



REGIONAALMINISTRI
VALITSEMISALA

SISEMINISTEERIUM

Estonian Ministry of the Interior

EESTIS AASTATEL 1996-2009 ÜHINENUD KOHALIKE
OMAAVALITSUSTE FINANTSMÕJUDE ANALÜÜS

2012

Koostaja:

Ave Viks,

Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond

Sissejuhatus

Kohalike omavalitsuste ühinemise eesmärgiks on eelkõige kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse tõus, kohaliku omavalitsuse üksuste poolt tema territooriumil pakutavate avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine ning kohaliku omavalitsuse üksuste koostöövõime arenemine¹. Kohaliku omavalitsuse võimekuse kasv ja avalike teenuste kvaliteedi tõus on saavutatavad eelkõige suuremas omavalitsusüksuses võimaliku ametnike spetsialiseerumise ning efektiivsema töökorralduse arvelt. Lisaks territoriaalsele terviklikkusele ja avalike teenuste kvaliteedi paranemisele ei saa mööda vaadata ka ühinemise mõjust kohaliku omavalitsuse eelarvetele. Ühinemistel on hulgaliselt poliitilisi valikuid, millisele tasemele uue omavalitsuse teenuse tase seatakse ja neist sõltub ka eelarveline mõju. Samuti sõltuvad need valikud ja nende mõju ühinemise perioodist ning sellest, kas tegemist on majanduskasvu aastatega või vastupidi jpm. Ent siiski on võimalik välja tuua üldised trendid ühinenud omavalitsuste eelarvetes, mis ongi käeoleva analüüsi eesmärgiks.

Ülevaade kohalike omavalitsuste ühinemistest Eestis

Eestis on toimunud omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised alates 1996. aastast, mil toimus esimene vabatahtlik kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine, kui senise Halinga valla ja Pärnu-Jaagupi valla baasil moodustati uus Halinga vald. Sellele järgnesid 1998. aastal Abja-Paluoja linna ja Abja valla ühinemisel Abja valla moodustamine; 1998. aastal Otepää linna ja Pühajärve valla baasil Otepää valla, Lihula linna ja Lihula valla ühinemisel Lihula valla, Vihula valla ja Võsu valla ühinemisel Vihula valla, Karksi-Nuia linna ja Karksi valla ühinemisel Karksi valla, Kaarma valla ja Kuressaare valla ühinemisel Kaarma valla ning Antsla linna ja Antsla valla ühinemisel Antsla valla moodustamine; 2002. aastal Kehra linna ja Anija valla ühinemisel Anija valla; Rapla linna ja Rapla valla ühinemisel Rapla valla, Röpina linna ja Röpina valla ühinemisel Röpina valla; Kohila valla (alevi) ja Kohila valla ühinemisel Kohila valla ning Märjamaa valla (alevi), Märjamaa valla ja Loodna valla ühinemisel Märjamaa valla moodustamine. Enim ühinemisi toimus 2005. aastal, kui Tamsalu linna ja Tamsalu valla ühinemisel moodustus Tamsalu vald; Lehtse valla, Saksi valla ja Tapa linna ühinemisel Tapa vald, Jõhvi linna ja Jõhvi valla ühinemisel Jõhvi vald, Avanduse valla ja Väike-Maarja valla ühinemisel Väike-Maarja vald, Olustvere valla, Suure-Jaani linna, Suure-Jaani valla ja Vastemõisa valla ühinemisel Suure-Jaani vald, Kilingi-Nõmme linna, Saarde valla ja Tali valla ühinemisel Saarde vald, Kuusalu valla ja Loksa valla ühinemisel Kuusalu vald ning Kabala valla, Oisu valla, Türi linna ja Türi valla ühinemisel Türi vald. Viimasena toimus 2009. aastal Kaisma valla ja Vändra valla liitumine, mille tulemusel jäi alles Vändra vald. (vt ka Lisa 1).

Aasta	Ühinenud KOV üksused			Uus KOV üksus
2009	Kaisma vald	Vändra vald		Vändra vald
2005	Jõhvi linn	Jõhvi vald		Jõhvi vald
	Kuusalu vald	Loksa vald		Kuusalu vald
	Kilingi-Nõmme linn	Saarde vald	Tali vald	Saarde vald
	Olustvere vald	Suure-Jaani linn	Suure-Jaani vald	Vastemõisa vald

¹ Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13085477?leiaKehtiv>

	Tamsalu linn	Tamsalu vald		Tamsalu vald	
	Tapa linn	Saksi vald	Lehtse vald	Tapa vald	
	Türi linn	Türi vald	Oisu vald	Kabala vald	Türi vald
	Avanduse vald	Väike-Maarja vald		Väike-Maarja vald	
2002	Kehra linn	Anija vald		Anija vald	
	Rapla linn	Rapla vald		Rapla vald	
	Räpina linn	Räpina vald		Räpina vald	
	Kohila vald	Kohila alev		Kohila vald	
	Märjamaa vald (alev)	Märjamaa vald	Loodna vald	Märjamaa vald	
1999	Otepää linn	Pühajärve vald		Otepää vald	
	Lihula linn	Lihula vald		Lihula vald	
	Vihula vald	Võsu vald		Vihula vald	
	Karksi-Nuia linn	Karksi vald		Karksi vald	
	Kaarma vald	Kuressaare vald		Kaarma vald	
	Antsla linn	Antsla vald		Antsla vald	
1998	Abja-Paluoja linn	Abja vald		Abja vald	
1996	Halinga vald	Pärnu-Jaagupi vald		Halinga vald	

Tabel 1. Eestis 1996. - 2009. aastatel ühinenud ja nende baasil moodustunud kohaliku omavalitsuse üksused

Kokku on Eestis toimunud 51 kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemised, mille tulemusel on moodustunud 22 uut omavalitsusüksust ning omavalitsuste arv on vähenenud 254-lt 226ni.

Ülevaade varasematest uuringutest

Alates 1945ndatest, mil Lääneriikides koos heaoluriigi arenguga ning sellest tuleneva avaliku teenuste mastaabi ja kvaliteedi suurendamise vajadusega said alguse kohaliku omavalitsuse reformid ning ühinemised (Dente & Kjellberg 1988), on olnud teiste seas üheks ühinemiste põhjuseks või argumendiks efektiivsuse püüe. Efektiivsusekeskne lähenemine tõi ka 1960-70ndatel Skandinaavias, Saksamaal, Suurbritannias ja mujal esile järjekordse kohaliku omavalitsuse reformide laine (Brans 1992). Ka Ameerikas hakati alates 1980ndate keskpaigast valitsuse suunamisel pöörama enam tähelepanu efektiivsusele avaliku sektori teenuste osutamisel ja infrastruktuuri tagamisel (Pini & McKenzie 2007). Sotsiaal-majanduslik lähenemine kohaliku omavalitsuse korraldusele lähtub sellest, et suured haldusüksused on majanduslikult efektiivsemad, kuna saavad maksimaalselt kasu mastaabiefektist, eriti juhtimise ning kulude kontrollimise arvelt.

