima. Eelarve koostatakse raha liikumisest sõltumata. Meetodi plussiks on ülevaade varadest ja kohustustest, võimalus kasutada toote/teenuse omahinna kujundamisel ja võrreldav raamatupidamise aruandlusel. Antud viisil kasutatakse seda meetodi ka Põhja-Pärnumaa vallas. Finantsjuht on aga seisukohal, et tema arvates oli kassapõhine eelarvestamise meetod mugavam, sest aasta lõpu seisuga olid kõik eelarveaasta tehingud tehtud ning kõik selge, aga tekkepõhisega ollakse ühe kuu võrra kindlasti maas. Näiteks 2021. aasta jaanuaris tasutud arved on 2020 aasta eelarves, sest detsembri kuu arved esitatakse uue aasta seisuga, mis teeb jälgimise natukene keerukamaks.

Põhja-Pärnumaa valla eelarve koostamine on väga hästi kooskõlas Peets ja Lääts (1999) poolt kirjeldatud eelarvestamise protsessiga, kus eelarvestamine algab eesmärkide püstitamisega, samamoodi hakkab see ka kohalikus omavalitsuses, koostades arengukava ning seal on kirjas valla missioon, visioon ja eesmärgid. Järgmiseks seotakse püstitatud eesmärgid vastavate ressurssidega, nii tehakse ka Põhja-Pärnumaa vallas, arvutatakse sissetulekud ja vajaminevad ressursid ning seejärel vaadatakse, milliseid eesmärgi saab täita ning vajadusel korrigeeritakse eesmärgi. Seejärel koostatakse eelarve, mis oleks kooskõlas eesmärkide saavutamiseks. Peale eelarve kinnitamist hinnatakse ja analüüsitakse eelarvestatud tulemusi reaalsete tulemustega, kohalikes omavalitsustes

on selleks ettenähtud iga kvartali seireanalüüs. Probleemide ilmnemise korral muudetakse vajadusel eelarveid ja seeläbi ka eesmärgid. Samamoodi toimitakse Põhja-Pärnumaa vallas, kui eelarvega on probleeme, siis viiakse sisse lisaeelarve, kus on kajastatud vastavad muutused.

Uuringu käigus sai selgeks, et enne COVID-19 pandeemiat ei olnud mingit ettevalmistust hädaolukordadega toimetamiseks, sest oldi arvamisel, et valmistatakse vanaks kriisiks, uus tuleb alati teistmoodi ning selle jaoks stsenaariume läbi mõelda on üsna keeruline. Pandeemia ajal eelarvestamise protsessi kui sellist ei muudetudki, muutused toimusid pigem lisaeelarvete näol, eriti just 2020. aasta esimese lisaeelarvega. COVID-19 pandeemiaga seotud probleemidega hakati tegelema alles siis, kui probleem reaalselt juba käes oli, antud juhul siis väga suur osa tuludest ei laekunud. Kohalikel omavalitsustel selles suhtes väga vedas, et riik reageeris pandeemiale ja selle mõjule majandusele üsna kiiresti. Väga palju uusi toetuseid saadi raskemail koroonaaastal riigilt.

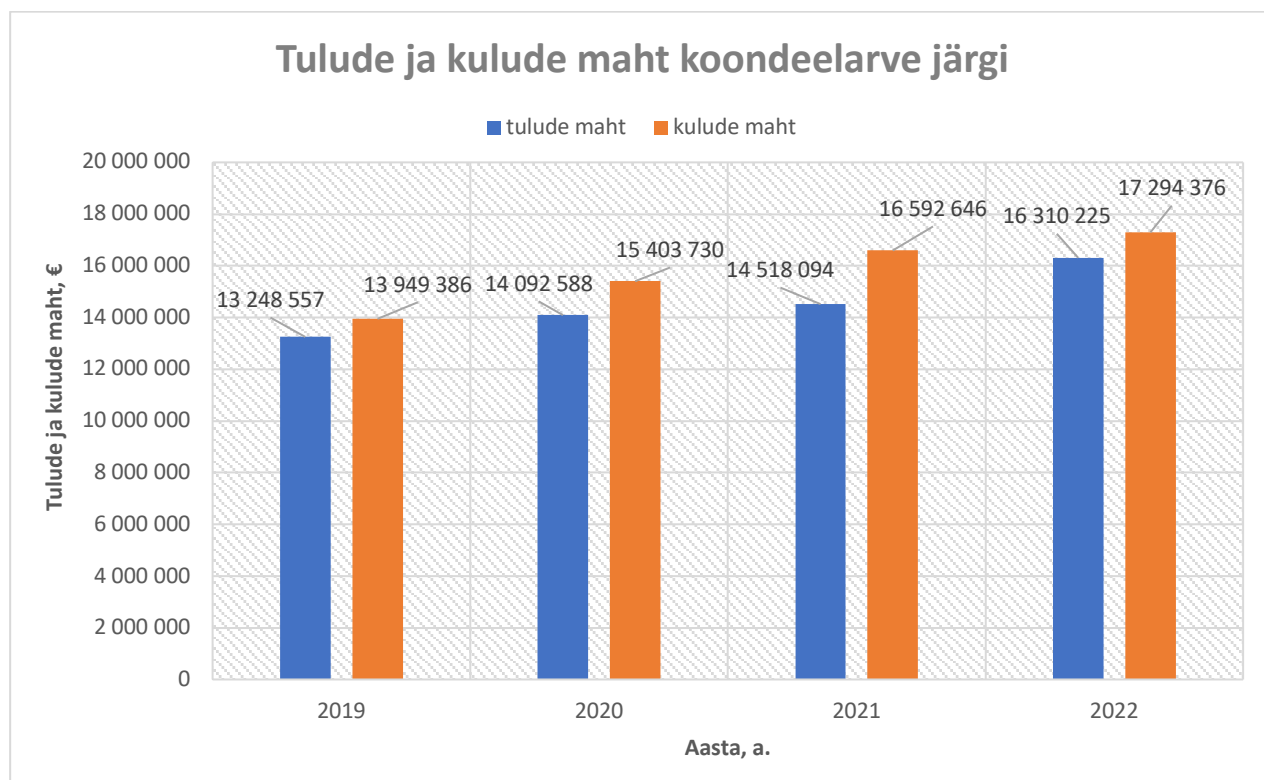
Hädaolukordades toimetamiseks ja eelarve efektiivseks juhtimiseks on autoril järgmised soovitused:

