

TARTU ÜLIKOOL  
Pärnu kolledž  
Ettevõtluse osakond

Katri Pruul  
AÜMD3

**PÄRNUMAA OMAVALITSUSTE  
VÄLJAVAAATED HALDUSREFORMI  
LÄBIVIIMISEL**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Matti Raudjärv, PhD

Pärnu 2016

Soovitan suunata kaitsmisele .....

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud "....."..... a.

TÜ Pärnu kolledži ..... osakonna juhataja

.....

(osakonna juhataja nimi ja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

# SISUKORD

Sissejuhatus .....	4
1. Avalikud teenused ja haldusreformi roll selles .....	7
1.1. Avalike teenuste olemus ja osutamine kohalike omavalitsuste poolt .....	7
1.2. Haldusreformi läbiviimise teoreetilised alused ja eesmärgid .....	17
2. Haldusreformi võimalik mõju Pärnumaa omavalitsustes .....	26
2.1. Kohalike omavalitsuste korraldusest ja haldusreformi läbiviimisest Eestis...	26
2.2. Haldusreformi seaduse eelnõu analüüs .....	31
2.3. Haldusreformi mõju Pärnumaa omavalitsustele ja ettepanekud haldusreformi läbiviimiseks .....	37
Kokkuvõte .....	47
Viidatud allikad .....	50
Lisad .....	60
Lisa 1. Kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgipuu ning haldusterritoriaalse jaotuse muutmise koht selles .....	60
Lisa 2. Tasandusfondi arvestamise valem .....	61
Lisa 3. Pärnu maakonna haldusjaotus .....	63
Lisa 4. Pärnu maakonna omavalitsuste rahvastikulised näitajad .....	64
Lisa 5. Ülevaade omavalitsuste tulubaasist .....	65
<i>Summary</i> .....	67

## SISSEJUHATUS

Kohalikud omavalitsused on oma haldusterritooriumil elavate inimeste elukeskkonna kujundajad, võttes vastu kohalikku elu ja kogukonda mõjutavaid otsuseid. Omavalitsuste poolt pakutavaks peamiseks avalikuks hüveks, mis omab määravat rolli elanikkonna heaolu kujundamisel, on avalikud teenused, mille osutamine toimub piiratud ressursside olemasolu juures. Avalike teenuste osutamisel ja selleks olemasoleva tulubaasi kasutamisel on omavalitsuste autonoomia tihti piiratud tulenevalt riiklikult seatud kitsendustest. Vaatamata omavalitsuste võimekuse erinevustele, peaksid avalikke teenuseid suutma ühtviisi osutada nii suured linnad kui ka keskustest kaugemal asuvad ja väikesed omavalitsused, tagades sellega kõigile inimestele võimaluse kvaliteetsete avalike teenuste tarbimiseks. Selleks on paljudes riikides viidud läbi haldusreforme, mis teoorias peaksid suurendama omavalitsuste efektiivsust avalike teenuste osutamisel.

Eestis on haldusreformist kohalike omavalitsuste tasandil räägitud juba 1990. aastate algusest, kui omavalitsuste süsteem taastati ning 1989. aastal võeti vastu kohaliku omavalitsuse aluste seadus ja Ülemnõukogu otsus haldusreformi läbiviimise kohta aastatel 1990–1994. Alates sellest ajast on toimunud mõned vabatahtlikud omavalitsuste ühinemised ning pidevalt on töötatud välja ka uusi haldus- või regionaalreforme puudutavaid kavasisid.

Hetkel võimul olev valitsus on leppinud kokku võtta haldusreformi läbiviimiseks, hiljemalt 1. juuliks 2016, vastu haldusreformi seaduse, milles nähakse ette mõningate üksikute eranditega alla 5000 elanikuga omavalitsuste ühinemine. Haldusreform on planeeritud viia läbi kahes etapis, millest esimese jooksul toimub omavalitsuste vabatahtlik ühinemine ning seejärel liidetakse nõuetele mittevastavad omavalitsused Vabariigi Valitsuse poolt sundkorras. Haldusreformi läbiviimise lõpp on määratud järgmiste kohalike omavalitsuste volikogude valimiste jõustumise hetkeks ja juba ajalisest aspektist tingituna on seega tegemist ambitsioonika ettevõtmisega. Tulenevalt

haldusreformi läbiviimiseks kavandatud tähtajalisest terminist ning ebaselgusest omavalitsuste rahastamist ja riigi ning omavalitsuste vaheliste ülesannete jaotust puututavates küsimustes, on haldusreformi kava saanud ka palju kriitikat.

Arvestades, et haldusreform sekkub intensiivselt kohalike omavalitsuste autonoomiasse, eeldab haldusreformi läbiviimine selliste meetmete rakendamist, mis tagaks eelnõuga püstitatud eesmärkide saavutamise. Eelnevast tuleneb ka käesoleva bakalaureusetöö eesmärk, milleks on ettepanekute tegemine haldusreformi teostamiseks viisil, et see tagaks kohalike omavalitsuste korralduses positiivsete aspektide avaldumise. Kuivõrd omavalitsuste haldusreformi kandev eesmärk on avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parendamine ja riiklikult taseme ühtlustamine, siis keskendutakse töö teoreetilises osas eelkõige käsitlusele avalike teenuste olemusest ja mõjudele, mida haldusreform nende osutamisele omada võib. Empiirilises osas analüüsitakse Eesti kontekstis valitsuse poolt väljatöötatud haldusreformi läbiviimise eelnõud ning haldusreformi võimalikku mõju Pärnumaa omavalitsuste tulubaasile. Eeltoodu saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- anda ülevaade avalike teenuste olemusest ja asjaoludest, mis tingivad nende osutamise vajaduse avaliku võimu poolt;
- anda ülevaade kohalike omavalitsuste autonoomias avalike teenuste osutamisel ning selleks vajaminevate tulude kujundamisel;
- anda ülevaade haldusreformi olemusest ja eesmärkidest;
- anda ülevaade haldusreformi võimalikest mõjudest kuluefektiivsusele avalike teenuste osutamisel;
- anda ülevaade haldusreformi läbiviimise meetmetest Eestis ja analüüsida viimast haldusreformi seaduse eelnõud ning selle mõju Pärnumaa omavalitsuste tulubaasile;
- esitada ettepanekud haldusreformi läbiviimiseks viisil, mis tagaks kohalike omavalitsuste korralduses positiivsete aspektide avaldumise.

Bakalaureusetöö koosneb kahest peatükist ja alapeatükkidest. Esimese peatüki esimeses alapeatükis antakse kõigepealt ülevaade avalike teenuste olemusest ja põhjustest, mis tingivad nende osutamise just avaliku võimu kandjate poolt. Edasi tuuakse välja subsidiaarsusprintsibiit tingitud kohalike omavalitsuste roll avalike teenuste osutamisel, mis kannab ideed, et avalike teenuste osutamine peaks toimuma

elanikkonnale kõige lähemal asuval võimutasandil. Seejärel analüüsitakse avaliku võimu detsentraliseerimise aspekte, mille eesmärgiks on tagada kohalikele omavalitsustele piisav autonoomia paindlikuks reageerimiseks kohaliku elanikkonna vajadustele avalike teenuste osutamisel ning tuuakse välja omavalitsuste tulubaasi kujundamise vahendid, mis peaksid tagama avalike teenuste osutamise parima võimaliku kvaliteedi ja kvantiteediga. Teises alapeatükis antakse ülevaade haldusreformi kujunemise aspektidest ja eesmärkidest ning analüüsitakse põhjalikumalt kohaliku omavalitsuse suuruse ja kuluefektiivsuse vahelist seost. Sealjuures tuuakse välja probleemid, mis seonduvad mastaabiefekti avaldumisega seoses optimaalse omavalitsuse suuruse ning avalike teenuste heterogeensusega. Esimese peatüki lõpuks kujundatakse seisukoht haldusreformi võimalike mõjude osas avalike teenuste osutamise kuluefektiivsusele.

Töö teises peatükis antakse kõigepealt ülevaade kohalike omavalitsuste korraldusest ja eesmärkidest ning haldusreformi läbiviimise meetmetest Eestis. Põhjalikumalt keskendutakse hetkel Riigikogu menetluses oleva haldusreformi seaduse eelnõu analüüsile, mille raames tuuakse välja selle eesmärgid, eelnõuga ettenähtud reformi läbiviimise meetmed, millega kavandatakse vastavad eesmärgid saavutada ning autori hinnang sellele, kas ja kuivõrd on vastava reformiga eelnõus püstitatud eesmärgid võimalik saavutada. Teise peatüki lõpuosas analüüsitakse lühidalt haldusreformi seaduse eelnõu võimalikku mõju Pärnumaa omavalitsuste tulubaasile ning esitatakse järeldused ja ettepanekud, mis töö autori hinnangul tagaksid kohalike omavalitsuste korralduses positiivsete aspektide avaldumise.

Bakalaureusetöö teoreetilise osas tuginetakse eelkõige erinevates teadusajakirjades avaldatud teoreetilistele seisukohtadele eesotsas Dollery ja De Melloga. Eestikeelsest materjalist on enim oma seisukohti haldusreformi ja avalike teenuste osutamise efektiivsuse seisukohast avaldanud Reiljan, Sootla ja Kattai. Empiirilises osas kasutatakse erinevaid riigiasutuste poolt ja nende tellimisel koostatud reformikavasid, analüüse ning statistilisi andmeid.

# **1. AVALIKUD TEENUSED JA HALDUSREFORMI ROLL SELLES**

## **1.1. Avalike teenuste olemus ja osutamine kohalike omavalitsuste poolt**

Kohalikud omavalitsused kuuluvad meie igapäevaelu enesest mõistetavuste hulka, kuid harva juureldakse tavainimese tasandil selle üle, kui mitmekesiste funktsioonide täitmist omavalitsuselt tänapäeva ühiskonnas eeldatakse ning kust laekuvad omavalitsustele vastavad rahalised vahendid nende täitmiseks. Kui tihti nähakse omavalitsuses, kas lihtsalt bürookraatlikku organit või politiseeritud isikute kogu, siis tegelikkuses on omavalitsustel tänapäeva ühiskonnas riigi kõrval täita oluline roll, mis muuhulgas seisneb oma haldusterritooriumil elavatele isikutele peamiste heaolu tagavate teenuste osutamises. Avalike teenuste osutamise funktsioonist lähtuvalt on ka Bailey (1999, lk 3–12) määratlenud kohaliku omavalitsuse kohalikul tasandil valitud demokraatliku ja seaduse alusel tegutseva organisatsioonina, millel on täita oluline poliitiline roll, kuid mis omab lisaks sellele ka olulist majanduslikku tähtsust läbi oma pädevusalas olevate avalike teenuste osutamise inimestele, kes elavad kohaliku omavalitsuse territooriumil. Avalikud teenused on otseselt seotud avaliku võimu peamise ülesandega, milleks on tagada elanikkonnale nende esmaste vajaduste rahuldamine.

Avalikku teenust defineeritakse kõige üldisemalt kui avalike ülesannete täitmisel üldistes huvides osutatavat teenust, mis on suunatud avalike hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasnevate kohustuste täitmisele või põhiõiguste ja -vabaduste ning huvide kaitsele (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2013, lk 5). Euroopa Liit määratleb avalikke teenuseid kui avaliku võimu vastutusalas olevat tegevust (Commission of the..., 2005, lk 25). Vastav määratlus on püstitatud seoses Euroopa Liidu poolt vastuvõetavate õigusaktidega, mille kohaldamisala puudutab aga reeglina liikmesriike ehk teaduslikus mõttes on vastav definitsioon avalike teenuste olemuse

kirjeldamiseks liiga kitsas. Avalikke teenuseid võivad osutada nii riik, kohalikud omavalitsused ja nende hallatavad asutused, kui ka teised avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud ja ühendused, mistõttu ei saa avalikke teenuseid samastada avaliku sektoriga. Samuti ei saa kõiki riigi, omavalitsuste ja teiste, avalikku võimu täitma volitatud, isikute poolt väljapoole suunatud tegevusi käsitleda avalike teenustena. Seega pole avalikele teenustele omane mitte nende osutamine riigi poolt või riigi nimel, vaid nende osutamine avalikkusele. Spicker'i (2009, lk 973–977) hinnangul on avalikel teenustel neli peamist tunnust, mis eristab neid teistest osutatavatest teenustest:

- avalikud teenused on arenenud välja avalikel poliitilistel põhjustel ehk eesmärgiks pole vastata konkreetsete tootjate või tarbijate, vaid ühiskondlikele vajadustele;
- avalike teenuste osutamine on kantud ühisvastutuse ideest ehk solidaarsusest, mistõttu teenuste saajate ringi moodustab kogu avalikkus;
- teenuste osutamise kaudu toimub ressursside ümberjagamine ehk need, kes teenuste osutamise eest realselt maksavad, ei pruugi olla ühtlasi ka teenuste saajateks;
- avalike teenuste puhul esinevad turutõrked ehk pakkumine ja nõudlus on eraldatud.

Tõusetub küsimus, miks avalik sektor peaks üldse sekkuma teenuste osutamisse, kui vastavaid teenuseid võiksid alternatiivina pakkuda hoopis erasektoris tegutsevad isikud. Avalike teenuste osutamise delegeerimine eraõiguslike isikute kätte on tegelikkuses ka üsna levinud ning seda peetakse kuluefektiivsuse, kvaliteedi ja konkurentsi huvides ka vajalikuks, kuid siiski eksisteerivad teatud teenused, mis on jäänud avaliku võimu pädevusalasse. Kuni 19. sajandini osutatigi enamikke teenuseid, sealhulgas teenuseid, mida käesoleval ajal nimetatakse avalikeks teenusteks, erasektoris tegutsevate isikute poolt. Peagi saadi aga aru, et vastavad teenused omavad olulist rolli elanikkonna heaolu ja elukvaliteedi tagamisel, kuid suurte kulude tõttu ei suutnud erasektor tagada nende kättesaadavust võrdselt kogu elanikkonnale. Eeltoodust tulenevalt leiti, et teatud elanikkonna põhivajadusi tagavad teenused peaksid olema osutatud avaliku võimu poolt. (Kuliešis & Pareigiene, 2015, lk 522)

Hefetz'i ja Warner'i (2012, lk 308) hinnangul toimib täieliku konkurentsiga turg situatsioonides, kus pakkujaid on palju ja tarbijate huvi pigem madal, mis erineb avalike teenuste pakkumisest, kus eesmärgiks on pakkuda tarbijapõhiseid teenuseid vastavalt konkreetsetele vajadustele. Elanikkonna põhivajaduste tagamine on avalike teenuste

kandev eesmärk, millest tulenevad ka põhjused, miks teatud teenuseid peaks osutama just avalik võim. Näiteks on Pigou toonud välja, et avalik sektor peaks osutama teenuseid valdkondades, kus eraettevõtte muutuks monopolistiks või kui on oht, et teenused ei ole tagatud minimaalsel tasemel kõikidele inimestele (Wagner, 1991). Seega on avalike teenuste osutamine vabaturu tingimustes komplitseeritud sotsiaalse kaitse kriteeriumitest tulenevalt ehk on teenuseid, kus vabaturg kujundaks tingimused, mis ei vasta ühiskonna üldistele vajadustele ja kogukondlikule õiglustundele. Sellisteks olukordadeks on nii teenuste osutamine alla soovitud kvaliteedi või kvantiteedi kui ka hinnaga, mis ei ole kogu elanikkonnale kättesaadav. Sellisel viisil osutubki avalik võim ühtlasi seaduslikuks inimeste sissetulekute ümberjagajaks.