Erinevate uuringute tulemused selles valdkonnas on jõudnud järeldustele ühest äärmusest teiseni, sõltuvalt analüüsitava valdkonnast, valitud meetodikast ning analüüsi läbiviimise perioodist jms. Hiljutisemate uuringute hulgas võib märgata trendi suuremale üksmeelele mastaabiefekti saavutamise võimalikkuse osas (Fraquelli *et al* 2004, *cit* Andrews & Boyne 2009, Andrews 2007, Sørensen 2006) ja seda eelkõige administratsiooni ja infrastruktuuriga seotud tegevuste puhul (Kalseth, Rattsø & Sørensen 1993; Kalseth & Rattsø 1997).

Põhjalikumaid analüüse mastaabiefekti osas on siiski üksikuid. Geomedia (2001) omavalitsuse ühinemiste analüüsi tulemusel vähenesid ühinenud omavalitsustes üldvalitsemiskulud ning mastaabiefekt avaldus mõningasel määral kommunaalteenuste (majanduskulude) valdkonnas (Geomedia 2001). Reiljan *et al* (2004) leidsid omavalitsuste eelarve struktuuri ja omavalitsuse suuruse seose analüüsimisel tõendust eeldusele, et väiksematel omavalitsustel on suhteliselt kõrgemad administratsioonikulud (üldvalitsemiskulud), sotsiaalhoolekande kulud ning investeringukulud.

Samas võib ühinemisel küll majanduslik efektiivsus tõusta, aga vastupidiselt oodatule võivad suureneda kulud omavalitsuse teenuste kvaliteedi paranemise arvelt või tulud elaniku kohta väheneda olenevalt kas maksusüsteemi omadustest (näiteks kui teatud elanike arvust väiksemad omavalitsused saavad riigilt eraldi toetust, mille nad peale ühinemist kaotavad jne) või tulude jagamisest vähem jõukate naabritega (Sørensen 2006). Väiksemates omavalitsustes väga sageli ei viigi efektiivsuse ja tõhususe suurenemine madalamate keskmiste kuludeni ühiku kohta, kuna teenuseosutamist alati arendatakse peale liitumist (Steiner 2003).

Omavalitsuse tegevuse efektiivsuse tõusu arvelt on võimalik parandada küll teenuste kvaliteeti, aga selliste parenduste ulatust on keeruline mõõta (kas teenuse kvaliteet paranes või mitte) (Christofferesen & Larsen 2007). Levinud arusaama kohaselt ongi keskne probleem seotud efektiivsusest saadava tuluga ja efektiivsuse arvelt tehtavate kulude vähendamisega ehk kuidas saaks teenuse kasutaja rohkem lisandväärtust tänu tootlikkuse täiustumisele, aga samas, kuidas saaks ka vabanenud ressursse suunata avalikus sektoris mujale, kus sellel oleks suurem mõju (Quirk 2005). Efektiivsuse saavutamise eesmärgil on püütud leida „ideaalset“ kohaliku omavalitsuse suurust ja kui selle osas on teadlased tänaseks jõudnud üksmeelsele seisukohale, et “üks-suurus-kõigeks” ei lahenda kõiki teenuseosutamise seonduvaid probleeme, kuna kohaliku omavalitsuse jaoks ei ole ühte funktsionaalselt optimaalset suurust (Sancton 2000; Parrado 2005; Dollery & Crase 2006, Dollery, Byrnes & Allan 2007), siis ollakse valdavalt üksmeelel, et määratleda saab siiski minimaalse suuruse, millest allpool ei ole võimalik teenuseid osutada minimaalse nõutud kvaliteediga (Dollery & Crase 2006, Geomedia 2006, Relationship between ... 2001, Truusa 1998). Seda kinnitab ka kohalike omavalitsuste võimekuse indeks, mis on oluliselt madalam alla 5000 elanikuga omavalitsustes (Geomedia 2010, 2011).

Analüüs

Ühinemistega kaasnevate eelarveliste muutuste ja eelarvekulude proportsioonide muutuste hindamiseks on analüüsitud kõigi Eestis ühinenud kohalike omavalitsuste eelarveid ühinemise eelsel ja ühinemiste järgsel perioodil. 2002. ja 2005. aastal toimunud ühinemiste puhul on võimalik vaadelda 5 aastast perioodi (so 2002. aasta ühinemiste mõjude hindamiseks perioodi 1998-2002 ja 2003-2008 ning 2005. aasta mõjude hindamiseks 2001-2005 ja 2006-2011). Varasemate ühinemiste eelselt on andmete kättesaadavusest tulenevalt vaadeldud eelarveandmeid alates 1996. aastast ning 5 aastat peale ühinemisi (so 1997- 2002, 1999-2004 ja 2000-2005). Kõige viimase 2009. aastal toimunud ühinemise järgselt on vaadeldud ühinemiste eelselt perioodi 2005-

2009 ja ühinemiste järgselt 2010-2011. Analüüsis on kasutatud Rahandusministeeriumi kohaliku omavalitsuse eelarve täitmise kassapõhiseid kuuaruandeid².

Esmalt hinnati üldvalitsemiskulusid (üldvalitsemissektori teenused), mille hulka kuuluvad valla- ja linnavolikogu, valla- ja linnavalitsuse, linnaosavalitsuste kulud, reservfond ning muud üldised valitsemissektori teenused (vt Lisa 2), kuna üks peamisi eeldusi on ühinemistega kaasnev võimalik efektiivsuse tõus, mida saab hinnata läbi üldvalitsemiskulude osakaalu ja selle muutuste.

Keskmiste valitsemiskulude osakaal omavalitsuse kohta on arvestatud kogu vaadeldava perioodi konkreetse valdkonna (üldvalitsemine, haridus, sotsiaalne kaitse, kultuur, tervishoid või majandus) tegevuskulude ja kogukulude suhtena, et minimeerida üksikute aastatel toimuda võinud ebareeglipäraseid kõikumisi eelarve mahtudes või proportsioonides. Seejärel on hinnatud valdkonna kulude osakaalu muutust protsendipunktidena eelarvest (muutus % võrra) ning selle muutuse suurust arvestades valdkonna kulude osakaalu eelarvest. Üldise trendi kirjeldamiseks on kasutatud omavalitsuste ühinemiseelsete ja ühinemisjärgsete perioodide keskmiste konkreetse valdkonna kulude osakaalude aritmeetilisi keskmisi.

Üldvalitsemiskulude analüüsil on näha, et ühinemiseelse perioodi omavalitsuste keskmine valitsemiskulude osakaal ühinenud omavalitsuste eelarvetest on keskmiselt 14,6% eelarve kogukuludest ning ühinemisjärgsel perioodil on vastav näitaja on 10%. Seega on toimunud ühinemiste tagajärjel vähenenud valitsemiskulude osakaal eelarves 4,5 protsendipunkti võrra ehk pea kolmandiku (Tabel 2).