- eelarve koostamise aluseks ei võeta eelmiste aastate eelarvet, vaid arvutusi ja analüüsimist alustatakse nullist. See tagab kvaliteetsema ja planeerituma tuleviku hindamise;
- eelarvesse tuleks planeerida kirje ka ootamatute väljaminekute jaoks;
- majanduslikult raskel ajal tuleks seireanalüüsi teha rohkem kui kord kvartalis. Seireanalüüs annab ülevaate kohe tegelikest tulemustest ning ilmselt oleks saanud COVID-19 pandeemia ajal ka kiiremini olukorra kriitilisusest selge pildi, nähes kui suures mahus tegelikult tulud laekumata jäid;
- teha koosolek täiendavate sissetulekute võimaluste kohta. Kui sel ajal ei oleks riigilt toetuseid laekunud, siis oleks seis üsna halb olnud. Edaspidiselt oleks vajalik hinnata ja olla teadlik oma täiendavate sissetulekute võimalustest. Näiteks varade müük, teha nimekiri, millistest varadest ollakse valmis loobuma ja millises järjekorras.
- anda hallatavatele juhtidele korraldusi väljaminekute tegemata jätmiseks või edasi lükkamiseks. COVID-19 pandeemia ajal küll korrigeeriti natukene majandamiskulusid ja tööfondikulusid, aga konkreetset keeldu või suuremahulisi kärpeid ikkagi ei tehtud. Suuremahulised kärped jäid ka ilmselt seetõttu ära, et seekord oli riik väga helde ning tagas mitmeid toetuseid, et pandeemiaga toime tulla, aga antud korralduse jagamine on kohalike omavalitsusüksuste võimuses ning vajadusel on neil õigus seda ka käsitleda.

Kõigele eelnevale lisaks sooviks autor lahendada ka selle situatsiooni, kus kohalikud omavalitsuse üksused ei tea eelarvet koostades kunagi 100% millisel määral ja milliseid toetuseid riigilt saadakse. Autori hinnangul oleks eelarveid palju lihtsam koostada ja analüüsida, kui riigilt saadavad toetused

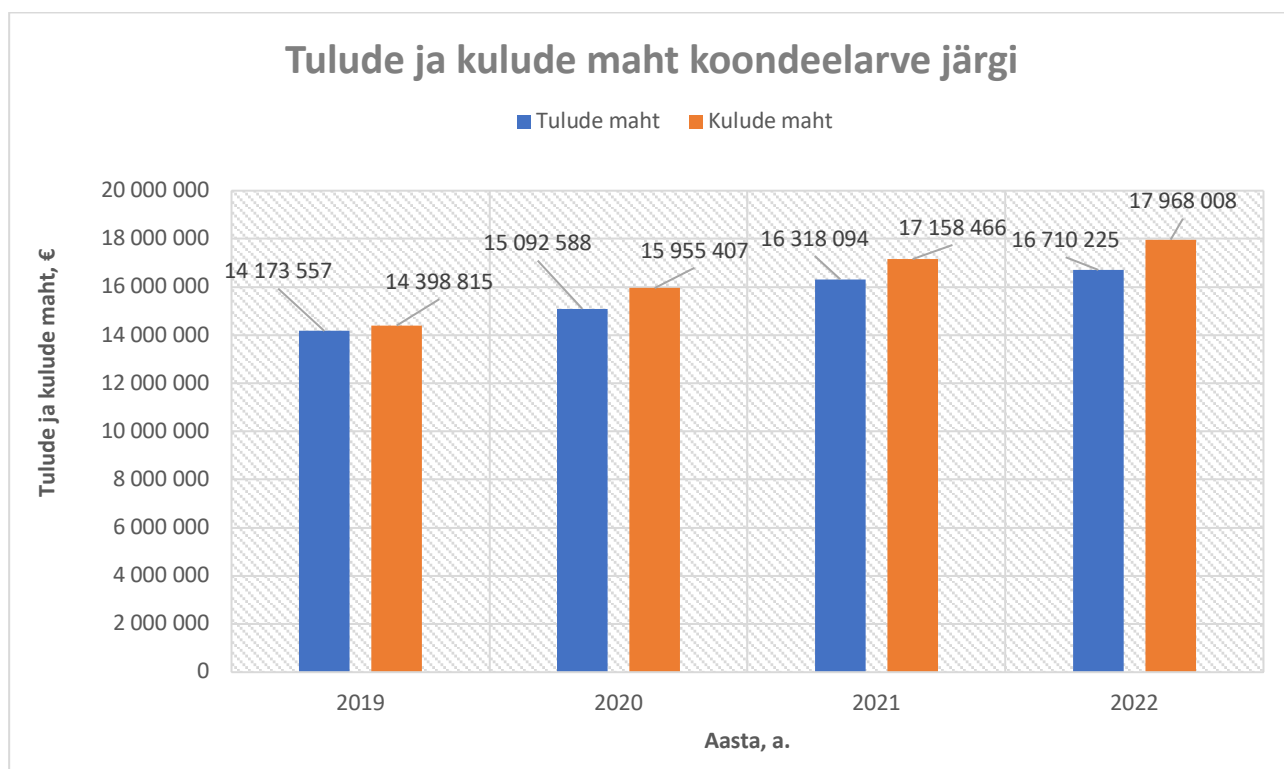
tuleks avalikuks enne kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve kinnitamist. Selle muutmise võimalusena näeb autor kohalike omavalitsus üksuste eelarveaasta perioodi muutmist. Näiteks märtsist järgmise aasta märtsini, see ilmselt vähendaks volikogu ja valitsuse tööd lisaeelarve näol, sest jättes COVID-19 pandeemia välja oli ikkagi mitmeid aastaid, kus näiteks Rahandusministeeriumist saadavad toetused kinnitati hiljem, kui kohaliku omavalitsuse eelarve ning selle tulemusena pidi vastu võtma lisaeelarve, et need muutused saaks kajastatud.