Kaasaegse demokraatliku riigikorralduse nurgakiviks on subsidiaarsusprintsipi idee, mis tähendab, et avalikke funktsioone tuleb täita eelistatumalt elanikule kõige lähemal asuval avaliku halduse tasandil (Kommer, 2004, lk 48). Subsidiaarsusprintsipi järgimine peaks ühtlasi ka tagama ressursside efektiivse jaotamise ja paindliku reageerimise kohaliku elanikkonna vajadustele. Vastavast printsipist ja kohalike omavalitsuste ülesannetest tulenevalt lasub kohaliku elanikkonna heaolu suurendavate avalike hüvede pakkumise kohustus ja vastutus lokaalsel tasandil kohalikul omavalitsusel. Omavalitsustele omistatud rollist tingituna, mille järgi peaks nende tegutsemise ajendiks olema eelkõige elanikkonna heaolu suurendamine, ning piiratud rahalisi ressursse arvestades, on omavalitsuste suutlikkusel osutada ühtlase kvaliteediga avalikke teenuseid vähimate kuludega oluline tähtsus. Samuti on Brans'i (1992, lk 430) hinnangul oluline selgitada välja, milliseid teenuseid on kõige mõistlikum osutada just kohalikul tasandil ja milliseid teenuseid peaks ja võiks osutada riik.

Slack (2006, lk 108–109) on seisukohal, et lähtuvalt elanikkonna heaolust ja kulude efektiivsest kasutamisest peaks riik võtma teenuste osutamise üle ainult juhul, kui ta suudab teenuseid efektiivsemalt osutada ilma, et elanikkonna heaolu seejuures kannataks. Seega mõnede eranditega (nt riiklik julgeolek) peaks enamik avalikke teenuseid olema osutatud kohalike omavalitsuste poolt. Antud seisukohaga tuleb nõustuda, kuid reaalsuses tekib avaliku sektori ülesannete jaotamisel paratamatult probleem olukordades, kui ülesannet ei peaks keskvalitsus küll täitma, kuid on sunnitud

sega tegema tingituna omavalitsuste piiratud võimekusest rahaliste ressursside nappuse või pädevuse puudumise tõttu.

Lisaks teenuste reaalse osutamise jagunemisele erinevate võimutasandite vahel, on oluline otsustuspädevuse küsimus ehk kelle määrata peaks olema, milliseid teenuseid, kui palju ja millise hinnaga osutada. Valdav seisukoht subsidiaarsusprintsipiist tulenevalt on, et kohalikule elanikule peaks teenuste osutamine toimuma kohalikul tasandil, kuid otsustuspädevuse jagunemine oleneb riigiti detsentraliseerimisastmest ning ka kohalike omavalitsuste võimekusest. Samas peaks printsipiis ka otsustuspädevuse osas olema eesmärgiks omavalitsuste võimustamine. Samal seisukohal on ka Mart Laar (2000), kelle arvates peaks otsustamine kohaliku elu küsimuste üle toimuma kohaliku omavalitsuse tasandil.

Kjellberg'i (1988, lk 40–41) hinnangul saab omavalitsuste kahe peamise eksisteerimisvormina eristada autonoomset ja integreeritud mudelit. Autonoomne mudel lähtub liberaalsuse ideoloogiast ja on traditsiooniline käsitlus kohaliku omavalitsuse ja keskvalitsuse vahelistest suhetest. Nimetatud mudeli kohaselt, mis prevaleeris enamikes arenenud riikides peale teist maailmasõda, oli omavalitsus oma tegutsemises iseseisev ning keskvalitsuse roll piirdus järelevalve teostamisega. Integreeritud mudel soosib riigi ja kohaliku tasandi põimumist eesmärgiga tagada funktsioonide paindlik jaotus viisil, mis vastaks antud ajas eksisteerivatele vajadustele. Käesoleval ajal saab arenenud riikides rääkida pigem omavalitsuste integreeritud mudelist ehk kuigi omavalitsustele on kohalike elu küsimuste lahendamisel antud suhteliselt lai autonoomia, on riigil lisaks järelevalvele nii tulude kujundamise kui õigusaktide kehtestamise kaudu pigem lai reguleerimisulatus.

Kaheastmelise võimustusüsteemiga riikides on avaliku võimu teostamiseks kohalikul tasandil kaks erinevat käsitlust. Esimene käsitlus lähtub kogukonnapõhisest elu juhtimisest tsentraliseeritult, kus keskvalitsuse kontrolli all on nii eelarve eraldised kui otsustuspädevus kohalikul tasandil kohustuslikus korras osutatavate teenuste üle. Teise käsitluse aluseks on teenuste põhine omavalitsus, mis hõlmab mitmeid kogukondasid ning on piisavalt autonoomne iseseisvaks majandamiseks. (Sootla & Kattai, 2009, lk 22) Avaliku võimu detsentraliseerimise ulatus määrab omavalitsuste autonoomsuse

astme avalike teenuste osutamisel ja selleks eelarvetulude kujundamisel. Territoriaalset detsentraliseerimist võib Lõhmuse hinnangul vaadelda kolmes mõõtnes (2005, lk 398):

- administratiivne detsentraliseerimine, mis tähendab sisemise enesekorralduse andmist, kuid mis ei anna otsustusvabadust täidetavate ülesannete ja selle alusel osutatavate teenuste osas;
- poliitiline detsentraliseerimine, millega delegeeritakse õigus teha otsustusi ja anda välja õigusakte teatud küsimuste lahendamiseks ehk laiemas plaanis õigus teha alternatiivide vahel valikuid;
- fiskaalne detsentraliseerimine, mis annab õiguse eelarve ja muudes valdkondades finantseerimisotsuste tegemiseks eeldusel, et see on ühendatud mehhanismidega, mis annavad madalamale tasandile nende otsustuste tegemise õiguse.

Avaliku võimu detsentraliseerimine ehk otsuste langetamise pädevuse andmine riigilt kohaliku omavalitsuse tasandile baseerub fiskaalse föderalismi põhimõttel, mida defineeritakse kui majandusliku vastutuse jaotumist erinevate valitsustasandite vahel (Trasberg, 2003, lk 484). Vastava põhimõtte järgi on kohaliku elanikkonna heaolu võimalik paremini tagada just kohalikul tasandil, mis baseerub arusaamal, et kuigi avaliku võimu eesmärk kõigil tasanditel on elanike heaolu, omavad just omavalitsused paremat ülevaadet ning suudavad paremini kohaneda kohaliku elanikkonna vajadustega (Arcelus, Arocena, Cabasés, & Pascual, 2015, lk 1470).

Fiskaalne detsentralisatsioon on seotud avalike teenuste osutamiseks vajalike rahaliste vahendite kogumise ja nende kasutamise osas otsustusõiguse delegeerimisega keskvalitsusest allpool asuvatele avaliku võimu instantsidele. Subsidiaarsusprintsibile tuginedes väidetakse, et avaliku sektori poolt osutatavate avalike teenuste ja elanikkonna nõudluse vahel on võimalik saavutada parem tasakaal, kui tulude kogumiseks tehtud kulutused on tekkinud samal haldusterritooriumil, mille elanikkond saab osutatavatest avalikest teenustest kasu. Selline lähedane sidusus kulude ja tulude kujunemise vahel kohalikul tasandil tekitab ka võimuorganis suurema vastutustunde teenuste osutamise eest. Samas võib fiskaalne detsentralisatsioon tekitada ka tõrkeid, eelkõige juhul, kui omavalitsuste kulude ja tulude ning ülesannete jagunemine ei ole selgelt jaotatud erinevate võimutasandite vahel. (De Mello & Barenstein, 2001, lk 4)

Avaliku võimu poolt otsuste langetamise delegeerimine riigilt kohalikule tasandile toob päevakorda kohalike omavalitsuste efektiivsuse küsimuse oma kulude juhtimisel, mida on suhestatuna avaliku teenuste osutamise efektiivsusega käesoleva hetkeni vähe uuritud (Lo Stroto, 2016, lk 54). Teenuste osutamise efektiivsust võib käsitleda kui omavalitsuse võimet osutada avalikke teenuseid võimalikult suurel hulgal kasusaajatele fikseeritud kulude juures või siis teenindada sama hulka kasusaajaid võimalike vähimate kuludega. Kuluefektiivsuse hindamist teostavates uuringutes tuginetakse kahte liiki muutujatele, hinnates kas tulemit, mis selgitab osutatud teenuste kulusid või selgitavaid muutujaid nagu administratiivkulud, mis määravad omavalitsuste toimimise efektiivsuse. (Arcelus *et al.*, 2015, lk 1478)

Tagamaks, et kohalikud omavalitsused saaksid neile seadustega pandud funktsioone avalike teenuste osutamisel efektiivselt ellu viia, peab neil olema selleks vajalikul hulgal omatulusid ning õigus teha otsuseid nende tulude kasutamiseks. Omavalitsuste tulubaasi moodustumine määrab omavalitsuste autonoomia oma kulude struktuuri kujundamisel. (De Mello, 2000, lk 367) Tegemist on omavalitsuste majandusliku autonoomiaga, mis määrab üksuse poolt täidetavad avalikud ülesanded ja fiskaalse sõltumatuse ning seega subsidiaarsuse põhimõtte rakendamise ulatuse, sisustades kohaliku demokraatia, mis ilma vajalike õiguste, kohustuste ja vastutuseta on sisutühi (Pratchett, 2004, lk 365). Teooria kohaselt peaksid kohalike omavalitsuste finantsvajadused peamiselt olema proportsionaalses vastavuses neil lasuvate ülesannetega (Buchanan & Musgrave, 1999, lk 234–243).

Üldistatult saab omavalitsuse tulud allikate lõikes jagada kolmeks: omatulud, laenatud ressursid ning ülekanded kõrgemalt haldustasandilt (Reiljan & Timpmann, 2010, lk 121). Omatuludega on tegemist siis, kui omavalitsusel on võimalus määrata ise oma eelarvesse laekuvate tulude maht, mis tagab autonoomia pakutavate teenuste kvantiteedi ja kvaliteedi valikul (McLure & Martinez-Vazquez, 2000, lk 13–14). Seega on omatulud kohaliku omavalitsuse kontrolli all olevad tulud, mille peamiseks liikideks on kohalikud maksud, tasud osutatud avalike teenuste eest ja omandilt saadud tulud (Reiljan & Timpmann, 2010, lk 124). Samas võib omavalitsuste omatulude kasutamine olla piiratud ehk tegu võib olla rahalise ressursiga, mida kohaliku omavalitsuse kontekstis näidatakse küll omatuluna, kuid mis osutub riiklikult kontrollitavaks

ressursiks (Schneider, 2003, lk 35–37). See tekib olukordades, kus näiteks kohaliku maksu kasutamine on riiklikult määratud sihtotstarbeliseks kasutamiseks.

Ühest küljest on kohalikud omavalitsused järjest suurema surve all osutada kvaliteetseid avalikke teenuseid, kuid teisalt eeldatakse neilt kulude kokkuhoidu. Omavalitsuste piiratud suutlikkus endale tulude kogumisel survestab olulisel määral omavalitsuste eelarveid, mis on olulisel määral sõltuvad riiklikest eraldistest. Eeltoodud asjaolud sunnivad omavalitsusi leidma teid, omandamaks autonoomseid tulusid, avalike teenuste osutamiseks. (Pihor & Timpmann, 2012, lk 122) Autonoomsete tulude kogumiseks on omavalitsustel näiteks võimalus osutada avalikke teenuseid tasu eest. Üldiselt levinud avaliku sektori finantseerimist kajastava teooria kohaselt, peaksid avalikud teenused olema tarbijate jaoks tasulised, tagamaks nende efektiivset jaotamist (Pihor & Timpmann, 2012, lk 124). Teenuste efektiivse jaotamise ja nende tasustamise vaheline seos avaldub asjaolus, et kehtestatud tasud mõjutavad otseselt hüvise nõudlust ning koormavad ainult neid isikuid, kes teenust ka tegelikult tarbivad, sundides neid seega teenuste tarbimisel tegema teadlikke otsuseid (Reiljan & Timpmann, 2010, lk 122).

Teenuste efektiivne osutamine eeldab osutamise eest tasu võtmist nendelt tuvastatavatel isikutelt, kes teenusest otseselt kasu saavad. Samas on teenuste hinna kujundamisel omavalitsustel lai kaalutlusruum, mistõttu on oluline silmas pidada muuhulgas omavalitsuse suurust, mis võib tekitada samal haldusterritooriumil elavate isikute ebavõrdset kohtlemist. Näiteks maksavad piirkulu põhisel hinnakujundusel rohkem need tarbijad, kes asuvad teenustest kaugel ning keskmise kulu põhisel hinnastamisel maksavad rohkem teenustele lähemal asuvad tarbijad, subsideerides seeläbi kaugema piirkonna elanike kulusid. (Slack, 2006, lk 104)

Avalike teenuste eest tasu võtmisel on mitmeid eeliseid. Esiteks, muudab see tarbijad teadlikuks teenuse eest makstavast tasust, mis sunnib neid mõtlema sellele, kui palju üldse tarbida. Teiseks, tõstab see teenuse osutaja vastutustunnet teenuse kvaliteedi osas ning teadlikust oma kulude kasutamisest, kuivõrd teenuse eest saadav tulu on otseses sõltuvuses teenuse tarbimise mahuga. Samuti annab tasude kogumine olulist informatsiooni, milliseid teenuseid tarbijad vajavad ja seega, mille eest on nad nõus maksma. Neljandaks, täidab tasude kehtestamine võrdse kohtlemise printsiipi ning

viiendaks aitab teenuste eest tasude võtmine koguda omavalitsustel tulusid tõstmaks omakorda osutatavate teenuste kvaliteeti. (Pihor & Timpmann, 2012, lk 124–125)

Avalike teenuste eest tasu võtmist on käsitletud alternatiivina maksustamisele, kuid tihti nähakse teenustasudes ka varjatud maksustamist. Wagner'i (1991) hinnangul näib see, kas tasude näol on tegemist maksustamise alternatiiviga või varjatud maksustamisega, sõltuvat olulisel määral asjaolust, kas tasu on kehtestatud finantseerimaks omavalitsuse autonoomset tegevust avaliku teenuse osutamisel või tegevust, mida finantseeriti eelnevalt läbi üldise riikliku rahastuse. Viimasel juhul on tegemist pigem varjatud maksustamisega.

Avalike teenuste osutamise kulude asetamine seda tarbivale isikule lähtub kasusaaja printsiibist, mille vastandiks on rikkuse ümberjaotamise põhimõtte eesmärgiga tagada avalike teenuste sotsiaalselt vajalik miinimumtase ka nendele isikutele, kes ise teenuste eest maksma võimelised ei ole (Wagner 1991). Kasusaaja printsiibist tulenevat teenuse tasude rakendamist ei peeta reeglina võimalikuks juhtudel, kui konkreetne kasusaaja ei ole tuvastatav. Sellises olukorras, kui omavalitsuse poolt osutatavat teenust tarbitakse siiski kollektiivselt konkreetse omavalitsuse territooriumil, on omavalitsustel võimalik rakendada erinevaid kohalikke makse, kuigi traditsiooniliselt näeb erinevate riikide fiskaalpoliitika valitsusest allpool paiknevatele võimukandjatele ette piiratud maksubaasi kogumise võimaluse. Kohalikke makse tuleks traditsioonilise majandusteooria kohaselt kasutada ainult selliste teenuste rahastamiseks, mille osutamise finantseerimine otseste tasude kaudu ei ole võimalik (Reiljan & Timpmann, 2010, lk 122), mille osutamises esinevad turutõrked ning juhul, kui isiku poolt teenuse kasutamist ei saa välistada (Pihor & Timpmann, 2012, lk 124).