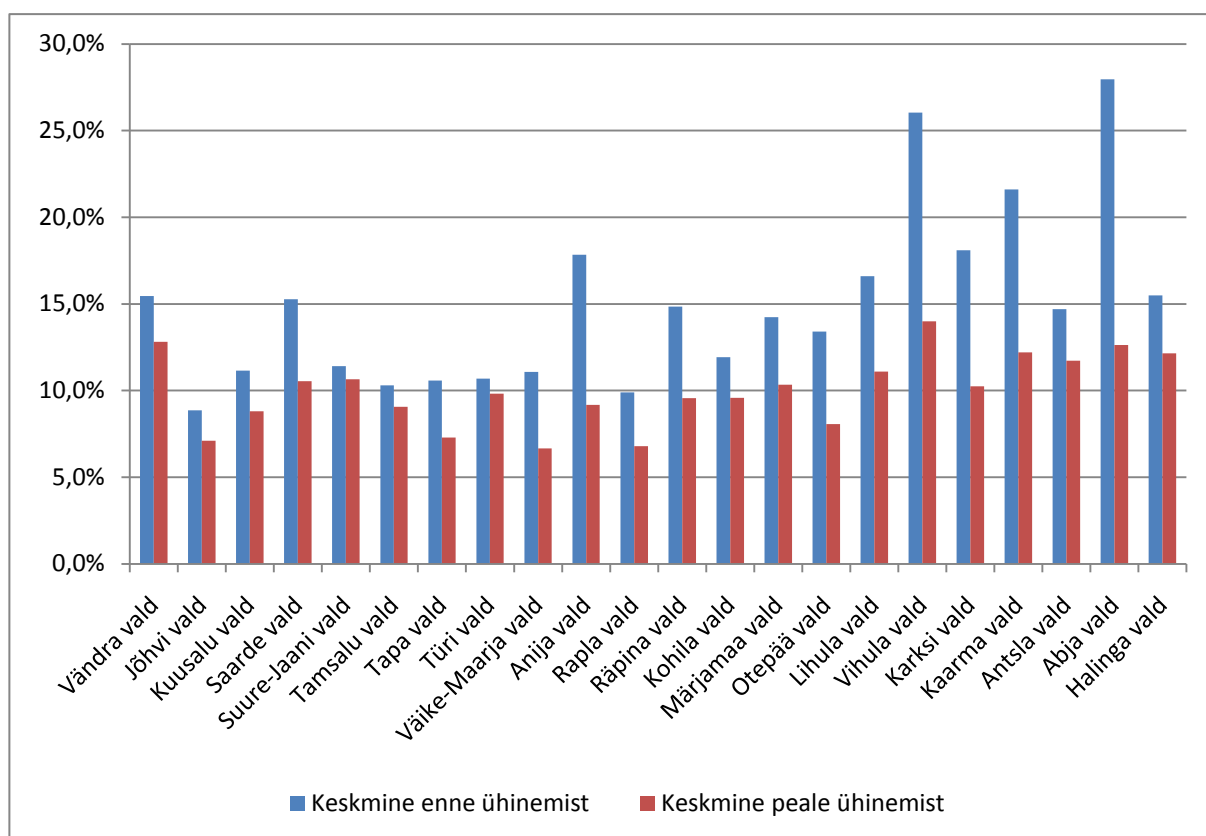
Ühinenud KOV	Keskmine enne ühinemist	Keskmine peale ühinemist	Muutus % võrra	Muutuse suurus
Vändra vald	15,5%	12,8%	-2,64%	-17,1%
Jõhvi vald	8,9%	7,1%	-1,76%	-19,8%
Kuusalu vald	11,1%	8,8%	-2,34%	-21,0%
Saarde vald	15,3%	10,5%	-4,73%	-31,0%
Suure-Jaani vald	11,4%	10,6%	-0,77%	-6,7%
Tamsalu vald	10,3%	9,1%	-1,25%	-12,1%
Tapa vald	10,6%	7,3%	-3,29%	-31,0%
Türi vald	10,7%	9,8%	-0,86%	-8,1%
Väike-Maarja vald	11,1%	6,7%	-4,41%	-39,9%
Anija vald	17,8%	9,2%	-8,67%	-48,6%
Rapla vald	9,9%	6,8%	-3,11%	-31,4%
Räpina vald	14,9%	9,6%	-5,30%	-35,7%
Kohila vald	11,9%	9,6%	-2,35%	-19,7%
Märjamaa vald	14,2%	10,3%	-3,89%	-27,3%
Otepää vald	13,4%	8,1%	-5,35%	-39,9%
Lihula vald	16,6%	11,1%	-5,50%	-33,1%
Vihula vald	26,0%	14,0%	-12,05%	-46,3%
Karksi vald	18,1%	10,2%	-7,85%	-43,4%
Kaarma vald	21,6%	12,2%	-9,39%	-43,5%
Antsla vald	14,7%	11,7%	-2,97%	-20,2%

² Rahandusministeeriumi kodulehekülgl <http://www.fin.ee/index.php?id=11182>

Abja vald	28,0%	12,6%	-15,33%	-54,8%
Halinga vald	15,5%	12,1%	-3,34%	-21,5%
Keskmine	14,9%	10,0%	-4,9%	-32,7%