Lisaks teeb lõputöö autor ettepaneku, et kulude ja tulude mahu arvestamisel tuleks arvesse võtta ka finantseerimistegevuse tulud ja kulud. Hetkel arvestatakse Põhja-Pärnumaal eelarve tulusid ja kulusid ainult põhitegevuse ja investeerimistegevusega, aga autor leiab, et finantseerimistegevus tuleks samuti eelarve tuludeks ja kuludeks arvestada, sest makstud võlad võtavad eelarvest ressursse vähemaks ning saadud laenud annavad eelarvesse ressursse juurde. Joonisel 8 on välja toodud tulude ja kulude arvestus praeguse Põhja-Pärnumaa valla meetodi järgi. Jooniselt on näha, et tulud ja kulud on mõlemad iga aastaga kasvanud, aga tulude ja kulude vahe on COVID-19 pandeemia aastatel järjest suuremaks läinud. 2019. aastal olid kulud 5,29% suuremad kui tulud, 2020. aastal olid kulud 9,30% suuremad kui tulud, 2021. aastal olid kulud 14,29% suuremad kui tulud ning 2022. aastal olid kulud 6,03% suuremad kui tulud.



Joonis 8. Põhja-Pärnumaa valla tulude ja kulude arvestus meetod koondeelarve järgi

Joonisel 9 on aga välja toodud kulude ja tulude arvestus, kus on arvestatud ka finantseerimistegevus. Joonisel on välja toodud nelja aasta koondeelarvete tulude ja kulude mahtude võrdlus, mis näitab, et seoses pandeemiaga tulud stabiilselt kasvasid, samuti kasvasid ka kulud. Tulude ja kulude vahe oli aga 2022. aastal kõige suurem, kulud olid 7,53% suuremad kui tulud. 2019. aastal olid kulud ainult 1,59% suuremad kui tulud, 2020. aastal olid kulud 5,72% suuremad kui tulud ning 2021. aastal olid kulud 5,15% suuremad kui tulud.



Joonis 9. Tulude ja kulude mahtude arvestus koos finantseerimistegevusega

Lõputöö autor nõustub Ridal (2021) lõputöös välja toodud väitega, et kriisiolukorrad mõjutavad ka eelarvestamist ja sellepärast peaksid organisatsioonid olema võimalikult palju valmistunud ettenägematuteks olukordadeks, selles on vajalik, et kasutatavad eelarvestamise meetodid võimaldaksid sisse viia olulisi muudatusi ja täiustusi. Samas peab iga muudatus ja täiustus olema hoolikalt kaalutud ja põhjendatud, silmist ei tohiks lasta ka püstitatud eesmärgi. Põhja-Pärnumaa vald küll ei olnud valmistunud selliseks olukorraks, aga neil oli võimalus eelarvesse sisse viia muudatusi ja täiustusi lisaeelarvete näol ning peale COVID-19 pandeemiat hakkasid koos käima ka kriisikoosolekud, kus valmistatakse ikkagi mingil määras hädaolukordadeks ning mõeldakse läbi erinevaid stsenaariume ja neile vastavad juhtimisstrateegiad.

KOKKUVÕTE

Eelarve on kohalikus omavalitsuses üks olulisemaid tööriistu valla juhtimiseks. Eelarve peab olema lihtsasti mõistetav ja selge kõigile. Samuti peab olema tegemist võimalikult läbipaistva protsessiga, see tekitab elanikes usaldust, et valda juhivad õiged inimesed ning nende elu korraldatakse omakasupüüdmatult. Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimine on rangelt reguleeritud seaduste ja määrustega ning sellest olenevalt on väga keeruline teha eelarvete protsessis mööndusi ning muid juhtimisotsuseid.

Kohalikus omavalitsuses on eelarve koostamine aeganõudev ja pikk protsess, sest esmalt tuleb koostada, muuta või üle vaadata valla arengukava ja eelarvestrateegia, lähtudes eelnevast kahest dokumendist hakatakse koostama valla eelarvet. Enne valla eelarve koostamist on vaja korda saada kõikide hallatavate asutuste eelarved ning leida ka asutuste juhtidega kompromisse. Valla eelarve peab omakorda saama heakskiidu nii valitsuselt kui ka volikogult, mis võib muutuda samuti väga ajamahukaks, sest inimesi on palju ja arvamus on samuti mitmeid, aga eelarve saab vastu võtta alles poolthääle enamusega. Valla eelarve peab olema vastuvõetud hiljemalt 31.märtsiks, vastasel juhul tunnistatakse volikogu ebapädevaks ning saadetakse laiali.

Valla eelarve täitmist aitab kontrollida seireanalüüs, mis tehakse igal kvartalil, seal analüüsitakse kinnitatud eelarvet ning selle täitmist protsentuaalselt. Eelarve täitmist kirjeldab ka majandusaastaruande kohustuslik osa, milleks on eelarve täitmise aruanne, seal analüüsitakse kinnitatud eelarvet, koondeelarvet ja eelarve täitmist.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks kasutati deduktiivset lähenemisviisi, mis tähendab liikumist üldiselt üksikule. Üldine teooria seoti konkreetse valla eelarvega ning teooriast lähtuvalt toimus analüüs. Esmalt vaadeldi eelarve koostamise teoreetilist poolt, misjärel koguti empiirilisi andmeid. Lõputöö koostamisel kasutati vertikaalset ülesehitust.

Andmete kogumiseks kasutati kombineeritud meetodi, antud meetodi puhul saavad kokku kvantitatiivne ja kvalitatiivne meetod. Uurimiseks vajalikud andmed saadi dokumendivaatluse ja poolstruktureeritud intervjuu teel. Dokumendivaatlus viidi läbi lisas 1 välja toodud kava alusel ning intervjuu toimus lisas 2 välja toodud küsimuste alusel.