Erinevates riikides on kasutusel erinevad kohalikud maksud, kuid neist laialt levinuim on maamaks (*property tax*), mis näiteks Austraalias, Kanadas, Iirimaa, Uus-Meremaal ja Suur-Britannias moodustab 90% kõigist omavalitsuste maksutuludest. Maamaksu peetakse sobilikuks vahendiks avalike teenuste rahastamiseks kahel põhjusel. Esiteks ei ole maksumaksjatel võimalik viia maad ühest omavalitsusest teise, reaktsioonina maksumäärade muudatustele, ning teiseks esineb tugev seos kohalikul tasandil osutatavate teenuste ja maa väärtuse vahel ehk osutatavate teenuste kvaliteedist sõltub maa hind. (Slack, 2006, lk 105) Teooria kohaselt on ainukesed efektiivsed kohalikud

maksud need, mida on kohalikul tasandil lihtne administreerida, mida rakendatakse konkreetse territooriumi elanike suhtes ning mis ei tekita normeerimise ega konkurentsiprobleeme erinevate omavalitsuste ja omavalitsuse ning riigi vahel. Teaduskirjanduses avaldatud seisukohtade järgi vastab antud kriteeriumidele selgelt maamaks. (Bird, 2006, lk 177)

Tulumaks on olulisimaks kohaliku maksuks näiteks Belgias, Tšehhis, Taanis, Soomes, Norras, Rootsis ja Šveitsis. Tulumaksu peetakse sobivaks, sest see seostub paremini isiku maksevõimelisusega ning maksu suurus võimaldab omavalitsustele ka väiksemat sõltuvust riiklikest eraldistest. Tulumaksu kasutamine on efektiivne eelkõige heterogeense rahvastikuga suurlinnades, kus avalike teenuste tarbimine on tõenäolisemalt tugevamas korrelatsioonis sissetulekuga kui maa väärtusega. Valiku tegemine tulumaksu ja maamaksu vahel on vähem oluline omavalitsustes, kus kinnistute väärtuste ja sissetulekute üldised tasemed eripiirkondades erinevad vähem. (Slack, 2006, lk 106)

Erinevad tarbimispõhised maksud maksustavad ettevõtete toodangut, mille maksavad kinni tarbijad. Eeltoodut peetakse ka antud maksu eeliseks ehk see kohaldub tarbijatele, olenemata nende sissetuleku suurusest või reaalsest elukohast. Samuti võimaldab see tarbijal teha teadlikke valikuid teenuse tarbimisel. Kasutusel on ka kütusemaksud, mis on tihti osa riiklikust kütusemaksust ning peamaks, mida rakendatakse igale, reeglina täisealisele, füüsilisele isikule. Viimast peetakse efektiivseks, sest seda on võimalik rakendada võrdsetel alustel kõigi maksumaksjate suhtes, kuid samas on antud maksu kasutamine ebapopulaarne ja –efektiivne tulenevalt liigselt represseerivast iseloomust ning asjaolust, et maksumaksjatel on kerge sellest kõrvale hoida omavalitsusest ära kolimisega. (Kitchen & Slack, 2006, lk 131–133) Traditsioonilise lähenemise kohaselt peetakse edukaks lisatulu kogumise allikaks ka jaemüügi maksu, sest selle maksjaks eelduslikult on kohalik elanikkond, kuigi reaalsus näitab, et antud maksukoormus langeb peamiselt ettevõtetele (Bird, 2006, lk 178).

Maksude arvelt omavalitsuste eelarvete kujunemine on olulisel määral sõltuv maksumaksjate osatähtsusest elanikkonnast, maksumaksjate teenitud tulu tasemest, seadustega antud maksuvabastuste ulatusest ja kohalikule omavalitsusele määratud maksuosa suurusest (Reiljan & Friedrich, 2008, lk 71). Kõik nimetatud aspektid on

kujundanud olukorra, kus omavalitsuste tulubaasid on proportsionaalselt elanike arvu või territooriumi suurusega vähemal või suuremal määral erinevad, mis tekitab riigi elanikkonna ebavõrdse kohtlemise avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi seisukohast. Vastavate erinevuste tasandamiseks on nähtud ette riiklikud eraldised, eesmärgiga, vähendada eelarvepuudujääke ning ühtlustamaks omavalitsuste tulubaase. Samuti saab riik aidata kaasa eelarvepuudujääkide tasandamisele, vähendades omavalitsuste kohustusi, kuid see tähendaks vastavate teenuste osutamise üle võtmist riigi poolt, mis ei ole kooskõlas subsidiaarsusprintsipiiga. Samuti ei tohiks igasugused riigi poolt rakendatavad, omavalitsuste rahalise võimekuse võrdsustamist soosivad meetmed, seejuures vähendada omavalitsuste otsustamisvabadust.

Enamjaolt ollakse arvamisel, et kohalikele omavalitsustele peaks olema tagatud laiem autonoomia kohalike maksude kehtestamiseks, kogumiseks ja kasutamiseks, sest nii teooria kui kogemused näitavad, et asutused, kes on sunnitud ise tulusid koguma, suhtuvad ka vastutustundlikumalt nende kasutamisse. Seega, kuigi riiklikud eraldised jäävad omama omavalitsuste tulubaasi kujundamisel olulist rolli, tuleks kaaluda vähemalt võimekamatele omavalitsustele ise oma tulude kogumise võimaldamist suuremas ulatuses, sealhulgas eelkõige maksuautonoomia laiendamist. Seejuures saab arvestada võimalusega, et maksuautonoomia suurendamisega võib kaduda vajadus jõukamate omavalitsuste riiklikuks rahastamiseks ning vaesemate omavalitsuste rahastamine ebavõrdsuse vähendamiseks moodustaks seejärel riigi eelarvest marginaalse osa. (Bird, 2006, lk 178) Samas on ka teisiti mõtlejaid, näiteks De Mello ja Barenstein (2001, lk 24) on seisukohal, et riikides, kus omavalitsused on suured, võib omavalitsuste efektiivsus tulenevalt väikestest eelarvelistest piirangutest hoopis väheneda, mistõttu sobivamaks peetakse omavalitsuste rahastamist riiklike eraldiste ja mittemaksuliste tulude kogumise arvelt. Vastav põhimõte esineb eelkõige väiksema detsentraliseeritusega riikides, kus omavalitsuse maksuautonoomia on piiratud.

Seega saab järeldada, et subsidiaarsusprintsipist tulenevalt on avalike teenuste osutamine tõhusaim just kohalikul tasandil, kuid selle toimimise efektiivsuse määravad ära riiklik detsentraliseerituse aste, omavalitsustele tagatud autonoomia ja piisava tulubaasi olemasolu. Avalike teenuste osutamine kohalikul tasandil võimaldab paindlikumalt reageerida kogukondlikele vajadustele, kuid seda võivad pärssida liigne

riiklik kontrollimehhanism ning omavalitsuste piiratud võimalused juhtida iseseisvalt oma tulude ja kulude kujunemist. Seetõttu on vajalik, et riiklikul tasandil, oleks omavalitsustele delegeeritud piisav otsustusõigus, et omavalitsused saaksid neile omistatud rolli avalike teenuste osutamisel efektiivselt ellu viia.

## **1.2. Haldusreformi läbiviimise teoreetilised alused ja eesmärgid**

Kohalike omavalitsuste haldusreform on kõikjal arenenud riikides üle maailma olnud aktuaalne viimase paarikümne aasta jooksul, kuid selle alged on pärit juba teise maailmasõja järgsest perioodist, kui seoses suurte linnaliste keskuste tekkega kasvas riikides vajadus minimaalse sotsiaalse kaitse, hariduse ja tervishoiu järele. Riikliku sotsiaalprogrammi peamiseks elluviijateks olid kohalikud omavalitsused. Vastutus, mis teenuste osutamisega omavalitsustele pandi, ning riikide püüdlused teenuste kvaliteeti piiratud rahaliste ressursside juures ühtlustada, tekitas peagi arusaama, et omavalitsuste tulubaasi ratsionaalseks kasutamiseks ja teenuste efektiivseks administreerimiseks on tarvilik omavalitsused ümber kujundada võimekamalt majandavateks üksusteks. Esimeses järjekorras viidi läbi väiksemate omavalitsuste ühinemine, millele järgnes, seoses omavalitsuste poolt osutatavate teenuste spektri laienemisega, laiapõhjalisem struktuuriline ja funktsionaalne reform, mis päädis omavalitsuste muutumisega peamiseks avalikku võimu rakendavateks organiteks. (Kjellberg, 1988, lk 45–46)

Kui Kjellberg oli seisukohal, et omavalitsuste reorganiseerimise esimeseks tõukejõuks lääne demokraatlikes riikides oli linnastumine ja sellega kaasnenud vajadus hoolekandelistele teenustele järele, siis Sharpe'i (1988, lk 93–94) väitel oli omavalitsuste reorganiseerimise põhjuseks, lisaks linnastumisele, omavalitsuste funktsioonide üldine suurenemine. Sama seisukohta väljendab ka Brans (1992, lk 430), kelle hinnangul oli omavalitsuste reformi peamiseks ajenditeks linnastumisega kaasnenud omavalitsuste funktsioonide muutumine ning sellest tingitud vajadus reorganiseerida avalike teenuste osutamine. Teenuste osutamise efektiivsuse tõstmisele keskendunud käsitlus viis ühinemiste teel suuremate omavalitsuste moodustumiseni 1960. ja 1970. aastatel Skandinaavias, Saksamaal, Suurbritannias, Belgias ja Hollandis. Riikides, kus

ühinemist peeti liiga drastiliseks, püüti alternatiivina korraldada teenuste osutamine omavalitsuste ülese koostöö vormis (Brans, 1992, lk 434).

Kui Lääne-Euroopa ja Skandinaavia riikides on arusaamad haldusreformi vajalikkusest arenenud ühes suunas juba aastakümneid, siis Kesk ja Ida-Euroopat tabas 1990. aastatel omavalitsuste suuruste kujundamisel hoopis vastupidine trend, mille tulemusel hakati ka väga väikestele asumitele andma kohaliku omavalitsuse õiguseid. Katsetesse luua või säilitada suuri omavalitsusi, suhtuti kui kohalike omavalitsuste autonoomia rikkumisse. Siiski märgati peagi, et selline riikide territoriaalne killustatus oli üheks suurimaks takistuseks omavalitsussüsteemi efektiivsele funktsioneerimisele ning mitmetes riikides, sealhulgas ka Lätis ja Eestis, võeti uuesti suund suuremate omavalitsuste taasloomise poole. (Local Government..., 2009, lk 55) Viidatud perioodil läbiviidud reformid lähtusid teooriast, mille kohaselt pidid omavalitsused vastama teatud suurusele omamaks suuremat tulubaasi ning võimekust pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid ja opereerida madalamate kuludega (Ceuninck, Reynaert, Steyvers, & Valcke, 2010, lk 805). Vastavast teoreetilisest seisukohast lähtuvad ka käesoleval ajal läbiviidavad haldusreformid ehk üksmeel valitseb selles, et väikesed omavalitsused on oma piiratud inim- ja raharessursi juures paratamatult ka väiksema haldussuutlikkusega.

Viimastel aastakümnetel on Mart Laari (2000) hinnangul eri riikides toimunud avaliku halduse reformide fundamentaalsed põhjused olnud üsna sarnased. Ühise nimetajana on reformide ajendiks olnud majanduslikud probleemid – riik on muutunud liiga suureks ja kulukaks ning kontroll kulutuste üle ebapiisavaks. Riigi suuruse all tuleb seejuures mõista just erinevate iseseisvate üksuste paljusust, mis oma administratiivkuludega koormavad liigselt piiratud rahalisi ressursse. Vastavast arusaamast ajendatuna on näiteks Lane (2000, lk 143) seisukohal, et haldusreformi kolmeks peaesmärgiks on omavalitsuste tõhusus, võrdsus ja säästmine, mida võib saavutada institutsionaalse reformi ja kokkuhoiupoliitika rakendamise abil.

Kohalike omavalitsuste reformimiseks on üritatud välja töötada erinevaid mudeleid, millest Dollery ja Robotti (2008, lk 19) toovad välja järgmised:

- ühinemine, kus kaks või enam omavalitsust moodustavad ühe suure omavalitsuse;

- oluline piiride muudatus, kus muudetakse omavalitsuse piire, kuid olemasolevad struktuurid jäävad samaks;
- ressursside jagamine omavalitsuse ülese koostöö vormis lepingute alusel, kus üks omavalitsus võtab üle spetsiifilised funktsioonid;
- ressursside jagamine läbi ühise ettevõtte või asutuse, milles omavalitsused ühendavad oma tegevused mingi funktsiooni täitmiseks.

Kõigi viidatud mudelite ühisosa seisneb selles, et need muudavad mingil viisil omavalitsuste arvu, struktuuri või suurust või moodustuvad muud eriotstarbelised organid, mis tegutsevad omavalitsuste üleselt. Eeltoodud mudelitest sekkub omavalitsuste autonoomiasse intensiivseimalt ühinemine, mille tagajärjel tekib täiesti uus omavalitsus või kaob mõni omavalitsus ära. Erinevate omavalitsuste ühinemisel eristab Leemans kolme põhilist mudelit (viidatud Sootla, Kalev, & Kattai, 2009, lk 54 vahendusel):

- anneksioon ehk suure omavalitsuse territooriumi laienemine ümberkaudsete liituvate omavalitsuste arvelt;
- kahe või enama omavalitsuse ühinemine eesmärgiga suurendada tegevuse ökonoomsust ja kuluefektiivsust;
- majanduslikest ja sotsiaalsetest kaalutlustest sõltumatu omavalitsuse restruktureerimine, mille tulemusel tekib uus piirkondlik struktuur.

Omavalitsuste reform võib piirduda ainult piiride muutmisega, mille tulemusel moodustatakse lihtsalt suurem kohalik omavalitsus, kuid lähtuvalt eesmärgist võib reform puudutada ka rohkemal hulgal omavalitsuste korralduslikke aspekte. Pigem ollaksegi seisukohal, et haldusreform ei tohiks rahulduda ainult omavalitsuste piiride ja struktuuri muutmisega, vaid reformi tagajärjel peaksid tekkima võimekamad omavalitsused, mis eeldab muuhulgas ka omavalitsuste autonoomsuse suurendamist. Sama seisukohta on väljendanud ka Ülper, Jaansoo ja Reiljan (2014) oma uuringus, milles vaadeldi valdade ja linnade ühendamise mõju nende finantsilisele jätkusuutlikkusele. Vastavas uuringus jõuti järeldusele, et omavalitsuste ühinemiste finantstulemuste suured erinevused ja vastuolud nõuavad nende põhjuste kompleksset ja süsteemset analüüsi töötamiseks välja omavalitsusreformi finantsilist jätkusuutlikkust tagav raamistik, millele toetudes saaks luua tingimused, mis muudaks ühinemised

omavalitsustele ja nende elanikele majanduslikult kasulikuks. Autorid tõid veel ka välja, et keskvalitsus ei peaks sundima administratiivvõimuga omavalitsusi ühinema, kui see on keskvalitsuse enda fiskaalpoliitika tõttu ühinejatele rahanduslikult kahjulik.