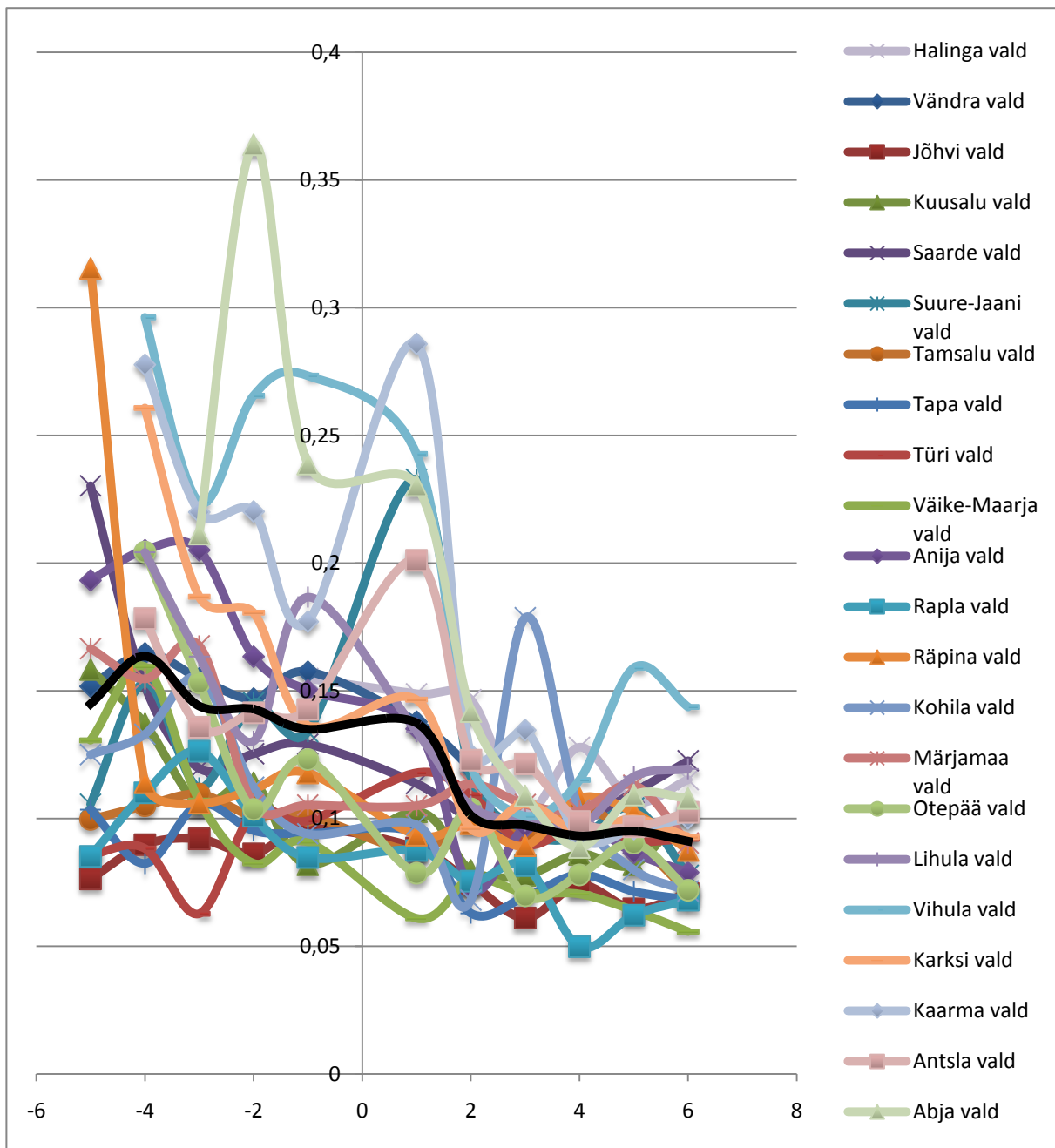
Tabel 2. Keskmine üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest enne ja peale ühinemisi

Eranditult kõigis liitunud omavalitsustes on valitsemiskulude osakaal eelarves pärast ühinemist vähenenud. Kõige enam on langenud valitsemiskulud Abja, Anija ja Vihula vallas, kus nende osakaal on vähenenud pea poole võrra (vastavalt 54,8%, 48,6% ja 46,3%). Vähim on valitsemiskulude osakaal muutunud Suure-Jaani ja Türi vallas ligi ühe protsendipunti võrra ehk vastavalt 6,7% ja 8,1% (vt Joonis 1).



Joonis 1. Keskmine üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest enne ja peale ühinemisi

Ühinenud omavalitsuste valitsemiskulude trend ühinemiste eelselt ja järgselt ning üldvalitsemiskulude osakaalu aritmeetiline keskmine on esitatud Joonisel 2.



Joonis 2. Valitsemiskulude trendid enne ja peale ühinemist

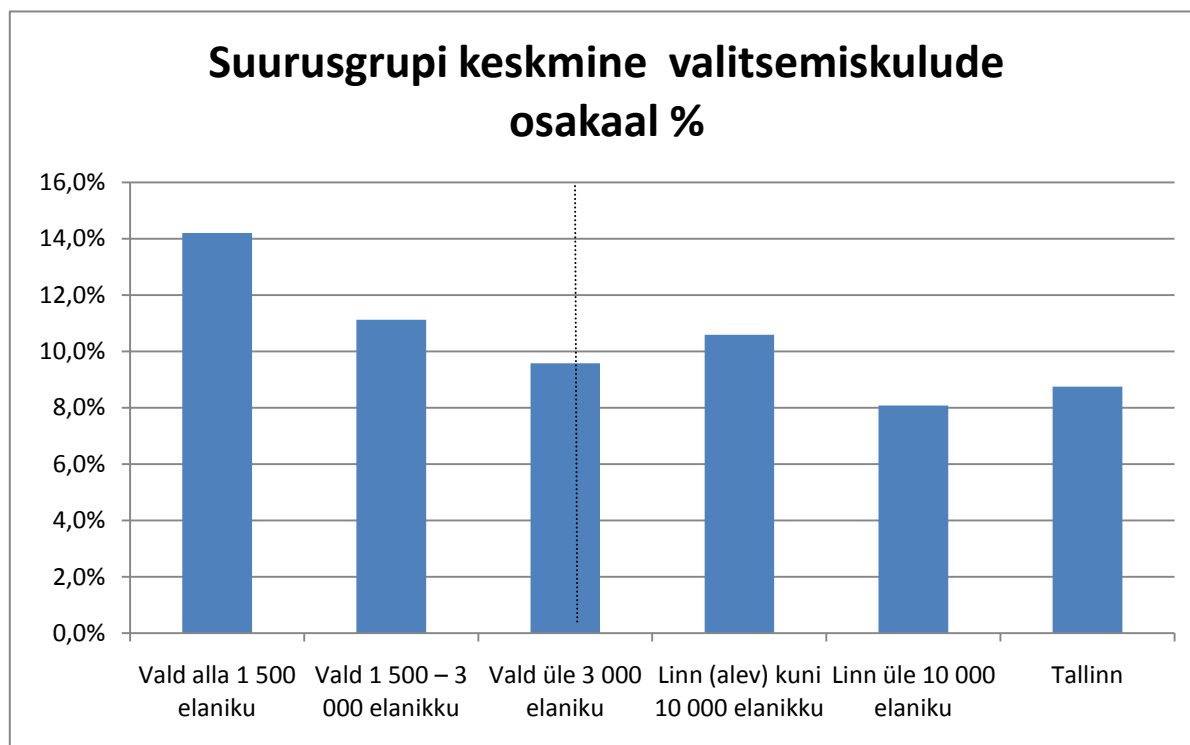
Valitsemiskulude osakaal vähenes eranditult kõigis ühinemiste mõjul tekkinud suuremates kohaliku omavalitsuse üksustes. Võrdlemaks ühinemiste tulemusel ilmnevaid trende kõigi omavalitsustega on 2011. aasta eelarve andmete põhjal arvatud omavalitsuste üldvalitsemiskulude osakaal ning tulemused on grupeeritud omavalitsuse suurusgruppide lõikes (väike vald - keskmine vald - suur vald - väike linn - suur linn ning eraldi Tallinn). Ka selle põhjal on näha, et suurema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksustes on valitsemiskulude osakaal märgatavalt madalam. Selgelt tuleb välja, et alla 1500 elanikuga väikevaldades on valitsemiskulude osakaal eelarvest üle 3% võrra kõrgem ehk valitsemiskulud võtavad väikevallas pea viiendiku võrra suurema osa eelarvest kui keskmise suurusega valdades ning pea 5% võrra suuremad kui suurtes (üle 3000 elanikuga) valdades ehk võtavad kolmandiku võrra suurema osa eelarvest.