Lõputöö esimeses osas on antud teoreetiline ülevaade eelarve olemusest, mõistest, meetoditest, protsessist ning kasulikest ja kahjulikest külgedest. Teises osas on kirjeldatud uuritavat organisatsiooni ehk Põhja-Pärnumaa valda ning välja toodud nõuded kohaliku omavalitsuse eelarve

koostamise nõuete kohta ning kirjeldatud ka Põhja-Pärnumaa valla eelarvestamise protsessi tavaolukorras ning viimasena kirjeldatud ka, mis hakkas eelarvetes ja juhtimises muutuma seoses COVID-19 pandeemia tulekuga.

Lõpetuseks on kirjeldatud autori poolseid ettepanekuid, millised tegevused aitaks paremini toimida hädaolukordade juhtimisega ning analüüsitud võimalike parenduskohti seoses eelarvestamise ja eelarvetega kohalikus omavalitsuses.

Autori hinnangul sai lõputöö eesmärk täidetud, seoses hädaolukordade tarbeks kiirete eelarvestamise protsessi muudatusteks võimaluste väljatoomisega. Lisaks selgitas töö kirjutamine paremini kohalike omavalitsuse üksuste tööd ning juhtimise põhimõtteid.

SUMMARY

Changes in budgeting due to the COVID-19 pandemic, as an example of Põhja-Pärnumaa municipality

The budget is one of the most important tools for managing the municipality in the local government. The budget must be easy to understand and clear for everyone. It must also be as transparent a process as possible, it creates trust in the residents that the municipality is run by the right people and that their lives are organized selflessly. The financial management of the local government is strictly regulated by laws and regulations, and depending on this, it is very difficult to make concessions and other management decisions in the budget process.

In the local government, budget preparation is a time-consuming and long process, because first of all, the development plan and budget strategy of the municipality must be prepared, changed or reviewed, and the budget of the municipality is prepared based on the previous two documents. Before preparing the municipal budget, it is necessary to sort out the budgets of all managed institutions and find compromises with the managers of the institutions. In turn, the municipality's budget must be approved by both the government and the council, which can also become very time-consuming, because there are many people and there are also many opinions, but the budget can only be adopted with a majority of votes in favor. The municipality's budget must be adopted by March 31 at the latest, otherwise the council will be declared incompetent and dissolved.

Monitoring analysis, which is done every quarter, helps to check the implementation of the municipal budget, where the approved budget and its implementation are analyzed in percentage. The execution of the budget is also described in the mandatory part of the annual financial report, which is the budget execution report, where the approved budget, consolidated budget and budget execution are analyzed.

A deductive approach was used to achieve the aim of the thesis, which means moving to the individual in general. The general theory was linked to the budget of a specific municipality, and the analysis was based on the theory. First, the theoretical side of budget preparation was examined, after which empirical data was collected. A vertical structure was used in the preparation of the thesis.

A combined method was used to collect data, this method combines quantitative and qualitative methods. The data necessary for the research was obtained through document observation and semi-structured interview. The document review was conducted based on the plan outlined in Appendix 1, and the interview was conducted based on the questions outlined in Appendix 2.

The first part of the thesis provides a theoretical overview of the nature, concept, methods, process and beneficial and harmful aspects of the budget. In the second part, the researched organization, the North Pärnuma municipality, is described and the requirements for the preparation of the budget of the local government are outlined, and the budgeting process of the North Pärnuma municipality in a normal situation is also described, and lastly, what started to change in budgets and management due to the advent of the COVID-19 pandemic is also described.

Finally, the author's suggestions are described, which activities would help to better cope with the management of emergency situations, and possible areas of improvement in relation to budgeting and budgets in local government are analyzed.

In the opinion of the author, the aim of the thesis was fulfilled, in connection with identifying the possibilities for quick budgeting process changes for emergency situations. In addition, writing the paper better explained the work of local government units and the principles of management.