Omavalitsusüksuste ühendamise idee peaks põhinema kaalutlusel, et suuremates omavalitsusüksustes on paremad võimalused eelarve tulude ja kulude juhtimiseks, inimressursside kasutamiseks ning avalike teenuste osutamiseks, mis peaks parandama omavalitsusüksuste efektiivsust ja ühes sellega võimaldama anda kohalikele omavalitsustele üle funktsioone, mis seni on olnud keskvalitsuse kanda. Ühinemiste toetajad väidavad, et suuremad omavalitsusüksused tekitavad kulude kokkuhoidu, on produktiivsemad, parandavad osutatavate teenuste kvaliteeti ja mahtu, tõstavad administratiivset ja tehnilist võimekust, tõhustavad strateegilist juhtimist ning võimaldavad omavalitsustel teha efektiivsemat lobitööd keskvalitsuses suurendamaks oma finantsilist jätkusuutlikkust (Dollery & Robotti, 2008, lk 11–12). Kohaliku ja regionaalse demokraatia juhtkomitee raporti kohaselt on suurte omavalitsuste pooldajate kolmeks peamiseks argumendiks kuluefektiivsuse suurenemine, demokraatia, majanduskasvu kiirenemine ja heaolu jaotuse paranemine (Steering Committee..., 2001, lk 2). Seega lähtutakse eeldusest, et omavalitsuste kuluefektiivsuse ja suuruse vahel on otsene seos, kuid samas ollakse ka seisukohal, et universaalset omavalitsusüksuse suurust, mida saaks rakendada kõikides riikides, ei eksisteeri (Dollery & Fleming, 2006, lk 272).

Arvestades, et omavalitsuste olulisimaid funktsioone on avalike teenuste osutamine, siis omab nende kuluefektiivsuse seisukohast kulude juhtimine teenuste osutamisel olulist rolli. Elanikkonna heaolu suurendamiseks on kohalikud omavalitsused sunnitud rakendama nende kasutuses olevaid inim-, finants- ja materiaalseid ressursse parimal võimalikul viisil, mistõttu ressursside juhtimisel on oluline ökonoomsus ehk ressursside säästlik kasutus, efektiivsus ehk sisendi ja väljundi suhte maksimeerimine ja mõjususe ehk tulemi vastavus eesmärgile. (Zaharia, 2013, lk 277–278) Majanduslik efektiivsus iseloomustab üldistatult väljundi suhet sisendisse ehk ressursside kasutust viisil, mis võimaldab toota kas sama ressursi koguse juures rohkem või saavutada sama toodangumaht vähema hulga ressurssidega. Enamus uuringuid, mis on viidud läbi kohalike omavalitsuste majandusliku efektiivsuse hindamiseks, on lähtunud eeldusest,

et mida kõrgem on väljundi suhe sisendisse, seda efektiivsemalt toimib omavalitsusorgan. Seda on võimalik saavutada vähendades sisendi mahtu tootmaks kindla koguse väljundit, maksimeerides väljundi teatud koguse sisendi puhul või vähendades sisendit ja suurendades väljundit samaaegselt. (Da Cruz & Marques, 2014, lk 92)

Omavalitsuste ühinemise pooldajate hinnangul sõltub omavalitsuste majanduslik efektiivsus nende suurusest tulenevalt suuremate omavalitsuste märkimisväärsest mastaabisäästust, olulisest mitmekülgussäästust ja vähenenud haldus- ja administratiivkuludest (Dollery & Crase, 2004). Samal seisukohal on ka Marshall, Witherby ja Dollery (1999, lk 41) väites, et suuremad omavalitsused suudavad luua administratiivsel tegevusel suuremat kokkuhoidu ja palgata seejuures pädevamaid teenistujaid. Mastaabiefekt on algselt tuletatud ettevõtetes toimuvatest tootmisprotsessidest, mille käigus rakendatakse erinevaid tootmisfunktsioone, mis määravad sisendite ehk tööjõu ja kapitali ning väljundite ehk toodangu mahu vahekorra. Vastav meetod on viinud erinevate tootmisprotsesside klassifitseerimiseni, millele saab anda hinnangu tulenevalt mastaabiefektist, mis näitab, kuidas väljund reageerib sisendite koguse muutumisele. Kui tootmine suureneb, siis tüüpiliselt leiab kõigepealt aset kasvav mastaabiefekt ehk mastaabisääst, mis seejärel tootmismahu jätkuval suurendamisel hakkab kahanema. (Drew, Kortt, & Dollery, 2016, lk 3)

Kohalike omavalitsuste kontekstis on mastaabisäästul lai rakendusala, mida kasutatakse eelkõige argumendina, miks peaksid väiksemad omavalitsused ühinema. Samal seisukohal on ka näiteks Soukopova, Nemeč, Matějová ja Struk (2015, lk 151) leides, et mastaabisääst on oluline omavalitsuste optimaalse suuruse määramisel ning võib ilmuda eelkõige avalike teenuste osutamisel, kuid mastaabiefekti hindamine on omavalitsuste tegevuses üldiselt keeruline, kuivõrd nii-öelda „toodang“ on mitmekesine ja selle tootmismahu mõõtmine seetõttu komplitseeritud. Samuti tuleb rõhutada, et mastaabiefekt ei ole ühesugune kõikide osutatavate teenuste puhul ehk ükski omavalitsus pole võimeline osutama kõiki avalikke teenuseid vähimate kuludega. Vastaval seisukohal on ka Reiljani, Ülper ja Puolokainen (2012, lk 314–316) väites, et kuivõrd omavalitsuse suuruse ja teenuste pakkumise majandusliku efektiivsuse vahel on U-kujuline seos (pakkumispõhise suurenemisega kaasneb algul pakkumise ühikukulu

vähenevad, kuid mingist suurusest alates hakkab ühikukulu suurenema), siis kuigi suuremad omavalitsused suudavad pakkuda kapitalimahukaid ja kõrget spetsialiseeritust nõudvaid teenuseid efektiivsemalt, kui väikesed, on väikesed omavalitsused efektiivsemad tööjõumahukate teenuste pakkumisel.

Paljud teadlased, kes on viinud läbi uuringuid omavalitsuste ühinemise kohta, on seisukohal, et ligi 80% omavalitsuste poolt osutatavate avalike teenuste puhul ei ilmne mastaabisääst üle 20 000 elanikuga omavalitsustes. Ülejäänud 20% teenustest, mis mastaabisäästu omavad, on äärmiselt spetsiifilised ning eeldavad seetõttu suuremat kompetentsi või suuremaid ressursse ning millele tarbimissagedus on pigem madal. (Bish, 2001, lk 14; Katsuyama, 2003) Ka Southwick'i (2012, lk 275) poolt läbiviidud uuringus, milles hinnati omavalitsuste suuruse mõju nende kuluefektiivsusele, võttes arvestuse aluseks avalike teenuste maksumuse elaniku kohta, jõuti järeldusele, et omavalitsuste piirsuuruseks, alates millest kuluefektiivsus enam ei ilmnenud, oli 25 000 elanikku. Samas oli uuringu kohaselt keskmine kulu kõrgem väga väikestes ja suurtes omavalitsustes. Siiski ei saa eeltoodud elanikkonna arvu võtta optimaalsena, kuivõrd mastaabisäästu ilmnenemine on sõltuv mitmetest riiklikest eripäradest. Näiteks Taanis Christoffersen'i ja Larsen'i (2007, lk 78–79) poolt seoses omavalitsuste ühinemisega läbiviidud analüüs näitas, et avalike teenuste osutamise keskmine kulu *per capita* vähenes märgatavalt kuni 5000 elanikuga omavalitsustes ning seejärel aeglustus märgatavalt.

Lo Storto (2016) poolt teostatud uuringus leiti, et ebaefektiivsus ilmnes nii suuremates kui väiksemates omavalitsustes, mis oli tingitud kahanevast mastaabiefektist. Seega järeldati, et kuigi väiksemad omavalitsused võivad muutuda ühinemisel efektiivsemateks, ei tähenda suurem omavalitsus tingimata suuremat efektiivsust tulenevalt kulutuste suurusest ehk kulukõvera U-kuju tõttu võib olla omavalitsustel optimaalne suurus. Samuti hinnati ka Soukopova *et al.* (2015) poolt 2008–2012 aasta andmetele tuginevalt Tšehhi omavalitsuste poolt avalike teenuste osutamisel mastaabisäästu ilmnenemist ning jõuti järeldusele, et selle olemasolu ei ole võimalik üheselt tuvastada ehk omavalitsuste suurus ei ole määravaks faktoriks avalike teenuste osutamisel kuluefektiivsuse avaldumiseks. Järeldati, et see võib olla tingitud asjaolust, et osutatavad teenused on väga heterogeensed ning mõjutatud erinevatest faktoritest,

nagu näiteks teenuse osutamise viis, tööjõu või rahalise ressursi vajaduse tase jms. Tendentsina toodi välja see, et püsikulud olid kõrgemad rohkem rahalisi ressursse nõudvatel teenustel, mistõttu peeti mastaabisäästu ilmnemist nende puhul tõenäolisemaks. Samuti esineb seisukohti, mis rõhutavad, et mastaabisääst avalike teenuste osutamisel tavaliselt ei ilmne tööjõu rohketes teenustes ning väidetakse ka, et väiksemad kogukonnad on homogeensemad, mistõttu on võimalik pakkude kogukonna vajadustele vastavaid teenuseid efektiivsemalt (Hansen, 2015, lk 375).

Tulenevalt avalike teenuste puhul mastaabiefekti hindamise keerukusest puudub teaduskirjanduses seega ühtne seisukoht suuremates omavalitsustes mastaabisäästu esinemise osas, mida kinnitab ka Byrnes ja Dollery (2002, lk 405) poolt läbiviidud ulatuslik analüüs teostatud uuringutest selgitamaks välja, kas empiirilistele andmetele tuginevalt saab öelda, et suuremad omavalitsused on kuluefektiivsemad. Vastavas analüüsis jõuti järeldusele, et mastaabisäästu ilmnemine on ebaselge. Analüüsitud uuringutest 29% tuvastati U-kujuline mastaabiefekt, 39% juhtudest ei leitud üldse statistilist seost kulutuste *per capita* ja omavalitsuse suuruse vahel, 8% juhtudest ilmnis mastaabisääst ja 24% juhul kahanev mastaabiefekt.

Mõnedes omavalitsuse suurust ja mastaabiefekti käsitlevates uuringutes on vaadeldud ka rahvastikutiheduse mõju omavalitsuste kuluefektiivsusele ning leitud, et mastaabisäästu ilmnemist mõjutab asustustiheduse komponent. Samas üldine üksmeel selle positiivse või negatiivse mõju osas puudub. Ühest küljest on loogiline järeldada, et suurem rahvastikutihedus võimaldab osutada teenuseid efektiivsemalt, samas võib rahvastikutiheduse kasv tingida teenuste osutamise intensiivistumise. Näiteks on vajadus vee- ja kanalisatsiooni, heakorra, jäätmemajanduse ja muude analoogsete teenuste vastu ilmselgelt suurem just tiheda rahvastikuga asumites. Näiteks Litman (2004, lk 11) asub seisukohale, et suurem rahvastikutihedus alandab kulutusi *per capita*, samas kui Cox ja Utt (2004, lk 16) väidavad jälle vastupidist ehk et madalam rahvastikutihedus seostub madalamate kuludega. Ka Holcombe ja Williams (2009, lk 433–434) on viinud läbi uuringu, milles käsitleti elaniku kohta tehtud kulutuste ja elanikkonna koguarvu seost, kus muuhulgas analüüsiti omavalitsusüksuse rahvastiku asustustiheduse mõju mastaabisäästu ilmnemisele. Vastavas uuringus jõuti seisukohale, et mastaabisäästu praktiliselt ei ilmne ning kui võtta arvesse rahvastikutihedus, siis

ilmnes omavalitsustes pigem kahanev mastaabisääst. Samuti rõhutati antud uuringus olulisena seda, et kuna omavalitsuse rahvastiku koguarv ja rahvastiku tihedus on positiivses korrelatsioonis, siis tuleb tulemuste tõlgendamisel olla kindel, et rahvastikutihedusest tingitud mõju ei omistataks ekslikult elanikkonna arvule.

Eeltoodut kokkuvõttes saab järeldada, et mastaabisäästu tekkimine avalike teenuste pakkumisel sõltub territooriumi optimaalsest suurusest, rahvastiku koguarvust ja tihedusest ning osutatavate teenuste iseloomust, kuid ühe universaalse mudeli konstrueerimine majanduslikult efektiivse omavalitsuse moodustamiseks on pigem võimatu ning haldusreformide läbiviimisel peab lähtuma iga konkreetse riigi eripäradest. Samas on majandusliku efektiivsuse taustal oluline silmas pidada, et omavalitsuste reformi põhieesmärgiks ei saa kunagi olla kuluefektiivsus kui selline, vaid igasugune reform peab püüdlema kohaliku elanikkonna üldise heaolu suurendamise poole. Näiteks on A. Shah ja S. Shah (2006, lk 22) hinnangul eduka haldusreformi läbiviimise kolmeks peamiseks eesmärgiks paindlik valitsemine, mille tulemusel peaks avalike teenuste osutamine toimima viisil, mis vastab ühiskonna vajadustele, vastutustundlik valitsemine, mis keskenduks nappide ressursside ratsionaalsele kasutamisele ja vastutav valitsemine ehk valitsus peaks igal juhul võtma vastutuse oma valijate ees. Nimetatud kolmele põhimõttele tuginedes on Andrews ja Shah (2005) nimetatud käsitlust laiendanud, lisades loetelusse veel ka kodaniku keske valitsemise, mis sisaldab kodanike põhiõigustel rajanevat valimisõigust, valitsejatele antud mandaadist tulenevat vastutust ja pidevat tulemuste hindamist.

Üldiselt võib nõustuda, et suuremad omavalitsusüksused suudavad reeglina, pakutavate avalike teenuste kvaliteeti ja kvantiteeti silmas pidades, rahuldada elanike vajadusi paremini. Vastav seisukoht baseerub eelkõige asjaolul, et suuremad omavalitsused omavad nii suuremat tulubaasi kui haldusaparaati osutamaks laiaulatuslikumalt, erinevamaid ning kvaliteetsemaid avalikke teenuseid. Eelnevale tuginedes on jõutud ka järeldusele, et kuivõrd inimeste vajadused on suuremates kogukondades mitmekesisemad, siis teeb see ka raskemaks vähemuste vajaduste ignoreerimise, mis kokkuvõttes tähendab, et inimeste rahulolu suureneb omavalitsusüksuse suurenemisega. (Hansen, 2015, lk 375) Samas näitas Hanseni (2015, lk 385) poolt läbiviidud uuring, mille eesmärgiks oli hinnata Taanis aset leidnud omavalitsuste ühinemiste mõju

kohalike elanikele, et elanike rahulolu avalike teenuste osutamisega, kohaliku demokraatia elluviimisega ja erinevate probleemide lahendamise omavalitsusüksuse suuruse kasvades vähenes. Ka mitmed teised uuringud on näidanud, et seoses omavalitsuste suurenemisega hoopis kahjustusid mitmed demokraatlikud aspektid nagu näiteks kohalike omavalitsuste valimisaktiivsus, kohalike elanike otsakontaktid ametnikega, elanike osalemine avalikel aruteludel, poliitilised diskussioonid, elanike ettekujutus enda rollist kohaliku võimu kujundamises, usaldus kohaliku omavalitsuse vastu ja üldine elanike osalus poliitika kujundamisel (Copus, 2006, lk 10).

Seega on igasuguse haldusreformi läbiviimisel oluline tagada, et kuluefektiivsuse saavutamise hinnaga ei võõranduks kohalik võim kohalikust elanikkonnast ning säiliks võimalus vahetu kontakti loomiseks. Vastavat praktikat valdavalt ka rakendatakse, kuivõrd suurte omavalitsuste ühinemisel säilitatakse tavaliselt kohalikud teeninduspunktid, kuid see tihti ei paranda oluliselt valitsusorgani geograafilisest kaugenemisest tingitud võimu võõrandumist. Samuti võib otsustuspädevuse tsentraliseerumisega keskusesse kaasneda bürokraatia suurenemine, sest mida suuremad on valitsusorganid ja organisatsioon, seda ajakulukam on tavaliselt erinevate menetluste läbiviimine.