Samapidiine trend kehtib ka linnade puhul – suuremates (üle 10 000 elanikuga) linnades on valitsemiskulude osakaal eelarves enam kui 2% võrra madalam.

Omavalitsuste grupid	KOV üksuste arv suurusgrupis	Suurusgrupi keskmine valitsemiskulude osakaal %
Vald alla 1 500 elaniku	49	14.2%
Vald 1 500 – 3 000 elanikku	59	11.1%
Vald üle 3 000 elaniku	86	9.6%
Linn (alev) kuni 10 000 elanikku	19	10.6%
Linn üle 10 000 elaniku	12	8.1%
Tallinn	1	8.8%
Eesti keskmine (aritmeetiline)		11.7%

Tabel 3. Üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest omavalitsuse suurusegruppide järgi 2011. aastal

Joonisel 4 on näha, kuidas valitsemiskulud väiksemates omavalitsusüksustes on proportsionaalselt suuremad.



Joonis 4. Keskmine valitsemiskulude osakaal eelarves erinevate omavalitsuse suurusegruppide lõikes

Lisaks ilmneb, et ühinenud omavalitsustes on valitsemiskulude osakaal mõnevõrra madalam (10%) kui Eesti omavalitsustes keskmiselt (11,7%) ehk saab järeldada, et ühinenud omavalitsused on efektiivsemad kui „keskmine omavalitsus“ (e omavalitsuste valitsemiskulude aritmeetiline keskmine).

Seega analüüsi käigus selgus, et üldvalitsemiskulude osas on võimalik saavutada endisest suurem efektiivsus. Üldvalitsemiskulude vähenemise peamiseks põhjuseks saab pidada mastaabiefekti - püsikulude jaotumisest suurema hulga elanike vahel (Nohria & Gulati 1996, Byrnes & Dollery

2002) ja dubleerimise kaotamisest ning sellega seotult tugiülesannete mahu vähenemisest (Lomax 1952). Kõige olulisem üldvalitsemiskulude vähenemisel on selle osakaalu vähenemise eelarvest, mis võimaldab enam vahendeid suunata omavalitsuse põhifunktsioonide täitmisse ja teenuste osutamisse, kus sellel on suurem mõju ja efektiivsus (Quirk 2005).

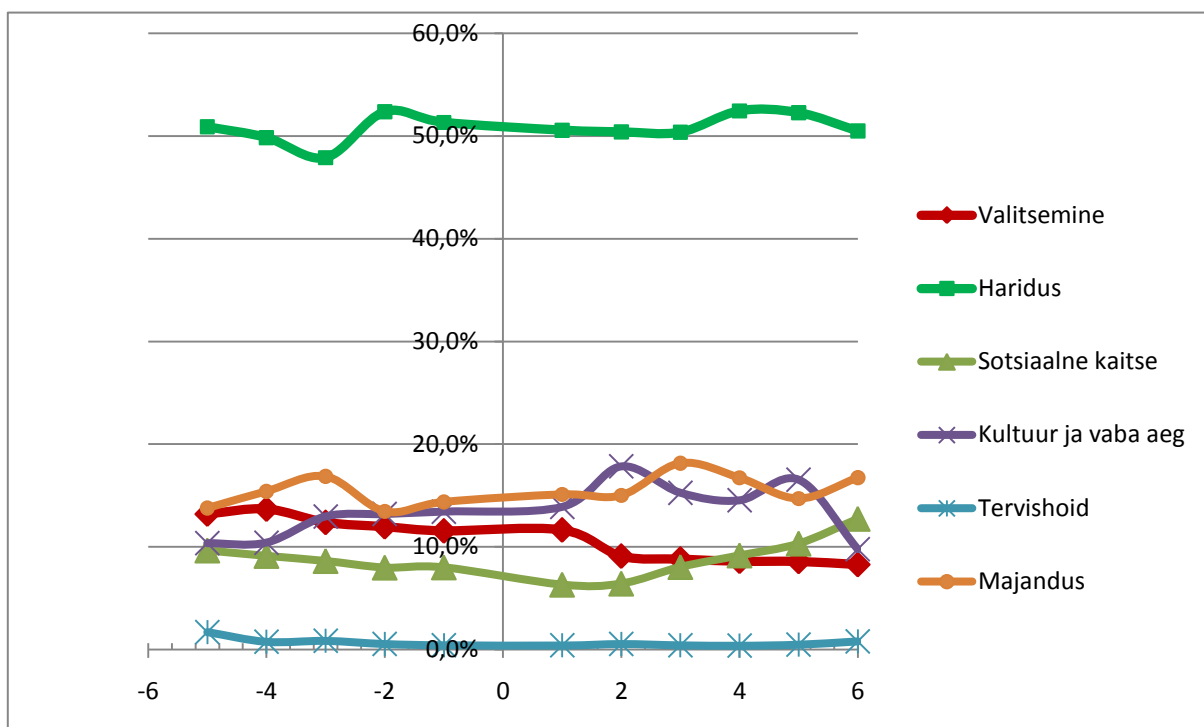
Hindamaks, kuhu on ühinenud omavalitsustes suunatud valitsemiskulude arvelt vabanenud ressursid, on analüüsitud KOV põhiteenuste osutamisega seotud tegevusvaldkondade kulude muutusi ühinemise järgselt. Need on:

- Haridus (so lasteaiad, alg- ja põhikoolid, gümnaasiumid, täiskasvanute gümnaasiumid, kutseõppeasutused, kolmanda taseme haridus, erikoolid, õpilastransport, muud hariduse abiteenused ning haridusvaldkonna haldamisega seotud kulud).
- Sotsiaalne kaitse (so lastekodu, laste ja noorte sotsiaalhoolekande asutused, muu perekondade ja laste sotsiaalne kaitse, töötute sotsiaalne kaitse, eluasemeteenused sotsiaalsetele riskirühmadele ja riskirühmade sotsiaalhoolekande asutused, riiklik toimetulekutoetus ning muu sotsiaalne kaitse, sh. sotsiaalse kaitse haldus).
- Vabaaeg, kultuur ja religioon (so spordikoolid jm sporditegevus, puhkepargid ja –baasid, laste muusika- ja kunstikoolid, huvialamajad ja –keskused, noorsootöö ja noortekeskused, vaba aja üritused, raamatukogud, teatrid, kinod, kontsertorganisatsioonid, muinsuskaitse, kultuuriüritused, seltsitegevus, loomaaed, botaanikaaed, laululavad, ringhäälingu- ja kirjastamisteenused, religiooni- ja muud ühiskonnateenused ning muu vaba aeg, kultuur ja religioon, sh. haldus);
- Tervishoid (so apteegid, ambulatoorsed teenused, haiglateenused, avalikud tervishoiuteenused ja muu tervishoid sh tervishoiu haldamine);
- Majandus – koondab enda alla nii majanduse (ettevõtluse toetamine, maakorraldus, põllumajandus, metsamajandus, kalandus ja jahindus, elektrienergia ja muu energia- ja soojamajandus, maanteetransport, liikluskorraldus, transpordikorraldus, vee- ja õhutransport, side, kaubandus- ja laondus, turism, arendusprojektid ja territoriaalne planeerimine ja muu majandus sh haldamine), elamu- ja kommunaalmajanduse (elamu- ja kommunaalmajanduse arendamine, veevarustus, tänavavalgustus, elamu- ja kommunaalmajanduse haldamine, kalmistud, hulkuvate loomadega seotud tegevus, saunad ja muu elamu ja kommunaalmajanduse tegevus), kui keskkonnakaitse (jäätmekäitlus (prügivedu), heitveekäitlus, saaste vähendamine, bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse, haljastus jm keskkonnakaitse kulud). (Täpsem jaotus Lisas 2).