LISAD

Lisa 1. Dokumendi vaatlus plaan

Lisa 2. Intervjuu küsimustik

Lisa 3. Eelarve protsess

Lisa 4. Eelarvete võrdlus tabel

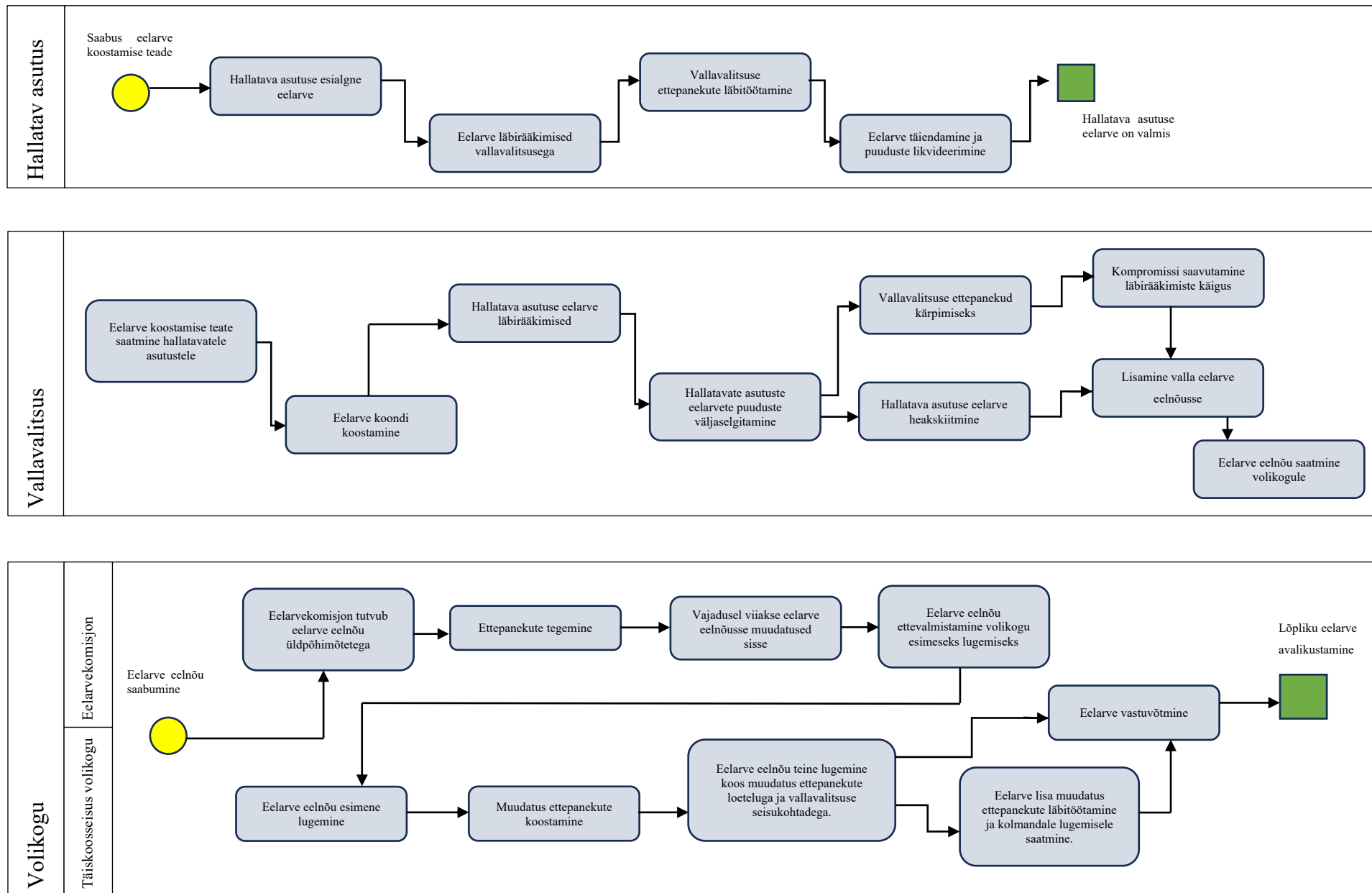
Lisa 1. Dokumendivaatlusplaan

Dokumendi nimetus	Vaadeldavad andmed
Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus	Eelarvestamise nõuded
Põhja-Pärnumaa valla finantsjuhtimise kord	Eelarvestamise nõuded
Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadus	Eelarvestamise nõuded
Põhja-Pärnumaa valla põhimäärus	Eelarvestamise nõuded
Põhja-Pärnumaa 2019 eelarve	2019. aasta kirjed ja arvandmed
Põhja-Pärnumaa 2020 eelarve	2020. aasta kirjed ja arvandmed
Põhja-Pärnumaa 2021 eelarve	2021. aasta kirjed ja arvandmed
Põhja-Pärnumaa 2022 eelarve täitmise aruanne	2022. aasta eelarve üldised arvandmed ja tulemused
Põhja- Pärnumaa 2019, 2020, 2021 lisaeelarve	Eelarvetes tehtud muudatused

Lisa 2. Intervjuu küsimustik

1. Millised dokumendid on Põhja-Pärnumaa valla eelarvestamise tegevuse aluseks?
2. Kuidas toimub juhtimine kohalikus omavalitsuses?
3. Palun kirjeldage Põhja-Pärnumaa valla eelarvestamise protsessi.
4. Kas midagi muutus eelarvestamise protsessis seoses COVID-19 tulekuga? Mis? Kirjeldage.
5. Millised olid COVID-19 pandeemia ajal kitsaskohad eelarves?
6. Millest need kitsaskohad võisid tingitud olla?
7. Kuidas ollakse valmistunud tulevikuks, kui peaks jälle majanduslikult väge keeruline olukord tulema?

Lisa 3. eelarve protsessi joonis



Lisa 4. Eelarvete võrdlus tabel

		2019	2019	2019	2020	2020	2020	2021	2021	2021
		esialgne eelarve	koond-eelarve	eelarvete muutus	esialgne eelarve	koond-eelarve	eelarvete muutus	esialgne eelarve	koond-eelarve	eelarvete muutus
PÕHITEGEVUSE TULUD		12 707 021	13 091 145	3,02%	13 462 524	13 405 847	-0,42%	13 213 709	13 600 299	2,93%
	01 Üldised valitsemissektori teenused	7 962 776	8 014 545	0,65%	8 349 345	7 841 945	-6,08%	8 211 223	8 297 771	1,05%
	30 Maksutulud	6 478 600	6 478 600	0,00%	6 891 475	6 185 631	-10,24%	6 639 475	6 639 475	0,00%
	32 Tulud kaupade ja teenuste müügist	18 600	18 600	0,00%	18 250	18 250	0,00%	20 000	0	-100,00%
	35 Saadud toetused	1 248 576	1 300 345	4,15%	1 222 620	1 421 064	16,23%	1 314 748	1 421 296	8,10%
	38 Muud tegevustulud	217 000	217 000	0,00%	217 000	217 000	0,00%	237 000	237 000	0,00%
	04 Majandus	349 287	313 275	-10,31%	309 054	613 889	98,63%	306 193	306 193	0,00%
	32 Tulud kaupade ja teenuste müügist	3 000	0	-100,00%	1 200	1 200	0,00%	1 200	1 200	0,00%
	35 Saadud toetused	346 287	313 275	-9,53%	307 854	612 689	99,02%	304 993	304 993	0,00%
	06 Elamu- ja kommunaalmajandus	45 567	100 973	121,59%	94 490	94 490	0,00%	77 500	77 500	0,00%
	32 Tulud kaupade ja teenuste müügist	45 567	52 067	14,26%	72 000	72 000	0,00%	77 500	77 500	0,00%
	35 Saadud toetused	0	48 906	100,00%	22 490	22 490	0,00%	0	0	0,00%
	07 Tervishoid	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	3 933	100,00%
	35 Saadud toetused	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	3 933	100,00%
	08 Vaba aeg, kultuur, religioon	63 060	110 159	74,69%	107 735	123 157	14,32%	95 340	116 212	21,89%
	32 Tulud kaupade ja teenuste müügist	59 110	74 760	26,48%	86 000	85 000	-1,16%	77 150	77 150	0,00%
	35 Saadud toetused	3 950	35 399	796,18%	21 735	38 157	75,56%	18 190	39 062	114,75%
	09 Haridus	3 120 694	3 282 598	5,19%	3 284 451	3 305 535	0,64%	3 212 443	3 339 347	3,95%
	32 Tulud kaupade ja teenuste müügist	557 321	560 321	0,54%	572 051	550 166	-3,83%	532 745	532 745	0,00%
	35 Saadud toetused	2 563 373	2 722 277	6,20%	2 712 400	2 755 369	1,58%	2 679 698	2 805 005	4,68%
	38 Muud tegevustulud	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	1 597	100,00%
	10 Sotsiaalne kaitse	1 165 637	1 269 594	8,92%	1 317 449	1 426 830	8,30%	1 311 010	1 459 342	11,31%
	32 Tulud kaupade ja teenuste müügist	968 844	1 030 950	6,41%	1 062 604	1 106 293	4,11%	1 120 382	1 120 382	0,00%
	35 Saadud toetused	196 793	238 644	21,27%	254 845	320 537	25,78%	190 628	338 960	77,81%
PÕHITEGEVUSE KULUD		11 932 941	12 538 767	5,08%	12 873 352	12 576 155	-2,31%	12 648 287	12 933 387	2,25%
	01 Üldised valitsemissektori teenused	1 500 809	1 532 308	2,10%	1 481 544	1 313 330	-11,35%	1 581 831	1 528 965	-3,34%
	45 Muud toetused	63 600	63 600	0,00%	87 411	87 411	0,00%	109 287	140 226	28,31%
	50 Tööjõukulud	1 015 294	1 039 443	2,38%	999 073	963 907	-3,52%	1 021 269	1 023 745	0,24%
	55 Majandamiskulud	296 915	346 034	16,54%	264 560	242 196	-8,45%	319 275	331 061	3,69%
	60 Muud tegevuskulud	125 000	83 232	-33,41%	130 500	19 816	-84,82%	132 000	33 933	-74,29%