## **2. HALDUSREFORMI VÕIMALIK MÕJU PÄRNUMAA OMAVALITSUSTES**

### **2.1. Kohalike omavalitsuste korraldusest ja haldusreformi läbiviimisest Eestis**

Eesti riikliku seadusandluse tasandil on kohaliku omavalitsuse mõiste, mis ühtib ka Euroopa Nõukogu poolt 1985. aastal vastuvõetud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKOH) artiklis 3 sätestatuga, leitav kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (KOKS). Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 2 kohaselt on kohalik omavalitsus põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Kohalik omavalitsus rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel ning teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993)

Kehtivas Eesti Vabariigi põhiseaduses (PS) on kohalikule omavalitsusele pühendatud XIV peatükk, mille käsitus tugineb sünteesile riiklikust omavalitsuse teooriast ja vaba kogukonna teooriast. Esimese teooria järgi on kohaliku omavalitsuse puhul tegemist ühe riikliku kohahalduse organiseerimise vormiga ehk riigivalitsemise eriliigiga, mille järgi on riikliku ülesande täitmine riigi või kohaliku omavalitsuse poolt ainult otstarbekuse küsimus. Vaba kogukonna teoorias nähakse kogukondliku omavalitsuse läbiva tunnusena rahvavõimu ehk demokraatia põhimõtet ning rangelt eristatakse olemuslikult kohalikke ja riiklikke küsimusi. Nimetatud teooria rajaneb loomuõiguse ideedel, mis tunnistavad kohaliku omavalitsuse üksusi võimu algallikana ja põhistavad riigi

kohustust austada kogukondliku halduse vabadust ning kogukondlike õiguste võõrandamatust. (Olle, Almann, Kolk, Liventaal, Madise, 2012, lk 845–846)

Vastavalt PS § 154 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt (Eesti Vabariigi põhiseadus, 1992). Kohaliku omavalitsuse ülesanded saab jagada vabatahtlikeks ja kohustuslikeks. Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida kohalik omavalitsus pole kohustatud täitma, kuid mida ta igal ajal võib endale täitmiseks võtta või mille täitmist saab riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt nõuda, millisel juhul on kohalik omavalitsus vaba otsustama üksnes seda, kuidas vastavat ülesannet täita (Olle *et al.*, 2012, lk 855). Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sätestatud KOKS § 6 lõikes 1 hõlmates sotsiaalteenuseid, -toetusi ja muud sotsiaalabi, eakate hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti, valla ja linna teede ehitamist ja korrashoidu. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab kohustuslike ülesannetena ka koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ja teiste kohalike asutuste ülalpidamist juhul, kui need on omavalitsusüksuse omandis. Eelloetletud valdkonnad on osaliselt leidnud reguleerimist ka vastavate eriseadustega, mis määravad detailsemalt kindlaks, kuidas kohalik omavalitsus teatud valdkonda korraldama peab.

Eelpool nimetatud ülesanded on omavalitsuste poolt osutatavad avalikud teenused, mida tuleb KOKS § 3 lõikes 7 sätestatud põhimõttest tulenevalt osutada soodsaimatel tingimustel. Teisest küljest lasub omavalitsustel kohustus osutada vastavaid teenuseid kvaliteetselt, millest oleneb olulisel määral omavalitsuste positsioon omavahelises konkurentsisis. Kui omavalitsused pakuvad vajalikke avalikke teenuseid efektiivselt, hakkab nendesse valdadesse ja linnadesse inimesi juurde tulema ning vastupidi, kui avalike teenuste tase jääb alla ühiskondlikele vajadustele, siis sunnib see inimesi ja ettevõtteid lahkuma. (Kommer, 2004, lk 48) Selline nn „jalgadega hääletamine“ kerkib teravalt esile väiksemate ja vähem võimekate omavalitsuste puhul ning tuleneb muuhulgas asjaolust, et üksikisik ei taju üldjuhul piisavalt avaliku teenuse maksumahust (maksimumsumma ja kulutuste suurus) ja avaliku sektori eelarvepiirangut, mistõttu tema

arvamus teda ennast või tema perekonda huvitava avaliku hüve vajalikust mahust ja kvaliteedist ületab tihti ühiskonna majanduslikke võimalusi (Reiljan *et al.*, 2012, lk 56).

Kohalikel omavalitsustel on antud pigem suur otsustusruum valimaks, kuidas avalikke teenuseid osutada, mille suhtes on aga ka palju kriitikat. Näiteks on Riigikontroll asunud seisukohale, et kuigi Eesti inimesel peab olema sõltumata elukohast võimalik saada oma vallalt või linnalt ettenähtud teenuseid või vähemasti teavet, kuidas neid teenuseid üldse saada, siis seni, kuni riik ei ole määranud enamikus valdkondades omavalitsuste osutatavate teenuste kvaliteedile ega neid osutavatele ametnikele täpsemaid nõudeid, ei ole võimalik objektiivselt hinnata, kas inimesed saavad teenuseid mõistlikul tasemel (Riigikontroll, 2012, lk 4). Riigikontrolli seisukohaga võib ka nõustuda, kuivõrd kohalike omavalitsuste poolt pakutavad teenused on kvaliteedilt piirkonniti väga erinevad, kuid teenuste taset määratlevate nõudmiste puudumise tõttu ei ole siiski võimalik hinnata, kas vajalik miinimum on elanikkonnale tagatud või mitte. Rahuolu indikaatoriks võib pidada kaudselt vaid omavalitsuses elavate ja tegutsevate isikute arvu.

Omavalitsustelt eeldatakse seega kohalikule elanikkonnale avalike teenuste osutamist võimalikult kuluefektiivselt, kuid samas kvaliteetselt, mis on tekitanud Eesti elanikkonna ebavõrdse kohtlemise, kuivõrd avalike teenuste osutamise tase ja maht on omavalitsuste võrdluses kõikuv. Vastavate erisuste tasandamise vahendina nähakse sarnaselt muude arenenud riikidega ka Eestis haldusreformi läbiviimist, mis peaks tagama kuluefektiivsuse tõstmise ja riiklikult ühtlasema kvaliteedi avalike teenuste osutamisel.

Haldusreformist kohalike omavalitsuste tasandil on räägitud Eestis juba 1990. aastate algusest, kui omavalitsuste süsteem taastati ning 1989. aastal võeti vastu kohaliku omavalitsuse aluste seadus ja Ülemnõukogu otsus haldusreformi läbiviimise kohta aastatel 1990–1994 (Pöör, 2000). Taasloodud omavalitsussüsteemis oli esialgu põhieesmärgiks demokraatia edendamine, kuid süsteemi arenedes tõusid üha enam päevakorda efektiivsuse küsimused. Nii seostuski Eesti omavalitsussüsteemi edasise väljaarendamise problemaatika omavalitsuste administratiivse suutlikkuse mõistega. Üldiseks eesmärgiks oli kujundada kohaliku omavalitsuse süsteem, mida iseloomustab avalike teenuste kvaliteetsus ja kättesaadavus elanikkonnale ning tasakaal nii

omavalitsusele pandud ülesannete ja nende täitmiseks olevate vahendite kui ka kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahel. (Siseministeerium, 2001, lk 2)

Nendest esimestest haldusreformi eesmärkidest on üldises plaanis lähtunud ka kõik järgnevad omavalitsuste haldusreformi kavad, mida on alates 1997. aastast üritanud ellu viia iga uus regionaalminister. Esimene põhjalikum omavalitsuste reformimise katse tehti minister Peep Aru eestvedamisel 1998. aastal, mille ajendiks oli asjaolu, et väljakujunenud avaliku halduse süsteem oli Eesti suuruse riigi kohta ebaratsionaalne, palju oli kohaliku omavalitsuse üksusi, kelle eelarves oli halduskulude osatähtsus lubamatult suur ning tulenevalt omavalitsuse üksuste tulubaasi olulistest erinevustest sõltus liiga paljude omavalitsuste eelarve riigieelarve toetusest (Avaliku halduse arendamise..., 1999, lk 3). Minister Tarmo Looduse initsiatiivil töötati 2001. aastal välja uus haldusreformi kontseptsiooni, mille eesmärgiks oli saavutada optimaalsete kulutuste juures kodanike huve ja õigusi arvestav, uuenduslik, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine. Vastava programmi kohaselt määrati omavalitsusüksuse elanike arvu alammääraks üldjuhul 3500, linnalähedastes piirkondades 4500 ning linnades ja alevites kuni 10 000. (Siseministeerium, 2001, lk 15) Järgmise katsega omavalitsuste reformiks tehti Eestis algust uuesti 2003. aastal minister Jaan Õunapuu poolt, mis nägi ette regionaalhalduse juhtimist kahel tasandil, kus maakonna tasandi haldus oleks jagunenud riiklikuks ja omavalitsuslikuks regionaalhalduseks (Regionaalhalduse reformi kontseptsioon, 2003). Regionaalhalduse korrastamise kavaga jätkati ka 2008. aastal, kui minister Vallo Reimaa juhtimisel töötati välja regionaalhalduse korrastamise kontseptsioon, mille põhiideeks oli kogu regionaalse tasandi juhtimissüsteemi korrastamine, mis tähendanuks ühtlasi omavalitsuslike ja riiklike ülesannete lahutamist. Reimaa nägemuse järgi pidid kõik omavalitsuslikud funktsioonid olema täidetud omavalitsusliitude kaudu ning maavalitsustele jäänuks sellisel juhul riigi esindajatena põhiliselt järelevalvefunktsiooni täitmine. (Regionaalhalduse korrastamine, 2007) Minister Siim Valmari Kiisleri eestvedamisel koostati 2009. aastal välja uus ja põhjalikum haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu, mis nägi ette, et liitumise tulemusena moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv ei või olla väiksem kui 25 000 elanikku. 2013. aastal koostatud uue tõmbekeskuste põhise reformikava visiooniks oli toetada

vastukaaluks Tallinna ja Tartu domineerimisele teisi kohalikke maakondliku tähtsusega keskusi ning mille tulemusena pidi moodustuma ala, mis kattub suure osa seal elavate inimeste toimepiirkonnaga, koosneb vähemalt ühest tõmbekeskusest ja sellega funktsionaalselt seotud paikkondadest ning kus elab üldjuhul vähemalt 5000 elanikku. Pärnumaal oli tõmbekeskusteks nimetatud Häädemeeeste alevik, Kilingi-Nõmme vallasine linn, Pärnu linn, Pärnu-Jaagupi alev, Tõstamaa alevik ja Vändra alev. (Omavalitsuskorralduse reformi..., 2013)

Kõik eelpool nimetatud katsed omavalitsuste haldusreformi läbiviimiseks nurjusid seoses poliitiliste ja reformikavade osas esitatud sisuliste erimeelsustega. Käesoleva hetke seisuga on aastatel 1996–2014 ühinenud Eestis vabatahtlikult kokku 72 omavalitsust, mille asemele on tekkinud 30 uut omavalitsust (Siseministeerium, 2015). Arvestades, et Eestis on hetkel 213 kohalikku omavalitsust (Siseministeerium, 2016), siis võib öelda, et eelnevad haldusreformi kavad ei ole siiani omavalitsuste arvu vähendavat efekti saavutanud, millest tingituna tegeletakse haldusreformiga Eestis ka käesoleval 2016. aastal.

14. märtsil 2016 esitas Vabariigi Valitsus riigikogu juhatusele minister Arto Aas' a juhtimisel koostatud ja hetkel viimase haldusreformi seaduse eelnõu, mis sisaldab ambitsioonikat kava viia omavalitsuste haldusreform lõpule 2017. aasta kohalike omavalitsuste volikogu korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päevaks. Vastav reform on planeeritud viia ellu kahes etapis, esimeses järjekorras omavalitsuste omaalgatusliku ühinemisenä ja seejärel teises etapis Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade sundühendamisenä. Haldusreformi seaduseelnõu ja muud vajalikud seadusmuudatused on planeeritud võtta vastu hiljemalt 01. juuliks 2016. (Seletuskiri haldusreformi seaduse..., 2016)

Uue kava järgi on kohalike omavalitsuste reformi eesmärgiks omavalitsuste moodustumine, mis suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid (Seletuskiri haldusreformi seaduse..., 2016, lk 6). Kohaliku omavalitsuse reformi detailsemad eesmärgid ja seosed on toodud lisa 1 joonisel. Reformikava järgi on omavalitsuste elanike miinimumsuuruseks 5000, mis on seaduseelnõu kohaselt vähim, mille juures, arvestades ka rahvastiku prognoosile tuginevaid demograafilisi muutusi,

on võimalik kohalikel omavalitsustel tänaste seadusega kohustuslike teenuste korraldamist efektiivselt ja pikaajase stabiilse kvaliteediga täita ning tegeleda omavalitsuse arendamisega. Siiski on ka öeldud, et reformi sihiks on vähemalt 11 000 elanikuga omavalitsuste moodustumine, mis on eelnõu järgi käsitletav omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumina. (Seletuskiri haldusreformi seaduse..., 2016, lk 3)

Kuigi Eesti haldusreformi peamised eesmärgid on kooskõlas maailmas üldtunnustatud teoreetiliste põhimõtetega, mis tähtsustavad kohaliku omavalitsuse tasandil kulude optimeerimise ja osutatavate teenuste kvaliteedi parandamise vajadust, tekib põhjendatult küsimus, kas Riigikogu menetluses olev haldusreformi seaduse eelnõu ei piirdu rahvastiku arvu kriteeriumi põhise lähenemisega esialgu vaid omavalitsuste territoriaalsete piiride ning struktuuri reformiga. Käesoleva töö autori hinnangul ei saa haldusreformi eesmärgiks olla omavalitsuste liitmine iseenesest, vaid selle tulemusena peaks avalduma omavalitsuste korralduses ka sisulised positiivsed tulemid, mis võib aga eeldada oluliselt ulatuslikemaid riiklikke reforme, kui hetkel eelnõu ette näeb.

Eeltoodu tuvastamiseks analüüsitakse alljärgnevas kahes alapeatükis viimast haldusreformi seaduse eelnõud tuues välja eesmärgid, nende saavutamiseks kavandatavad meetmed ning autori hinnang sellele, kas ja kuivõrd on reformiga püstitatud eesmärgid võimalik saavutada. Analüüsi tulemusena esitatakse autoripoolsed järeldused ja vastava vajaduse tuvastamisel ka ettepanekud meetmete osas, mis töö autori hinnangul võiksid tagada paremini kohalike omavalitsuste korralduses positiivsete aspektide avaldumise.

## **2.2. Haldusreformi seaduse eelnõu analüüs**

Haldusreform peaks olema kantud ideest tagada elanikkonnale võimalikult soodsalt kvaliteetsete teenuste kättesaadavus, säilitades seejuures omavalitsuste autonoomia ja subsidiaarsusprintsipi täitmise. Seega ei saa olla eesmärgiks ainult omavalitsuste piiride laiendamine hindamata, kuidas see võiks edendada kohalike omavalitsuste võimekust avalike teenuste osutamisel. Avalike teenuste osutamise võimekuse piirkondlikult kõikum tase on omavalitsustes tingitud kahest aspektist. Esiteks on see sõltuv omavalitsuste administratiivsest võimekusest ehk haldusaparaadis teenistuses

olevate inimeste kompetentsist ja hulgast ning teiseks määrab avalike teenuste osutamise kvaliteedi ja kvantiteedi omavalitsuste tulubaas.