Tegevusala/ kululiigi keskmine osakaal	Keskmine enne ühinemist	Keskmine peale ühinemist	Muutus % võrra	Muutuse suurus
Valitsemine	14,9%	10%	-4,9%	-32,7%
Haridus	49,4%	51,8%	2,3%	4,7%
Sotsiaalne kaitse	8,8%	7,6%	-1,2%	-13,5%
Kultuur ja vaba aeg	11,4%	14,4%	3,1%	27,0%
Tervishoid	0,9%	0,7%	-0,2%	-22,6%
Majandus	14,2%	14,8%	0,6%	4,3%

Tabel 4. Kulude osakaalude muutused tegevusvaldkonniti peale ühinemisi

Valitsemiskulude osas mastaabiefekti ilmnemise potentsiaali suuremates omavalitsustes ning asjaolu, et väiksemates valdades suunatakse proportsionaalselt enam ressursse halduskuludeks ning vähem omavalitsuse põhiteenuste osutamiseks, kinnitab ka kõigi omavalitsuste eelarvete tegevuskulude osakaalude analüüs. Võrreldes valitsemiskulude muutumist teiste omavalitsuse tegevusvaldkondade dünaamikaga ühinemiseel ja järgsel perioodil, on näha, et valitsemiskulude arvelt saavutatud kokkuvõtteid on suunatud pigem omavalitsuse põhiteenuste osutamisse – peale ühinemist on suurenenud keskmine haridusvaldkonna rahastamise osakaal eelarvest 2,3 protsendipunkti võrra (49,4%-lt 51,8 %le) ehk umbes kahekümnendiku, kultuuri osakaal 3,1% võrra (11,4%lt 14,4%-le) ehk üle neljandiku ning mõningal määral majanduse valdkonna osakaal (14,2%lt 14,8%le). Mõnevõrra on kahanenud tervishoiu valdkonna kulude osakaal (0,9%lt 0,7%le) ning sotsiaalse kaitse kulude osakaal 1,2% võrra (Tabel 4, vt ka Lisad 3-15).



Joonis 3. Tegevuskulude dünaamika enne ja peale ühinemisi

Kui elanike arvu suurenemisega võivad kaasneeda muud kulud (Andrews & Boyne 2009), mis käesolevast analüüsist välja jäävad, siis olemasolevate andmete analüüsile tuginedes selgub, et nii kohaliku omavalitsuse ühinemiste teel omavalitsusüksuste suurenemine kui kohaliku omavalitsuse üksuse suurus eraldiseisva näitajana on pöördvõrdeliselt seotud kohaliku omavalitsuse valitsemissektori kulude osakaaluga – mida suurem on omavalitsuse elanike arv, seda väiksem on valitsemiskulude osakaal eelarves. Üldvalitsemiskulude osakaal väheneb oluliselt omavalitsuse elanike arvu suurenedes ning seda kinnitavad tugevalt ka omavalitsuse ühinemiste järgselt toimunud arengud. Suurematel omavalitsustel on madalamad administratsioonikulud ja suurem osa vahenditest põhiteenuste osutamiseks, mis kõigi eelduste kohaselt toob omakorda kaasa ka põhiteenuste osutamise kvaliteedi või kättesaadavuse (kvantiteedi) tõusu.



Foto: Tapa Vallavalitsus (vasakul) ja Nõva Vallavalitsus (paremal). Näiteks 400 elanikuga Nõva Valla üldvalitsemiskulude osakaal eelarvest on 22,5%, mis on üle 3 korra suurem kui 5016 elanikuga Tapa vallas (7%).

Kokkuvõte

Eestis on toimunud vabatahtlikud ühinemised on leidnud aset erineva suuruse ja finantsilise olukorraga omavalitsuste vahel ning rohkem kui kümne aastase perioodi vältel, mistõttu ei ole kõigil ühinemistel olnud ühesugune finantsmõju. Sellele vaatamata, saab siiski tuua välja olulisemad trendid, mis ühinemiste järel ilmnevad. Kõige selgem trend ilmneb valitsemiskulude osas - toimunud ühinemiste tagajärjel on vähenenud valitsemiskulude osakaal eelarves 5 protsendipunkti võrra ehk pea kolmandik ressursidest, mis enne ühinemist kulus valitsemiseks, sai võimalikuks peale ühinemist suunata kohaliku omavalitsuse põhiteenuste osutamisse. Selle tulemusena kasvasid eelarve proportsioonid peale ühinemist hariduse valdkonnas ning kultuuri ja vaba aja valdkonnas. Mõningane kasv toimus ka majanduskulude osakaalus.

Lisad

Lisa 1. Ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikust ühinemisest 1996-2009

Lisa 2. KOV kulude klassifikaator tegevusalade järgi

Lisa 3. Üldvalitsemiskulud omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Lisa 4. Kogukulud omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Lisa 5. Üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Lisa 6. Hariduskulud omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Lisa 7. Hariduskulude osakaal kogukuludest omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Lisa 8. Kultuuri ja vaba aja valdkonna kulud omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Lisa 9. Kultuuri ja vaba aja valdkonna kulude osakaal kogukuludest omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Lisa 10. Tervishoiukulud omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Lisa 11. Tervishoiu kulude osakaal kogukuludest omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Lisa 12. Sotsiaalse kaitse kulud omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Lisa 13. Sotsiaalse kaitse kulude osakaal kogukuludest omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Lisa 14. Majanduskulud omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Lisa 15. Majanduskulude osakaal kogukuludest omavalitsusüksuste lõikes enne ja peale ühinemist

Kasutatud allikad:

1. Andrews, R. (2007) Civic Culture and Public Service Failure: An Empirical Exploration, *Urban Studies*, Vol. 44, No. 4, 845 – 863
2. Andrews, R., Boyne, G. A. (2009) Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities, *Urban Studies*, 46(4), 739–759
3. Byrnes, J., Dollery, B. (2002) Do Economies of Scale Existing Australian Local Government? A Review of the Research Evidence, *Urban Policy and Research*, Vol. 20, No. 4, 391–414
Christoffersen, H., Larsen, K. B. (2007) Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects. – *Local Government Studies*, vol 33, no 1, pp 77–95.
4. Dollery, B., Crase, L. (2006) Optimal Approaches to Structural Reform in Regional and Rural Local Governance: The Australian Experience, *Local Government Studies*, Vol. 32, No. 4, 447 – 464
5. Geomedia (2001) Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele, uuringu lõpparuanne, Tartu
6. Geomedia (2010) Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks. Metoodika ja tulemused
http://www.siseministeerium.ee/public/KOV_voimekuse_indeks_2010_final.pdf
7. Geomedia (2011) Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks. Metoodika ja tulemused
http://www.siseministeerium.ee/public/KOV_voimekuse_indeks_Geomedia.pdf
8. Kohalike omavalitsuste kuuaruanded 1996-2011, Rahandusministeeriumi kodulehekülj
<http://www.fin.ee/index.php?id=12555>
9. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13085477?leiaKehtiv>
10. Parrado, S. (2005) Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: a Comparative Review, *Paper prepared for SIGMA*, Madrid
11. Pini, B., McKenzie, F. M. H (2007) Access and Local Government Research: Methodological Reflections, *Local Environment*, Vol. 12, No. 1, 31 – 42
12. Reiljan, J., Ukrainski, K., Andresson, K. (2004) Differences In The Level Of The Main Budget Components Of Estonian Local Governments: An Empirical Analysis, *Eesti majanduspoliitilised väitlused – 12*, Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, 382-397
13. Relationship Between the Size of Local and Regional Authorities and their Effectiveness and Economy of their Action, report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Council of Europe, 2001
14. Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. Kohalike omavalitsuste 2005. aasta ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs“. Uurimisaruanne. Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut
http://www.siseministeerium.ee/public/Valdade__hinemine_L_ppfail_09_01_09.doc
15. Sørensen, R. J. (2006) Local Government Consolidations: The Impact Of Political transaction costs, *Public Choice*, Vol.127, 75–95
16. Steiner, R. (2003) Inter-municipal cooperation and municipal mergers in Switzerland, *Public Management Review*, Vol. 5, Issue 4, 551–571

17. Truusa, J. (1998) Eesti haldusterritoriaalne korraldus, Eesti Regionaalarengu Sihtasutuse poolt tellitud uurimistöo, Lõpparuanne, Eesti Majandusjuhtide Instituut, Tallinn

LISA 1. Ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikust ühinemisest 1996-2009

1996

1. Halinga valla ja Pärnu-Jaagupi valla baasil moodustati uus Halinga vald. "Haldusterritoriaalse korralduse muutmine" (VV määrus 16.07.1996).

1998

2. Abja-Paluoja linna ja Abja valla ühinemise teel valimistevahelisel perioodil moodustati Abja vald. "Haldusterritoriaalse korralduse muutmine" (VV määrus 11.06.1998)

1999

3. Otepää linna ja Pühajärve valla baasil moodustati Otepää vald. "Haldusterritoriaalse korralduse muutmine" (VV määrus 17.03.1999, nr 100)
4. Lihula linna ja Lihula valla baasil moodustati Lihula vald "Haldusterritoriaalse korralduse muutmine Lihula linna ja Lihula valla osas" (VV määrus 13.05.1999, nr 151)
5. Vihula valla ja Võsu valla baasil moodustati Vihula vald "Haldusterritoriaalse korralduse muutmine Vihula valla ja Võsu valla osas" (VV määrus 08.06.1999, nr 180)
6. Karksi-Nuia linna ja Karksi valla baasil moodustati Karksi vald "Haldusterritoriaalse korralduse muutmine Karksi-Nuia linna ja Karksi valla osas" (VV määrus 08.06.1999, nr 184)
7. Kaarma valla ja Kuressaare valla baasil moodustati Kaarma vald "Haldusterritoriaalse korralduse muutmine Kaarma valla ja Kuressaare valla osas" (VV määrus 15.06.1999, nr 195)
8. Antsla linna ja Antsla valla baasil moodustati Antsla vald "Haldusterritoriaalse korralduse muutmine Antsla linna ja Antsla valla osas" (VV määrus 29.06.1999, nr 208)

2002

9. Kehra linna ja Anija valla ühinemisel moodustus Anija vald (VV määrus 11.07.2002, nr 224).
10. Rapla linna ja Rapla valla ühinemisel jätkab Rapla vald (VV määrus 11.07.2002, nr 225)
11. Räpina linna ja Räpina valla ühinemisel moodustus Räpina vald (VV määrus 11.07.2002, nr 226)
12. Kohila valla (alev) ja Kohila valla ühinemisel moodustus Kohila valla (VV määrus 11.07.2002, nr 227)
13. Märjamaa valla (alev), Märjamaa valla ja Loodna valla ühinemisel moodustus tekkis Märjamaa vald (VV määrus 11.07.2002, nr 228)

2005

14. Tamsalu linna ja Tamsalu valla ühinemise tulemusena moodustus Lääne-Viru maakonnas territooriumi suurusega 214,61 km² ja 4658 elanikuga Tamsalu vald - VV 16.06.2005 määrus nr

138 “Tamsalu linna ja Tamsalu valla haldusterritoriaalse korralduse ja sellega seonduvalt Vabariigi Valitsuse määruste muutmine” (RT I 2005, 37, 289).