		2019	2019	2019	2020	2020	2020	2021	2021	2021
		esialgne eelarve	koond- eelarve	eelarvete muutus	esialgne eelarve	koond- eelarve	eelarvete muutus	esialgne eelarve	koond- eelarve	eelarvete muutus
	04 Majandus	523 507	418 589	-20,04%	438 305	496 048	13,17%	367 162	367 162	0,00%
	45 Muud toetused	70 000	70 000	0,00%	70 000	70 000	0,00%	78 000	78 000	0,00%
	50 Tööjõukulud	26 759	1 675	-93,74%	6 428	6 428	0,00%	6 428	6 428	0,00%
	55 Majandamiskulud	426 748	346 914	-18,71%	361 877	419 620	15,96%	282 734	282 734	0,00%
	05 Keskkonnakaitse	184 670	184 330	-0,18%	192 370	241 182	25,37%	212 640	212 640	0,00%
	45 Muud toetused	7 170	7 170	0,00%	7 170	7 170	0,00%	7 200	7 200	0,00%
	55 Majandamiskulud	177 500	177 160	-0,19%	185 200	234 012	26,36%	205 440	205 440	0,00%
	06 Elamu- ja kommunaalmajandus	213 035	301 729	41,63%	269 278	257 118	-4,52%	241 419	244 419	1,24%
	45 Muud toetused	20 952	20 952	0,00%	21 000	21 000	0,00%	21 000	24 000	14,29%
	50 Tööjõukulud	25 083	25 083	0,00%	27 518	27 518	0,00%	27 519	27 519	0,00%
	55 Majandamiskulud	167 000	255 694	53,11%	220 760	208 600	-5,51%	192 900	192 900	0,00%
	07 Tervishoid	5 000	5 000	0,00%	10 000	51 045	410,45%	25 000	28 933	15,73%
	55 Majandamiskulud	5 000	5 000	0,00%	10 000	51 045	410,45%	25 000	28 933	15,73%
	08 Vaba aeg, kultuur, religioon	1 110 940	1 191 301	7,23%	1 247 011	1 198 841	-3,86%	1 232 865	1 248 134	1,24%
	45 Muud toetused	89 250	89 250	0,00%	119 250	119 250	0,00%	119 250	119 250	0,00%
	50 Tööjõukulud	502 865	520 249	3,46%	544 148	518 283	-4,75%	542 801	547 160	0,80%
	55 Majandamiskulud	518 825	581 802	12,14%	583 613	561 308	-3,82%	570 814	581 725	1,91%
	09 Haridus	6 599 781	6 953 509	5,36%	7 190 220	6 912 862	-3,86%	6 919 722	7 102 864	2,65%
	41 Sotsiaaltoetused	7 000	2 500	-64,29%	3 800	3 800	0,00%	3 350	3 350	0,00%
	45 Muud toetused	41 350	350	-99,15%	350	350	0,00%	360	360	0,00%
	50 Tööjõukulud	4 951 524	4 967 444	0,32%	5 340 184	5 124 999	-4,03%	5 172 555	5 236 236	1,23%
	55 Majandamiskulud	1 599 907	1 983 215	23,96%	1 845 886	1 783 713	-3,37%	1 743 457	1 862 666	6,84%
	60 Muud tegevuskulud	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	251	100,00%
	10 Sotsiaalne kaitse	1 795 199	1 952 001	8,73%	2 044 624	2 105 729	2,99%	2 067 648	2 200 270	6,41%
	41 Sotsiaaltoetused	486 292	436 366	-10,27%	418 177	404 309	-3,32%	399 621	454 581	13,75%
	45 Muud toetused	0	0	0,00%	0	180	100,00%	0	0	0,00%
	50 Tööjõukulud	781 675	846 246	8,26%	915 795	940 343	2,68%	983 362	1 013 370	3,05%
	55 Majandamiskulud	527 232	669 389	26,96%	710 652	760 898	7,07%	684 665	732 319	6,96%
	INVESTEERIMISTEGEVUSE TULUD	327 903	157 412	-51,99%	465 272	686 741	47,60%	687 289	917 795	33,54%
	01 Üldised valitsemissektori teenused	30 000	40 188	33,96%	50 000	50 000	0,00%	20 000	20 000	0,00%
	38 Muud tegevustulud	30 000	40 188	33,96%	50 000	50 000	0,00%	20 000	20 000	0,00%
	04 Majandus	0	0	0,00%	0	60 736	100,00%	0	10 000	100,00%
	35 Saadud toetused	0	0	0,00%	0	60 736	100,00%	0	10 000	100,00%