Haldusreformi seaduse eelnõu § 1 lõike 2 kohaselt on haldusreformi eesmärgiks toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selleks nähakse seaduse eelnõuga ette valla ja linna haldusterritoriaalse korralduse muutmine, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid (Haldusreformi seadus, 2016). Seega, lühidalt kokkuvõttes, on eelnõu eesmärgiks omavalitsuste võimekuse kasv, mida soovitakse saavutada läbi valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise.

Haldusreformi seaduse eelnõu § 3 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksuses elab vähemalt 5000 elanikku. Eelnõus on üldisest 5000 elaniku nõudest nähtud ette ka erandid, näiteks juhul, kui ühinevad vähemalt kaks omavalitsuse üksust, mille pindala on kokku vähemalt 900 km<sup>2</sup> ja milles elab vähemalt 3500 elanikku, ühinevad vähemalt neli kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud omavalitsuse üksust, milles elab vähemalt 3500 elanikku või omavalitsuse üksus on mereline saarvald.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmisele lähenetakse haldusreformi seaduse eelnõus seega elanikkonna arvu põhiselt. Lähtutakse eeldusest, et suurem elanikkond tõstab omavalitsuste üldist võimekust, mis saab avalduda läbi suurema tulubaasi, mastaabisäästust tingitud kulude kokkuhoiu ning kompetentsema ja suurema teenistujaskonna. Analoogselt mujal maailmas toimunud diskussioonidega on ka Eestis pidevalt vastandunud suurte ja väikeste omavalitsuste pooldajate seisukohad. Suurte omavalitsuste pooldajate hinnangul ilmneb suuremates omavalitsustes kulude kokkuhoid mastaabisäästus, kuid nagu käesoleva töö esimeses osas juba ilmnis, siis sõltub mastaabiefekt avalike teenuste eripäradest, omavalitsuse territoriaalsest isearasusest (rahvastiku paiknemine ja asustustihedus) ning omavalitsuse optimaalsest suuruselt.

Omavalitsuse optimaalseks rahvastiku suuruseks, mille puhul väidetakse mastaabisäästu ilmnemist, on eelnõu kohaselt 5000, kriitiliseks piiriks 3500 ja soovituslikuks 11 000 elanikku. Vastava väite argumenteerimisel tuginetakse haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas (2016, lk 22–23) ekspertkomisjoni poolt teostatud analüüsile, milles käsitleti eelkõige kolme teenusrühma – sotsiaalteenused, esmatasandi terviseteenused ja hariduse valdkond. Vastavas analüüsis leiti, et väiksemates kohalikes omavalitsustes on kõrge ülesannete täitmise valmisoleku kulu, mille tõttu on administratiivtöö, tugiteenuste ja juhtimise kulude osakaal põhitegevuse kuludest kõrge ning elanike arvu kasvades tekib võimalus rohkem kulutada valdkondade sisuliseks arenguks, avalike teenuste pakkumiseks ja investeringuteks. Kokkuvõtvalt leiti, et 3500 elanikku on minimaalne vajalik kriitiline elanike hulk, kus avaldub kantselei ja finantstööga seotud tugiteenuste ning juhtimise korraldamisel mastaabiefekt, 5000 elaniku juures hakkab mastaabiefekti mõju vähenema ning vähemalt 11 000 elanikku aitab tagada strateegilise planeerimise võimekuse omavalitsustes.

Käesoleva töö autori hinnangul on vastavate elanikkonna piirsuuruste määratlemine olnud pigem meelevaldne, kuivõrd nimetatud analüüs on teostatud teenuste põhjal, millel on suurem püsikulu ning mis moodustavad vaid väikse osa omavalitsuste ülesannetest ehk ei ole võetud arvesse osutatavate teenuste mitmekesisust ning sellest tingitud eripärasid. Avalike teenuste osutamisel mastaabisäästu ilmnemine oleneb püsi- ja muutuvkulude vahetusest. Seega, kui suurem omavalitsus tähendab tõenäoliselt kuluefektiivsust kõrgemaid püsikulusid omavate teenuste osas, siis võib elimineerida vastava kokkuhoiu muutuvkulude tõus ehk suuremate omavalitsuste moodustamisel tuleb arvestada, et mastaabiefekt on erinevatel teenustel erinev.

Näiteks saab öelda, et sotsiaalhoolekandelistel, ehitus- ja planeerimisvaldkonda ning heakorda hõlmavatel teenustel, mis eeldavad ametnikukeskset lähenemist ning on seetõttu tööjõumahukad, on mastaabisääst väike, sest mahu kasvamine tingib töökoormuse suurenemist ning seega vajaduse täiendava personali järele. Seetõttu ei ole analoogse spetsiifikaga teenuste puhul teeninduspiirkonna laienemise korral võimalik ühikukulu vähendada, sest muutuvkulude osakaal suureneb koos mahu kasvamisega. Samas on võimalik mastaabisäästu saavutada kapitalimahukates teenustest, nagu näiteks vee- ja kanalisatsiooniteenused ning jäätmekorraldus, sest teenindatava piirkonna

suurenemisel on võimalik teenuse püsikulud jaotada ära suurema hulka tarbijate vahel, millega kaasneb ühikukulude vähenemine. (Dollery, & Fleming, 2006, lk 274–275)

Siiski võib väita, et kulude kokkuvõtte avaldub üldistes juhtumis-, tugi- ja administratiivkuludes, kuivõrd omavalitsuste ühinemine toob eelduslikult kaasa mõningase personali vähendamise, osaliselt endiste administratiivhoonete sulgemise ja tugiteenuste koondamise keskusesse. Seega peaks nimetatud kulude osakaal olema kogukuludest suuremates omavalitsustes madalam, mis võimaldab suunata rohkem ressursse põhifunktsioonide täitmise ja teenuste osutamise. (Andrews, & Boyne, 2009, lk 741) Seda on kinnitanud ka aastatel 1996–1999 ühinenud omavalitsuste näitel Geomedia (2001, lk 39) poolt läbiviidud uuring, mille järgi vähenesid ühinenud omavalitsustes üldvalitsemiskulud 2% ja 1996–2009 ühinenud omavalitsuste finantsmõjude analüüs, mille järgi vähenes valitsemiskulude osakaal omavalitsuste eelarves 4,5% (Viks, 2012). 2005. aastal Sootla ja Kattai (2013, lk 3) poolt läbiviidud ühinemiste analüüs näitas samuti selgelt, et ühinemiste tulemusena vähenes osade teenuste (haridus, raamatukogud) ühikuhind väikevaldade elanike jaoks umbes poole võrra ja suurenesid oluliselt kulutused teedele, kultuurile, arendusele, mis väikevaldades olid alarahastatud või praktiliselt olematud. Seega toimus viimasena nimetatud näite puhul üldiste administratiivkulude kokkuvõtte, mis küll üldkulusid ei vähendanud, sest ühe valdkonna arvelt säästetud ressursid suunati seni alarahastatud teenuste osutamise.

Seega võib öelda, et avaliku teenuse teeninduspiirkonna optimaalset suurust ja sellest tingitud mastaabisäästu ilmnemist saab määrata iga teenuse puhul eraldi ning väide, et suurem omavalitsus, tähendab igal juhul kulude kokkuvõtte, on töö autori hinnangul ennatlik. Asjaolule, et omavalitsuste ühinemise tagajärjel mastaabisäästu avaldumist ei ole võimalik üldiselt ja ühesel hinnata, on viidatud ka varasemalt Eestis teostatud uuringutes. Näiteks Nõörkõivu (2013, lk 9) poolt siseministeriumile esitatud arvamuses omavalitsuskorralduse reformi seaduse väljatöötamiskavatsuse eelnõule on asutud seisukohale, et konkreetsete teenustepõhiste uuringuteta on raske öelda, milliseks kujuneb mastaabiefektist tulenevalt ühendomavalitsustes erinevate teenuste osutamise rahaline tulem. Nenditud on, et palju sõltub rahvastiku tihedusest ja hajaasustusalade pindala suurusest. Samas ei peaks kulude kokkuvõtte omavalitsuste haldusreformi puhul olema ka omaette eesmärk, sest positiivset mõju omab elanikkonna perspektiivis pigem

asjaolu, kui kokkuhoid üldjuhtimiskuludes võimaldab suunata ressursse avalike teenuste kvaliteedi parendamiseks.

Omavalitsuste poolt pakutavate avalike teenuste kvaliteedi seisukohast omab lisaks rahalisele ressursile olulist rolli ka nende sisulise osutamise ja tagamise eest vastutava teenistujaskonna pädevus. Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas on esitatud väide, et 5000 elaniku piir tagab omavalitsuse teenistujate professionaalse võimekuse, mis töö autori hinnangul on sellisena püstitatuna ebaselge. Kui ühest küljest saab möönda, et suurem omavalitsuse teenistujate arv võimaldab spetsialiseerumist, mis seeläbi võib suurendada ametnikkonna pädevust, siis taandub omavalitsuse teenistujate võimekus eelkõige isikutele ehk spetsialiseerumine kitsale valdkonnale ei tähenda automaatselt suuremat pädevust.

Võib väita, et haldusreformi seaduse eelnõu pärsib otseselt ka ühinemise läbi omavalitsuse kompetentsi suurendamise potentsiaali, sest ei näe ette võimalust komplekteerida uue omavalitsuse teenistujaskonda avatud tööturul. Antud asjaolu tuleneb eelnõu § 18, mille järgi viiakse omavalitsuse üksuse ametiasutuse ja hallatava asutuse ametnikud ja töötajad üle uue kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu, kui teenistuskohat ja –ülesanded ei muutu selliselt, et see eeldaks teenistujalt teistsugust haridust, töökogemust, teadmisi või oskusi. Seega on omavalitsuste võimalused oma teenistujaskonna kujundamisel piiratud, mis tõstatab küsimuse omavalitsuste ühinemise otstarbekusest ehk kui avalike teenuste osutamisega tegelevate teenistujate koosseis sisuliselt ei muutu, siis millist positiivset aspekti osutatavate teenuste kvaliteedile teenistujaskonna suurendamine võiks omada. Saab möönda, et võimalus spetsialiseeruda, võib teenistujaskonna pädevust suurendada ning töökoormust ühtlasemalt jaotada, kuid kompetentsuse tõus taandub siiski sellisel juhul eelkõige olemasolevate teenistujate personaalsele võimekusele, mis võib, kuid ei pruugi panustada uue omavalitsuse võimekuse kasvu.

Seega saab kokkuvõtlikult öelda, et omavalitsuste suurendamise läbi saavutatakse tõenäoliselt üldiste juhtumis-, tugi- ja administratiivkulude vähenemine, mis ei tähenda aga mastaabisäästust tulenevat omavalitsuste kogukulude vähenemist. Kogukulude vähenemine on komplitseeritud tingituna territooriumi ja rahvaarvu ning seega ka osutatavate teenuste mahu suurenemisest, millega osade teenuste puhul kaasneb

kindlasti muutuvkulude osakaalu tõus. Samas tuleb positiivse aspektina välja tuua, et linnalise omavalitsuse rahvastiku heterogeensusest tingituna, tekib vallaliste omavalitsuste ühinemisel linnalistega, esimestel tõenäoliselt juurdepääs mitmekesisematele avalikele teenustele ning juhul, kui üldjuhtimiskuludest säästetud ressursid suunatakse põhifunktsioonide täitmisse, siis paraneb ka osutatavate teenuste kvaliteet. Samuti saab igal juhul öelda, et haldusreform toob kaasa omavalitsuste arvu olulise vähenemine, kuivõrd käesoleva töö esitamise seisuga on Eestis 213 kohalikku omavalitsust, millest 172 ehk 81% (Siseministeerium, 2016) on rahvastiku arvu poolest väiksemad kui 5000 elanikku.

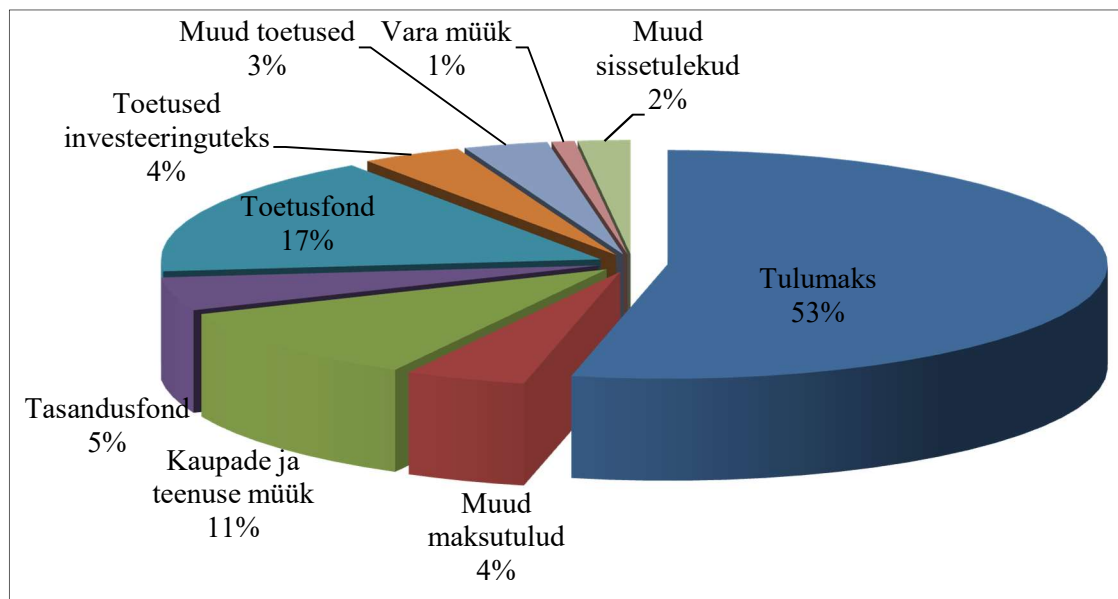
Üks olulisim haldusreformi läbiviimise argumente on asjaolu, et omavalitsuste erinevast haldusvõimekusest tingituna ei ole avalike teenuste kvantiteet ja kvaliteet tagatud võrdsel tasemel kõigile Eesti elanikele. Avalike teenuste ühtlustamist soovitakse saavutada antud reformikava kontekstis läbi omavalitsuste ühinemise, mis toimub esimeses etapis omavalitsuste vabatahtlike ühinemistena ning seejärel riiklikult läbiviidava sundühendamisena omavalitsuste osas, mis ei vasta eelnõus sätestatud miinimumkriteeriumidele ega lubatud erisustele. Vastav kaheetapiline reformi läbiviimine võib tekitada aga olukorra, kus uued tekkivad omavalitsused on niivõrd erineva suurusega, et väikeste ja suurte omavalitsuste vahekord võimendub veelgi. Näiteks on reaalne kujunema olukord, kus võrdsete õigustega ja kohustustega omavalitsusteks peaks tulevikus olema haldusreformi seaduse eelnõus § 9 lõike 3 punktis 3 sätestatud erisusele vastav mereline saarvald Kihnu, milles elab 01.01.2016 seisuga 701 inimest ning Pärnu maakonna piirides moodustuv omavalitsus rahvastiku arvuga 84 971 (Siseministeerium, 2016). Antud olukorra tekkimist võimaldab haldusreformi seaduse regulatsioon, mis näeb ette vastavate mereliste saarvaldade säilimise võimaluse, kuid samas ei näe ette piiranguid vabatahtlikult ühinevate omavalitsuste suurustele elanikkonna ega pindala lõikes. Käesoleva töö autori hinnangul ei ole selliste erisuste tekkimisel võimalik kõiki omavalitsusi käsitleda võrdsel alustel, kui just riiklikult ei toimu vastavate oluliselt väiksemate omavalitsuste subsideerimine teiste suuremate omavalitsuste arvelt. Lisaks rahalisele toele on seejuures oluline ka väiksemate omavalitsuste üldine administratiivne võimekus ehk olenemata rahalisest toest ei pruugi oluliselt väiksemad omavalitsused siiski omada

piisavat võimekust inimressursiliselt osutamaks avalikke teenuseid samas kvaliteedis ja koguses, mis suurtes omavalitsustes.