15. Lehtse valla, Saksi valla ja Tapa linna ühinemise tulemusena moodustus Lääne-Viru maakonnas 264,6 km² suurusega territooriumi ja 9448 elanikuga Tapa vald - VV 16. 96.2005 määrus nr 139 “Lehtse valla, Saksi valla ja Tapa linna haldusterritoriaalse korralduse ja Kadrina valla piiri muutmine ja sellega seonduvalt Vabariigi Valitsuse määruste muutmine” (RT I 2005, 37, 290).
16. Jõhvi linna ja Jõhvi valla ühinemise tulemusena moodustus Ida-Viru maakonnas 124 km² suuruse territooriumiga ja 13852 elanikuga Jõhvi vald - VV 16. 06.2005 määrus nr 140 “Jõhvi linna ja Jõhvi valla haldusterritoriaalse korralduse ja sellega seonduvalt Vabariigi Valitsuse määruste muutmine” (RT I 2005, 37, 210).
17. Avanduse valla ja Väike-Maarja valla ühinemise tulemusena moodustus Lääne-Viru maakonnas territooriumiga 457,39 km² ja 5512 elanikuga Väike-Maarja vald - VV 16.06.2005 määrus nr 141 “Avanduse valla ja Väike-Maarja valla haldusterritoriaalse korralduse muutmine ja sellega seonduvalt Vabariigi Valitsuse määruste muutmine” (RT I 2005, 37, 290).
18. Olustvere valla, Suure-Jaani linna, Suure-Jaani valla ja Vastemõisa valla ühinemise tulemusena moodustus Viljandi maakonnas 748,83 km² territooriumiga ja 6385 elanikuga Suure-Jaani vald - VV 16.06.2005 määrus nr 142 “Olustvere valla, Suure-Jaani linna, Suure-Jaani valla ja Vastemõisa valla haldusterritoriaalse korralduse ja sellega seonduvalt Vabariigi Valitsuse määruste muutmine” (RT I 2005, 37, 293).
19. Kilingi-Nõmme linna, Saarde valla ja Tali valla ühinemise tulemusena moodustus Pärnu maakonnas territooriumiga 711,99 km² ja 5292 elanikuga Saarde vald - VV 16.06.2005 määrus nr 143 “Kilingi-Nõmme linna, Saarde valla ja Tali valla haldusterritoriaalse korralduse ja sellega seonduvalt Vabariigi Valitsuse määruste muutmine” (RT I 2005, 37, 294)..
20. Kuusalu valla ja Loksa valla ühinemise tulemusena moodustus Harju maakonnas valla territooriumiga 707,9 km² ja 6739 elanikuga Kuusalu vald - VV 30.06.2005 määrus nr 152 “Kuusalu valla ja Loksa valla haldusterritoriaalse korralduse ja sellega seonduvalt Vabariigi Valitsuse määruste muutmine” (RT I 2005, 38, 305).
21. Kabala valla, Oisu valla, Türi linna ja Türi valla ühinemise tulemusena moodustus Järva maakonnas territooriumiga 598,82 km² ja 11629 elanikuga Türi vald - VV 30.06.2005 määrus nr 153 “Kabala valla, Oisu valla, Türi linna ja Türi valla haldusterritoriaalse korralduse ja sellega seonduvalt Vabariigi Valitsuse määruste muutmine” (RT I 2005, 38, 306).

2009

22. Kaisma valla liitumisel Vändra vallaga jäi alles pindalaga 642,1 km² ja 3082 elanikuga Vändra vald - VV määrus 12.06.2009 nr 97 „Kaisma valla ja Vändra valla haldusterritoriaalse korralduse ja sellega seonduvalt Vabariigi Valitsuse määruse muutmine“

LISA 2. KOV KULUD TEGEVUSALADE JÄRGI

01	Üldised valitsussektori teenused
	Valla- ja linnavolikogu Valla- ja linnavalitsus Linnaosavalitsused Reservfond Muud üldised valitsussektori teenused Valitsussektori võla teenindamine Ülalnimetatata üldised valitsussektori kulud kokku
02	Riigikaitse
03	Avalik kord ja julgeolek
04	Majandus
	Ettevõtluse arengu toetamine, stardiabi Maakorraldus Muu põllumajandus Metsamajandus Kalandus ja jahindus Elektrienergia Muu energia- ja soojamajandus Maanteetransport (vallateede- ja tänavate korrashoid) Liikluskorraldus Transpordikorraldus Veetransport Õhutransport Side Kaubandus ja laondus Turism Üldmajanduslikud arendusprojektid- territoriaalne planeerimine Muu majandus (sh. majanduse haldamine) Ülalnimetatata majanduse kulud kokku
05	Keskkonnakaitse
	Jäätmekäitlus (prügivedu) Heitveekäitlus Saaste vähendamine Bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse, haljastus Ülalnimetatata keskkonnakaitse kulud kokku
06	Elamu- ja kommunaalmajandus
	Elamumajanduse arendamine Kommunaalmajanduse arendamine Veevarustus Tänavavalgustus Elamu- ja kommunaalmajanduse haldamine Kalmistud

	<p>Hulkuvate loomadega seotud tegevus</p> <p>Saunad</p> <p>Muu elamu- ja kommunaalmajanduse tegevus</p> <p>Ülalnimetamata elamu-ja kommunaalmajanduse kulud kokku</p>
07	Tervishoid
	<p>Farmaatsiatooted - apteegid</p> <p>Ambulatoorsed teenused (kiirabi)</p> <p>Haiglateenused</p> <p>Avalikud tervishoiuteenused</p> <p>Muu tervishoid, sh. tervishoiu haldamine</p> <p>Ülalnimetamata tervishoiukulud kokku</p>
08	Vaba-aeg, kultuur ja religioon
	<p>Spordikoolid</p> <p>Sporditegevus (v.a. spordikoolid)</p> <p>Puhkepargid</p> <p>Puhkebaasid</p> <p>Laste muusika- ja kunstikoolid</p> <p>Laste huvialamajad ja keskused</p> <p>Noorsootöö ja noortekeskused</p> <p>Täiskasvanute huvialaasutused</p> <p>Vaba aja üritused</p> <p>Raamatukogud</p> <p>Rahva- ja kultuurimajad</p> <p>Muuseumid</p> <p>Teatrid</p> <p>Kinod</p> <p>Kontsertorganisatsioonid</p> <p>Muinsuskaitse</p> <p>Kultuuriüritused</p> <p>Seltsitegevus</p> <p>Loomaaed</p> <p>Botaanikaaed</p> <p>Laululavad</p> <p>Ringhäälingu- ja kirjastamisteenused</p> <p>Religiooni- ja muud ühiskonnateenused</p> <p>Muu vaba aeg, kultuur, religioon, sh. haldus</p> <p>Ülalnimetamata vaba aja, kultuuri ja religiooni kulud kokku</p>
09	Haridus
	<p>Eelharidus (lasteaiad)</p> <p>Lasteaed-koolid</p> <p>Algkoolid</p> <p>Põhikoolid</p> <p>Gümnaasiumid</p>

	<p>Täiskasvanute gümnaasiumid</p> <p>Kutseõppeasutused</p> <p>Kolmanda taseme haridus - kõrgkoolid</p> <p>Hälviklaste koolid</p> <p>Õpilasveo eriliinid</p> <p>Muud hariduse abiteenused</p> <p>Muu haridus, sh. hariduse haldus</p> <p>Ülalnimetamata hariduse kulud kokku</p>
10	Sotsiaalne kaitse
	<p>Haigete sotsiaalne kaitse</p> <p>Puuetega inimeste sotsiaalhoolekande asutused</p> <p>Muu puuetega inimeste sotsiaalne kaitse</p> <p>Eakate sotsiaalhoolekande asutused</p> <p>Muu eakate sotsiaalne kaitse</p> <p>Toitja kaotanute sotsiaalne kaitse</p> <p>Lastekodu</p> <p>Laste ja noorte sotsiaalhoolekande asutused</p> <p>Muu perekondade ja laste sotsiaalne kaitse</p> <p>Töötute sotsiaalne kaitse</p> <p>Eluasemeteenused sotsiaalsetele riskirühmadele</p> <p>Riskirühmade sotsiaalhoolekande asutused</p> <p>Riiklik toimetulekutoetus</p> <p>Muu sotsiaalsete riskirühmade kaitse</p> <p>Muu sotsiaalne kaitse, sh. sotsiaalse kaitse haldus</p> <p>Ülalnimetamata sotsiaalse kaitse kulud kokku</p>