		2019	2019	2019	2020	2020	2020	2021	2021	2021
		esialgne eelarve	koond- eelarve	eelarvete muutus	esialgne eelarve	koond- eelarve	eelarvete muutus	esialgne eelarve	koond- eelarve	eelarvete muutus
	05 Keskkonnakaitse	0	0	0,00%	0	0	0,00%	21 160	21 160	0,00%
	35 Saadud toetused	0	0	0,00%	0	0	0,00%	21 160	21 160	0,00%
	06 Elamu- ja kommunaalmajandus	0	35 189	100,00%	206 500	307 168	48,75%	84 100	84 100	0,00%
	35 Saadud toetused	0	35 189	100,00%	206 500	307 168	48,75%	84 100	84 100	0,00%
	08 Vaba aeg, kultuur, religioon	0	59 996	100,00%	0	0	0,00%	0	7 320	100,00%
	35 Saadud toetused	0	59 996	100,00%	0	0	0,00%	0	7 320	100,00%
	09 Haridus	297 903	0	-100,00%	208 772	268 837	28,77%	487 029	700 215	43,77%
	35 Saadud toetused	297 903	0	-100,00%	208 772	268 837	28,77%	487 029	700 215	43,77%
	10 Sotsiaalne kaitse	0	22 039	100,00%	0	0	0,00%	75 000	75 000	0,00%
	35 Saadud toetused	0	22 039	100,00%	0	0	0,00%	75 000	75 000	0,00%
	INVESTEERIMISTEGEVUSE KULUD	2 090 447	1 410 619	-32,52%	2 365 587	2 827 575	19,53%	3 363 778	3 659 259	8,78%
	01 Üldised valitsemissektori teenused	104 944	61 709	-41,20%	160 900	160 900	0,00%	504 870	485 870	-3,76%
	15 Põhivara	50 000	6 765	-86,47%	100 000	100 000	0,00%	390 000	417 000	6,92%
	45 Muud toetused	0	0	0,00%	0	0	0,00%	55 000	0	-100,00%
	65 Finantstulud, -kulud	54 944	54 944	0,00%	60 900	60 900	0,00%	59 870	68 870	15,03%
	04 Majandus	119 000	90 708	-23,77%	127 000	390 153	207,21%	232 066	278 331	19,94%
	15 Põhivara	119 000	90 708	-23,77%	127 000	390 153	207,21%	232 066	278 331	19,94%
	05 Keskkonnakaitse	5 000	0	-100,00%	5 000	5 000	0,00%	26 160	34 000	29,97%
	15 Põhivara	5 000	0	-100,00%	5 000	5 000	0,00%	26 160	34 000	29,97%
	06 Elamu- ja kommunaalmajandus	811 600	946 039	16,56%	447 507	558 207	24,74%	544 450	554 032	1,76%
	15 Põhivara	112 650	865 850	668,62%	402 000	468 342	16,50%	446 022	446 022	0,00%
	45 Muud toetused	698 950	80 189	-88,53%	45 507	89 865	97,48%	98 428	108 010	9,73%
	07 Tervishoid	0	0	0,00%	0	0	0,00%	5 300	5 300	0,00%
	15 Põhivara	0	0	0,00%	0	0	0,00%	5 300	5 300	0,00%
	08 Vaba aeg, kultuur, religioon	332 120	89 996	-72,90%	126 500	126 149	-0,28%	170 072	203 712	19,78%
	15 Põhivara	25 000	89 996	259,98%	126 500	126 149	-0,28%	170 072	203 712	19,78%
	45 Muud toetused	307 120	0	-100,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%
	09 Haridus	680 783	204 269	-69,99%	1 423 280	1 501 766	5,51%	1 685 460	1 889 380	12,10%
	15 Põhivara	680 783	204 269	-69,99%	1 423 280	1 501 766	5,51%	1 685 460	1 889 380	12,10%
	10 Sotsiaalne kaitse	37 000	17 898	-51,63%	75 400	85 400	13,26%	195 400	208 634	6,77%
	15 Põhivara	37 000	17 898	-51,63%	75 000	85 000	13,33%	195 000	208 234	6,79%
	65 Finantstulud, -kulud	0	0	0,00%	400	400	0,00%	400	400	0,00%

			2019	2019	2019	2020	2020	2020	2021	2021	2021
			esialgne eelarve	koond- eelarve	eelarvete muutus	esialgne eelarve	koond- eelarve	eelarvete muutus	esialgne eelarve	koond- eelarve	eelarvete muutus
FINANTSEERIMISTEgevuse TULUD			925 000	925 000	0,00%	1 000 000	1 000 000	0,00%	1 800 000	1 800 000	0,00%
		20 Lühiajalised kohustised	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%
		25 Pikaajalised kohustised	925 000	925 000	0,00%	1 000 000	1 000 000	0,00%	1 800 000	1 800 000	0,00%
FINANTSEERIMISTEgevuse KULUD			463 421	449 429	-3,02%	551 677	551 677	0,00%	565 820	565 820	0,00%
		20 Lühiajalised kohustised	463 421	449 429	-3,02%	551 677	551 677	0,00%	565 820	565 820	0,00%
		25 Pikaajalised kohustised	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%
LIKVIIDSETE VARADE MUUTUS			-526 885	-522 379	-0,86%	-862 820	-862 820	0,00%	-1 363 916	-1 327 402	-2,68%