Eeltoodust tuleneb, et töö autori hinnangul ei pruugi omavalitsuste ühendamise rahvastiku arvu põhiselt saavutada haldusreformi seaduse eelnõuga taotletavat eesmärki ning tegelik potentsiaal omavalitsuse võimekuse tõstmiseks jääb antud eelnõu puhul kasutamata. Seega on asjakohane tuua välja aspektid, millest omavalitsuste võimekus võiks töö autori hinnangul siiski kõige enam sõltuda ning mis vajaksid seetõttu haldusreformi raames kindlasti ülevaatamist saavutamaks omavalitsuste korralduses positiivne efekt. Nendeks asjaoludeks on omavalitsuste tulubaas ja sellega seoses ka avalike ülesannete jaotus riigi ja kohalike omavalitsuste vahel ning nende rahastamine.

### **2.3. Haldusreformi mõju Pärnumaa omavalitsustele ja ettepanekud haldusreformi läbiviimiseks**

Eestis on keskvalitsus võtnud enda kätte kõik tähtsamad tuluallikad ja tsentraliseerinud rahalise võimu, samas kui kohalike omavalitsuste vastutusalas olevate funktsioonide hulk on pidevalt suurenenud. Kohaliku omavalitsuse kontrolli all olevateks tuludeks on eelkõige omatulud, mille peamisteks liikideks on kohalikud maksud, tasud teenuste eest ja omandilt saadud tulud, mis moodustavad vaid väikese osa omavalitsuste kogutuludest, mida näitab ka joonisel 1 väljatoodud kohalike omavalitsuste 2014. aasta sissetulekute struktuur. Kohalike omavalitsuste omatulude hulka võib lugeda ka maamaksu, sest omavalitsustel on õigus kehtestada seadusega lubatud piirides maamaksuäär. Samuti kuuluvad omatulude kategooriasse erinevad kasutustasud ning varade majandamisest ja müügist saadavad tulud. (Reiljan & Timpmann, 2010, lk 124)



**Joonis 1.** Kohalike omavalitsuste sissetulekute struktuur 2014. Allikas: Rahandusministeerium, 2015.

Kohalike maksude ja maamaksu kehtestamisel on omavalitsuste tegevus riiklikult reguleeritud, mistõttu on antud maksude seisukohast omavalitsuste autonoomia piiratud. Vastavalt maamaksuseaduse (MaaMS) § 5 lõikele 1 on omavalitsuste volikogudel õigus kehtestada maamaksu määr vahemikus 0,1 kuni 2,5% maa maksustamishinnast. (Maamaksuseadus, 1993) Vaatamata sellele, et enamus omavalitsusi on kehtestanud maamaksu maksimummäära (Maamaksu määrad 2016. aastal, 2016) moodustab maamaks 2015. aasta seisuga vaid ca 4% omavalitsuste põhitegevuse tuludest, mis nähtub ka tabelis 1 toodud omavalitsuste põhitegevuse tulude koondtabelist. Maamaksust veelgi väiksemat osakaalu põhitegevuse tuludest omavad omavalitsuste eelarvetes kohalikud maksud, mis moodustasid 2015. aastal alla 1% põhitegevuse tuludest, mis on tingitud kohalike maksude piiratud rakendatavusest. Kohalike maksude seaduse (KoMS) § 5 järgi on omavalitsustel lubatud kehtestada kohalike maksudena reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu (Kohalike maksude seadus, 1994). Nimetatud maksudest on rakendust leidnud enim reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks ja parkimistasu ning sedagi vaid suuremates linnalistest omavalitsustes.

Kohalike maksude vähese rakendatavuse asjaoludeks on nii nende repressiivne iseloom, kui suured administreerimiskulud. Siiski tuleb nentida, et omavalitsused ei ole siiani

riiklikult võimaldatud meetmeid omatulude kogumiseks piisavalt ära kasutanud. Selgelt suurim osa kohalike omavalitsuste omatuludest laekub kaupade ja teenuste müügist, kuid kokkuvõtlikult annavad omavalitsuste omatulud Eesti omavalitsustele keskmiselt vaid ca 16% kogutuludest. Seega on omavalitsuste tulubaas peaaegu täielikult sõltuv keskvalitsuse ülekannetest.

**Tabel 1.** Omavalitsusüksuste eelarve täitmine 2011-2015 (eurot).

<b>Omavalitsusüksuste eelarve täitmine 2013-2015 (eurot)</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Põhitegevuse tulud (+)</b>	1 211 920 389	1 262 972 350	1 332 302 742	1 406 219 390	1 512 875 341
<b>Maksutulud</b>	695 514 993	733 760 082	794 239 179	861 166 096	926 208 909
- <i>tulumaks</i>	618 539 390	665 189 931	725 750 959	790 533 052	854 991 000
- <i>maamaks</i>	51 467 187	58 584 953	57 556 211	58 357 716	58 013 104
- <i>muud kohalikud maksud</i>	25 508 416	9 985 198	10 932 009	12 275 329	13 204 806
<b>Kaupade ja teenuse müük</b>	144 042 565	157 005 175	149 230 575	161 545 326	169 949 743
<b>Saadavad toetused tegevuskuludeks</b>	349 065 145	346 217 704	367 096 478	365 021 654	398 113 742
- <i>tasandusfond</i>	72 780 592	72 316 030	74 252 137	74 868 440	75 484 737
- <i>toetusfond</i>	227 634 663	223 257 251	230 916 815	232 568 419	272 880 195
- <i>muud toetused tegevuskuludeks</i>	48 649 889	50 644 423	61 927 526	57 584 794	49 748 810
<b>Muud tegevustulud</b>	23 297 687	25 989 389	21 736 509	18 486 313	18 602 947

Allikas: Rahandusministeerium, 2015.

Olulisim osa tuludest laekub omavalitsustele füüsilise isiku tulumaksust. Vastavalt tulumaksuseaduse (TuMS) § 5 lõikele 1 laekub maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,6 % residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust (Tulumaksuseadus, 1999), mistõttu sõltub avalike ülesannete pakkumiseks vajalike tulude laekumise tase ja dünaamika regioonides eeskätt maksumaksjate osatähtsusest elanikkonnas ja maksumaksjate sissetuleku suurusest. Lisaks maksumaksjate osatähtsusele elanikkonnas, sõltub kohaliku omavalitsuse maksulaekumise tase ka seadustega antud maksuvabastuste ulatusest ja kohalikule omavalitsusele määratud maksuosa suurusest (Reiljan & Friedrich, 2008, lk 71).

Olulise osa tuludest moodustavad ka iga-aastases riigieelarves ette nähtud toetused nõrgema tulubaasiga kohalikele omavalitsustele toetus- ja tasandusfondi näol, mis

moodustavad omavalitsuste põhitegevuse tuludest vastavalt 18 ja 5%. Riigieelarve seaduse (RES) § 48 järgi on toetusfond kohaliku omavalitsuse üksustele seaduses määratud sihtotstarbel ja tingimustel kasutamiseks või riigieelarves määratud sihtotstarbel antav toetus, mida jaotatakse arvnäitajate alusel, mis on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015 määrusega nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord” (Riigieelarve seadus, 2014). Vastava määruse kohaselt on toetusfond üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus, toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse maksmise hüvitis, sotsiaaltoetuste ja –teenuste osutamise toetus, saarvaldade ja saarelise osaga valdade toetus, sündide ja surmade registreerimise kulude hüvitis, keskkonnatasude jaotuspõhimõtete muutmise kompensatsioon ja kohalike teede hoiu toetus (Riigieelarve seaduses..., 2015). Toetusfond on tegevuskulupõhine ehk läbi selle hüvitatakse omavalitsustele avalike ülesannete täitmisel tekkivad reaalsed kulud ning omavalitsustel puudub võimalus selle suunamiseks muude tegevuskulude katteks.

Tasandusfondi eesmärk on RES § 47 kohaselt ühtlustada kohaliku omavalitsuse üksuste ülesannete täitmise võimalusi. Tasandusfondi jaotamise valem, mis on toodud lisa 2, tuleneb iga-aastaselt vastuvõetavast riigieelarve seadusest ning avaldub lühidalt järgmiselt (2016. aasta riigieelarve seadus, 2015):

$$T = (AK - AT) * k,$$

kus  $AK$  – KOV-i arvestuslik keskmine tegevuskulu,

$AT$ – KOV-i arvestuslikud tulud,

$k$  – toetustaseme koefitsient.

Tasandusfondi valemis võetakse arvestuslike keskmiste tegevuskuludena arvesse rahvastiku arv, teede pikkus koefitsiendiga ja hooldajateenust saavate puudega isikute arv ning arvestuslike tuludena üksikisiku tulumaksu laekumine, maamaks ja maavarade kaevandamisõiguse tasu. Arvestades, et tasandusfondi osakaal moodustab omavalitsuste põhitegevuse tuludest vaid 5%, siis reaalsuses antud eraldisega omavalitsuste vahelisi erisusi oluliselt ei tasandata. Tegemist on kindlasti ka majanduspoliitilise kaalutlusega,

kuivõrd väiksemate omavalitsuste osas koefitsiendi tõstmine tähendaks nende subsideerimist suurema tulubaasiga omavalitsuste arvelt.

Hetkel kehtiva korra kohaselt on omavalitsused seega suures sõltuvuses tulumaksu laekumisest ja keskvalitsuse tulusiiretest eelkõige toetusfondi näol, mis moodustavad omavalitsuste tuludest ca 70%. Kuivõrd tulumaksu laekumine sõltub maksumaksjate osatähtsusest elanikkonnas ja maksumaksjate sissetuleku suuruselt, siis omavalitsuste piiride muutmine *summa summarum* omavalitsuste tulubaasi proportsioone ei muuda, sest tulumaksu laekumised erinevate piirkondade osas lihtsalt liidetakse.

Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt kavandatakse reformi edukaks lõpuleviimiseks valdkonnaseadustes teha muudatused võimalike riigi ülesannete kohaliku omavalitsuse üksustele üleandmise ja omavalitsuste rahastamise kohta (Seletuskiri haldusreformi seaduse..., 2016, lk 3). Samas ei ole haldusreformi raames omavalitsuste rahastamiskorraldust ning riigi ja omavalitsuste vaheliste ülesannete jaotust puudutavaid muudatusi täpsemalt kirjeldatud, mis on antud haldusreformi ka üks suuremaid kriitika objekte.

Ettepanekute tasandil on haldusreformi kontseptsioonis omavalitsuste rahastamist puudutavate ettepanekutena toodud ära üldiselt järgmised võimalikud maksukorralduslikud ning tasandus- ja toetusfondi põhimõtete muudatusettepanekud (Haldusreformi kontseptsioon, 2015, lk 25–28):

- kohaliku omavalitsuse üksusele laekuva tulumaksu osaline sidumine maksumaksja töökohaga (eesmärk motiveerida omavalitsusüksust looma ja arendama töökohti), koostoimes tasandusmehhanismide rakendamisega ääremaael asuvate omavalitsusüksuste tulubaasi vähenemise leevendamiseks;
- kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia suurendamine maamaksu osas;
- kohalikele omavalitsustele võimaluse andmine kehtestada turismimaks kohaliku maksuna;
- tasandusvalemi muutmine vähendades töökohtade loomise demotiveerivat mõju;
- toetusfondi toetuste ületõstmine jaotamiseks tulumaksu ja tasandusfondi kaudu, mis puudutab neid toetusfondi komponente, mis eraldatakse kohaliku elu ülesannete täitmiseks.

Kuivõrd omavalitsuste tulubaasi kujunemine sõltub hetkel suurel määral elanikkonna arvust, on omavalitsuste ühendamine toimumas sisuliselt teadmatuses, kuidas ühinemine omavalitsuste tulubaasi tulevikus mõjutama võiks hakata, arvestades, et suurema territooriumiga kaasnevad tõenäolisemalt ka kõrgemad kulud. Kuna kohalike omavalitsuste täidetavate ülesannete ring on lai ja tulubaas piiratud, siis on oluline, et koos haldusreformiga loodaks ka vajalik adekvaatne rahastamissüsteem, mis arvestaks sealhulgas omavalitsuste poolt osutatavate riiklike avalike teenuste õiglast rahastamist.

Järgneva analüüsi osas, mis puudutab haldusreformi mõjusid Pärnu maakonna omavalitsuste tulubaasile, on aluseks võetud omavalitsused, kes tulenevalt senisest läbirääkimiste käigust, võiksid kõige tõenäolisemalt moodustada 01. jaanuariks 2018 ühe omavalitsuse. Maakondadest suurima pindalaga Pärnu maakond paikneb rahvastiku arvu poolest Harju, Tartu ja Ida-Viru maakonna järel neljandal kohal moodustades elanike arvuga 82 349 Eesti üldrahvastikust 6,3%. Samal positsioonil on Pärnu maakond ka asustustiheduse osas näitajaga 17,1 elanikku km<sup>2</sup> kohta. Pärnu maakonnas on 19 kohalikku omavalitsust, millest linnalistes omavalitsustes Pärnus ja Sindis elab kokku 43 787 elanikku, mis moodustub kogu maakonna omavalitsuste elanikkonnast 53,2%. Kõige väiksem vallaline omavalitsus on Kihnu 502 ja suurim Audru 5658 elanikuga. Pärnu maakonna omavalitsuste haldusjaotus ja rahvastikulised näitajad on täpsemalt toodud välja lisades 3 ja 4.

Ainukesteks omavalitsusteks, kes vastavad uues haldusreformi seaduse eelnõus sätestatud 5000 elaniku kriteeriumidele on Pärnu maakonnas Pärnu linn ja Audru vald ning suure tõenäosusega säilitab omavalitsuse staatuse olemasolevates piirides ka merelise saarvallana Kihnu. Seega puudutab käimasolev haldusreform olulisel määral ka Pärnu maakonna omavalitsusi. Kõige ambitsioonikam ühinemisläbirääkimiste kava on toimumas seoses plaaniga Suur-Pärnu moodustamiseks, milleks tegi Pärnu linn 18.02.2016 Are, Audru, Halinga, Häädemeeste, Koonga, Paikuse, Sauga, Surju, Tahkuranna, Tootsi, Tori ja Tõstamaa Vallavolikogule ning Sindi Linnavolikogule ettepaneku alustada läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks (Haldusterritoriaalse korralduse..., 2016). Lisaks Suur-Pärnuga seonduvatele ühinemisläbirääkimistele toimub läbirääkimisi siiski veel ka paljude teiste omavalitsuste vahel, mis näitab, et valdavalt on vallalised omavalitsused maakonnaülese omavalitsuse

moodustamisele pigem skeptilised ning kardetakse Pärnu linnaga piisava ühisosa puudumist ühtse omavalitsuse moodustamiseks. Käesoleva töö autori hinnangul on haldusreformi raames Pärnu maakonnas kõige tõenäolisemalt ühinevateks omavalitsusteks:

- Vändra alev ning Vändra ja Tootsi vald,
- Pärnu ja Sindi linn ning Tori, Paikuse, Are ja Sauga vald,
- Saarde, Tahkuranna, Häädemeeste ja Surju vald,
- Varbla, Koonga, Hanila ja Lihula vald,
- Audru ja Tõstamaa vald.