VIIDATUD ALLIKAD

- Alver, J., & Reinberg, L. (2002). *Juhtimisarvestus*. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoja OÜ.
- Amur, M. (2020). Eelarvesüsteemi kujundamine ettevõttes Põllumajanduse OÜ. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.
- Arhipov, V. (2019). Eelarvestamine.
- Aru, S. (2017). Purpose for budgeting - literature review. Jharkhand: Ranchi Women's College.
- Avarmaa, M., & Põldmaa, P. (02. 04. 2023. a). Kas koroonakriis kummutas eelarvestamise paradoksi? *Äripäev*.
- Bech, H. (2015). *Budgeting in big and small companies is not the same*. Kasutamise kuupäev: 03.04. 2023. a, allikas <https://tbkconsult.com/budgeting-in-big-and-small-companies-do-you-know-the-difference/>
- Bogsnes, B. (14. 02. 2022. a). Kohanduv eelarvestamine kui tuleviku juhtimis mudel. *Finantsuudised*.
- Cravenho, A. (2014). *The 5 Essentials for Aligning Your Budget With Your Business Strategy*. Kasutamise kuupäev: 20.04. 2023. a, allikas <https://www.entrepreneur.com/growing-a-business/the-5-essentials-for-aligning-your-budget-with-your/240664>
- Elmaste, A. (2022). Eelarvestamine Eesti väikeettevõtetes. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.
- Finantsarvestuse konspekt. (2016).
- Jaansoo, A. (2011). *Kulude arvestus ja eelarvestamine*. Kasutamise kuupäev: 01.05. 2023. a, allikas <https://www.scribd.com/doc/220902797/innove-kulude-arvestus-ja-eelarvestamine>
- Kallas, K. (2002). *Finantsarvestuse alused*. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoja OÜ.
- Karm, M. (2013). Õppemeetodid kõrgkoolis. Tartu, Eesti.
- Karm, T. (2013). *Operatiivne ja strateegiline kontrolling. Eelarvestamine kui kontrollingu meetod*. Kasutamise kuupäev: 02.04. 2023. a, allikas <https://kontrolling.weebly.com>
- Karu, S., & Zirnask, V. (2004). *Eelarvestamine - üks strateegilise kontrollingu juurutamise eeldusi organisatsioonis*. Tartu: Rafiko Kirjastus OÜ.

- Kohaliku omavalitsuse konsolideerimisgrupi majandusaasta aruande koostamise juhend.* (13. 12. 2017. a.). Kasutamise kuupäev: 07.11. 2023. a, allikas Riigi Tugiteenuste Keskus: <https://www.rtk.ee/saldoandmikud-ja-finantsnaitajad/saldoandmike-kasutajad/finantsarvestuse-ja-aruandluse-juhendid#kohalike-omavalitsus>
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.* (01. 07. 2023. a). Kasutamise kuupäev: 07.11. 2023. a, allikas Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOKS>
- Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus.* (01. 07. 2023. a). Kasutamise kuupäev: 02.11. 2023. a, allikas Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOFS>
- Lääts, K. & Peets, P. (1999). *Vastutuspõhine arvestus - üks controllingu juurutamise eeldusi organisatsioonis.* Tartu: Rafiko Kirjastus OÜ.
- Mereste, U. (2003). *Majandusleksikon II.* Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus AS.
- Nõmmiste, M. (2017). *Eelarve - eesmärkide saavutamise abimees.* Kasutamise kuupäev: 29.04. 2023. a, allikas <https://www.grantthornton.ee/insights-landing-page/eelarve--mitte-ainult-plaan-vaid-ka-vahend-eesmarkide-saavutamiseks/>
- Põhja-Pärnumaa vald.* (13. 09 2023. a). Kasutamise kuupäev: 02.11. 2023. a, allikas <https://www.pparnumaa.ee/tutvustus-ja-asukoht>
- Põhja-Pärnumaa valla finantsjuhtimise kord.* (25. 06. 2022. a). Kasutamise kuupäev: 03.11. 2023. a, allikas Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/422062022024>
- Põhja-Pärnumaa valla põhimäärus.* (26. 05 2023. a). Kasutamise kuupäev: 03.11. 2023. a, allikas Riigi Teataja.
- Pöldmaa, P. (2022). *Koroonakriisi mõju Eesti ettevõtete eelarvestamisele.* Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.
- Rahandusministeerium.* (08. 06 2023. a). Kasutamise kuupäev: 06.11. 2023. a, allikas <https://www.fin.ee/kohalikud-omavalitsused>
- Rahvastikuregister.* (01. 01 2023. a). Kasutamise kuupäev: 02.11. 2023. a, allikas Rahvastik: <https://www.rahvastikuregister.ee>
- Raudla, R. (09. 06 2019. a). *Kas nullbaasiline eelarvestamine teeb tõesti elu kergemaks? Postimees.*

- Ridal, K. (2021). Covid-19 kriisi mõju eelarvestamisele Eesti põllumajandusettevõtetes. Tartu: Eesti Maaülikool.
- Salomao, A. (02. 08 2023. a). *Mind the GRAPH*. Kasutamise kuupäev: 02.11. 2023. a, allikas Induktiivne vs deduktiivne uuring: Andmeanalüüsi kaks lähenemisviisi: <https://mindthegraph.com/blog/et/induktiivne-vs-deduktiivne-uuring/>
- Sarapik, R. (29. 09. 2019. a). Isegi alustaval ettevõttel on lootust raha üles leida. *Äripäev*.
- Schmidt, J. (2023). *Activity-Based Budgeting*. Kasutamise kuupäev: 15.04. 2023. a, allikas <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/fpa/activity-based-budgeting/>
- Strenze, T. (2020). *Tartu Ülikool*. Kasutamise kuupäev: 02.11. 2023. a, allikas Teadustöö alused: https://sisu.ut.ee/teadustoo_alused/deduktiivne-strateegia-ja-lineaarne-uuringuprotsess
- Zirul, R. (2009). Majandusanalüüs. Tartu.
- Tearu, K. (2018). *Ettevõtte eduraamat : finantsmaailma teejuht Unistajale kui ka Tegijale*. Tallinn: Äripäev AS.
- Tearu, K. (2018). *Finantsjuhtimine lihtsalt ja selgelt*. Tallinn: Pilvebüroo OÜ.
- Tearu, K. (2020). *Tulemuslikkuse juhtimine*. Tallinn: Pilvebüroo OÜ.
- Varblane, T. (2015). Traditsioonilise eelarvestamise kriitika ja alternatiivsete meetodite rakendamise vajadus. Tartu: Eesti Maaülikool.
- Õismaa, M. (2012). Eelarvestamise täiustamise võimalused Politsei- ja Piirivalveametis. Tartu: Tartu Ülikool.