Kuivõrd Varbla ja Koonga vallad peavad ühinemisläbirääkimisi Hanila ja Lihula vallaga, siis on käesoleva töö raames lisaks Pärnu maakonna omavalitsustele kaasatud ka nimetatud Lääne maakonna vallad. Analüüsist on jäetud välja Kihnu, keda ühinemisläbirääkimised tõenäoliselt ei puuduta. Samuti on analüüsist jäetud välja Halinga tulenevalt ebaselgusest Halinga valla ühinemisplaanide osas. Halinga vald keeldus ühinemisläbirääkimiste pidamisest Pärnuga (Läbirääkimiste alustamisest..., 2016) ning on teinud omakorda ettepaneku alustada ühinemisläbirääkimisi Tõstamaa, Varbla, Koonga, Are, Tootsi ja Vändra vallaga ning Vändra aleviga, kuid viimased peavad omakorda läbirääkimisi nii omavahel kui osaliselt Pärnuga, mistõttu on Halinga ettepaneku perspektiiv kaheldav. Tulubaasi ja ühinemiste mõju analüüsimisel tuginetakse kohalike omavalitsuste 2015. aasta eelarvearuannetele (tekkepõhine täitmine), mis on kättesaadavad Rahandusministeeriumi kodulehel (Rahandusministeerium, 2015) ning arvestuse aluseks on võetud eelarve täitmise andmed. Koondtabel omavalitsuste tulubaasi kujunemisest, koos autoripoolsete arvutustega, milles on toodud välja tulubaasi kujunemine elaniku kohta, on toodud lisas 5.

Lisas 5 olevast tabelist nähtub, et suurim tulu elaniku kohta oli 2015. aasta seisuga Tõstamaa vallal ning väikseim Sindi linnal, Sauga ja Tahkuranna valdadel, kes on ka ühinemise korral vastavalt suurimad kaotajad või võitjad. Võib öelda, et omavalitsuste tulubaas elaniku kohta ühinemisjärgselt ühtlustub, sest kui hetkel jäävad vastavad näitajad vahemikku 863 (Sauga) – 1470 (Tõstamaa) eurot, siis ühinemisjärgselt oleks vastav näitaja 2015. aasta laekunud tulude puhul vahemikus 1085 – 1267 eurot elaniku kohta.

Siiski tuleb silmas pidada, et antud arvestus on käesoleval kujul üldine ning võtab arvesse põhitegevuse tulud kogumis. Vaadeldes tulusid erinevate tululiikide kaupa, saab öelda, et ühinemiste poolt mittemõjutatavateks tuludeks on füüsilise isiku tulumaks, maamaks, kohalikud maksud, kaupade ja teenuste müügist saadavad tulud ja muud tegevustulud. Lisaks, kui tulumaks antud loetelust välja arvata, siis on ülejäänud tululiikide allikad omavalitsuse enda määrata ehk iga uue omavalitsuse otsustada on, kas maamaksu määrad, kaupade ja teenuste müügihinnad ning kohalikud maksud ühtlustada üle kogu territooriumi või jätta need kehtima endistest piirides.

Omavalitsuste ühinemisest on enim mõjutatavad tegevuskuludeks saadud toetused eelkõige tasandusfondi ja toetusfondi näol, mis moodustavad keskmiselt kõigi vaatluse all olevate omavalitsuste tulubaasist 34% ning mille varieeruvus, arvestatuna laekumisena elaniku kohta, on omavalitsuseti suur jäädes vahemikku 242 eurot Varblas kuni 13 032 eurot Pärnus. Tasandusfond on keskmise tegevuskulu põhine, mistõttu on see mõjutatav omavalitsuste iga konkreetse kululiigi majandamise efektiivsusest, mis võib olla omavalitsuseti erinev. Lisaks kujundab tasandusfondi kindlasti oluliselt ka teede hoolduse tegevuskulu, kuivõrd erisusi tehakse kõvakattega ja muude teede vahel, mis kuuluvad korrigeerimisel koefitsiendiga. Arvestades, et vallalistes omavalitsustes on mittekõvakattega teede osakaal suurem, siis vähendab see kogumis keskmisi tegevuskulusid.

Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjast võib järeldada ka, et tasandus- ning toetusfondide osakaalu vähenemine on juba etteprognoositav. Seletuskirja kohaselt nähakse ette ühinemise järgselt riigieelarvest antava toetuse vähenemise kompenseerimist ühinemise järgsele aastale kaheksa aasta jooksul ennetamaks tulubaasi vähenemisest tingitud ühinemiste demotiveerivat mõju. Vastav kompenseerimine, aga nagu juba viidatud, on tähtajaline ning lisaks lõpetatakse see juhul, kui kompenseerimise perioodil lõpetatakse riigieelarvest vastava toetuse andmine. (Seletuskiri haldusreformi seaduse..., 2016, lk 86) Seega arvestades, et vähemalt mingi perioodi vältel omavalitsustele eraldatavad toetused riiklikult kompenseeritakse, mistõttu ühinemisest tingituna omavalitsuste tulubaas väheneda ei saa, siis Pärnu maakonna omavalitsuste ühinemisel ühtlustub kehtiva rahastamiskorralduse juures omavalitsuste tulubaas elaniku kohta. Vastava kompenseerimise mehhanismi

ettenägemine on aga siiski märk sellest, et antud kujul on haldusreformi näol tegemist pigem piiride muutmisega, mille tulemusel loodetakse omavalitsuste võimekuse tõusu.

Alates uute omavalitsusüksuste loomisest 1990. aastate alguses on Eestis liigutud riigikorralduse detsentraliseerituse suunas ja soovitud kujundada elujõulisi ning majanduslikult efektiivseid kohalikke omavalitsusi. Ümberkorraldustega on kaasnenum omavalitsuste suurem autonoomsus ja paljude seni keskvalitsuse kompetentsi kuulunud funktsioonide delegeerimine omavalitsuse tasandile, mis on aga tõstatanud mitmeid probleeme. (Reiljan *et al.*, 2012, lk 165–166) Vastavalt KOKS § 6 lõikele 5 kaetakse riigieelarvest vaid seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud, mis printsiibis ei ühti omavalitsustel lasuva ootusega osutada mitmekesiseid ja kvaliteetseid teenuseid. Valitseva arusaama kohaselt ei ole omavalitsuste tulubaas adekvaatne neile pandud funktsioonidega võimaldamaks pakkuda heal tasemel avalikke teenuseid. Uute ülesannete andmisega kohaliku omavalitsuse vastutusse peaks kaasnema selle edukaks täitmiseks piisavate rahaliste vahendite suunamine kohalikku eelarvesse. Eriti teravalt tõstatus antud küsimus esile seoses TuMS § 5 lõike 1 punkti 1 muutmisega 2009. aasta aprillis, millega kärbiti residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust omavalitsusüksusele laekuvat osa 11,93%-lt 11,4%-le. Tallinna Linnavolikogu vaidlustas nimetatud muudatuse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras, mille tulemusena jõudis Riigikohus järgmisele seisukohale: „Põhiseaduse kohaselt peavad kohaliku elu ja riigielu küsimused olema selgelt eristatud. Selle eristusega ei ole võimalik täita põhiseaduslikku nõuet, mille kohaselt riiklike ülesannete täitmise kulud tuleb katta riigieelarvest. Kohaliku elu küsimuste lahendamiseks peab riik maksu- ja eelarvesüsteemis ette nägema vajaliku raha või selle hankimise võimaluse. Seega peaks omavalitsusüksuste eelarve lisaeelarve otsus põhiseadusele antud tõlgenduse kohaselt koosnema riigi ülesannete lahendamiseks mõeldud sihtotstarbelistest ja kohaliku elu küsimuste lahendamiseks mõeldud üldjuhul sihtotstarbeta vahenditest.“ (Kolk, 2011)

Eelnevast tulenes Riigikogule kohustus piiritleda kehtivates seadustes kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavaid avalikke ülesandeid selgelt kohustuslike omavalitsuslike või riiklike ülesannetena, kuid sellele vaatamata ei ole olulisi muudatusi riiklike ja omavalitsuste ülesannete kaardistamiseks tehtud. Riigi passiivsus viis

Tallinna linna ka taaskord kohtusse, mille tulemusena leiti, et erakoolide rahastamine on riigi ülesanne, mistõttu kohustus riik hüvitama erakoolide rahastamata jätmisega omavalitsustele tekitatud kahju (Riigikohus, 2016).

Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on planeeritud viia läbi analüüs selgitamaks välja riigi täidetavad, kuid olemuslikult omavalitsuslikud ülesanded, mille saaks anda üle reformi tulemusena moodustuvatele omavalitsustele ning suunaks on võetud omavalitsuse ülesannete suurendamine nii omavalitsuslike kui riiklike ülesannete üleandmise teel (Seletuskiri haldusreformi seaduse..., 2016, lk 87). Samas esitatakse vastav analüüs ja muudatused heakskiitmiseks alles pärast seaduse jõustumist, mis suurendab läbiviidava haldusreformi ebaselgust ning viitab selgelt liigsele kiirustamisele reformikava läbiviimisel. Omavalitsustelt eeldatakse ühinemisläbirääkimiste pidamist heas usus eesmärgiga haldusvõimekuse tõstmiseks, kuid tegelikkuses ei ole omavalitsustel teada, milliste ülesannete täitmist neilt tulevikus oodatakse ja millise tulubaasiga tuleb neil opereerida.

Seega kokkuvõtvalt on töö autor seisukohal, et rahvastikuarvu põhine omavalitsuste ühendamine ei peaks olema keskseks kriteeriumiks haldusreformi läbiviimisel, kui eesmärgiks on saavutada positiivse aspektina omavalitsuste võimekuse kasv. Eeltoodust tulenevalt peaks haldusreformi raames vaatama üle eelkõige kohalike omavalitsuste ja riigi vaheline ülesannete ja avalike teenuste osutamise jaotus ning tagada omavalitsuste poolt osutatavate ülesannete õiglane rahastamine. Samuti on oluline garanteerida uutele omavalitsustele suurem autonoomsus, nii kohalikul tasandil otsuste vastuvõtmiseks kui oma tulude ja kulude struktuuri juhtimiseks. Arvestades, et haldusreformi eesmärgiks on võimekamate omavalitsuste moodustamine, siis loodab riik eelduslikul uute omavalitsuste näol näha enda kõrval võrdväärsemat partnerit, mida on võimalik saavutada aga läbi adekvaatse võimu detsentraliseerimise, selgete ülesannete jaotusega ning suurema autonoomsuse andmisega tulubaasi kujundamisel.

## KOKKUVÕTE

Kohalikel omavalitsustel on kohaliku elu kujundamiseks täita poliitiline roll, kuid lisaks sellele lasub omavalitsustel ka kohustus osutada elanikkonna heaolu tagamiseks avalikke teenuseid. Avalike teenuste peamiseks tunnuseks on nende osutamine avalikkusele, mistõttu on need kantud ühisvastutuse ideest ning avalik võim jagab nende osutamisel mingis mõttes elanikkonna rikkust ümber.

Avalike teenuste osutamise jaotus riigi ja omavalitsuste vahel peaks tuginema subsidiaarsusprintsipil, mis tähendab, et avalikke funktsioone tuleb täita eelistatumalt elanikule kõige lähemal asuval avaliku halduse tasandil, mis peaks ühtlasi ka tagama paindliku reageerimise kohaliku elanikkonna vajadustele ning ressursside efektiivse jaotamise. Avaliku võimu detsentraliseerimine peaks muuhulgas olema seotud avalike teenuste osutamiseks vajalike rahaliste vahendite kogumise delegeerimisega omavalitsustele, kuid reaalsuses on enamik omavalitsusi sõltuvuses riiklikest eraldistest. Riiklike eraldiste kõrval on omavalitsustel võimalik oma tulubaasi suurendamiseks koguda kohalikke makse, mille rakendamise võimalus on aga riigiti erinev ja sageli piiratud.

Kohalike omavalitsuste võimekuse ja ühes sellega ka avalike teenuste osutamise efektiivsuse tõstmiseks on kõikjal üle maailma aktuaalne omavalitsuste haldusreform, mis lähtub eeldusest, et suuremates omavalitsusüksustes on paremad võimalused eelarve tulude kogumiseks ja kulude juhtimiseks. Suurte omavalitsuste pooldajate hinnangul sõltub omavalitsuste majanduslik efektiivsus nende suurusel tulenevalt suuremate omavalitsuste märkimisväärsest mastaabisäästust, kuid tegelikkuses üksmeel mastaabisäästu ilmnemise kohta puudub. Omavalitsuse suuruse ja teenuste pakkumise majandusliku efektiivsuse vaheline U-kujuline seos viitab asjaolule, et avalike teenuste osutamisel eksisteerib tõenäoliselt optimaalne omavalitsuse suurus, kuid tingituna suurtest erinevustest omavalitsuste elanikkonna suurusel, rahvastikutiheduses ja

territooriumi suuruses ning avalike teenuste mitmekülgisusest on ühe universaalse optimaalse omavalitsuse suuruse määratlemine hetkel veel leidmata.

Juba esimestest katsetest saati on ka Eestis olnud haldusreformi eesmärgiks avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine, mis omavalitsuste erinevast haldusvõimekusest tingituna on tekitanud elanikkonna ebavõrdset kohtlemist. Viimane haldusreformi kava on koostatud minister Arto Aas'a juhtimisel ning sellega planeeritakse viia haldusreform lõpule 2017. aasta kohalike omavalitsuste volikogu korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päevaks. Lühidalt kokkuvõttes on eelnõu eesmärgiks omavalitsuste võimekuse kasv, mida soovitakse saavutada läbi valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise, milleks nähakse ette omavalitsuste ühinemine vähemalt 5000, erandina 3500 ning soovituslikult vähemalt 11 000 elanikuga omavalitsusteks.

Seega lähtutakse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel eeldusest, et suurem elanikkond tõstab omavalitsuste üldist võimekust, mis aga käesoleva töö autori hinnangul ei pruugi seda siiski tagada. Omavalitsuste suurendamise läbi saavutatakse tõenäoliselt üldiste juhtimis-, tugi- ja administratiivkulude vähenemine, mis ei tähenda aga mastaabisäästust tulenevat omavalitsuste kogukulude vähenemist, sest territooriumi ja rahvaarvu suurenemisega kaasneb muutuvkulude osakaalu tõus. Samas tuleb positiivse aspektina välja tuua mitmekesisemate avalike teenuste tekkimise ning juhul, kui üldjuhtimiskuludest säästetud ressursid suunatakse põhifunktsioonide täitmisse, siis paraneb ka osutatavate teenuste kvaliteet.

Eestis on keskvalitsus võtnud enda kätte kõik tähtsamad tuluallikad ja tsentraliseerinud rahalise võimu, millest tulenevalt moodustavad omavalitsuste omatulud keskmiselt vaid 16% kogutuludest. Olulisim osa tuludest laekub omavalitsustele füüsilise isiku tulumaksust ja iga-aastases riigieelarves ette nähtud toetustest nõrgema tulubaasiga kohalikele omavalitsustele, mis kokku moodustavad omavalitsuste tuludest ca 70%. Kuivõrd tulumaksu laekumine sõltub aga maksumaksjate osatähtsusest elanikkonnas ja maksumaksjate sissetuleku suurusel, siis haldusreformi tulemusena omavalitsuste tulubaas ei muutu, sest ühinevate omavalitsuste tulud lihtsalt liidetakse, mis aga ei panusta omavalitsuste võimekuse tõstmisse.

Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt kavandatakse reformi edukaks lõpuleviimiseks valdkonnaseadustes teha muudatused võimalike riigi ülesannete kohaliku omavalitsuse üksustele üleandmise ja omavalitsuste rahastamise kohta, kuid täpsemaid plaane antud muudatuste osas avaldatud ei ole, mistõttu on omavalitsuste ühendamine toimumas sisuliselt teadmatuses, kuidas ühinemine omavalitsuste tulubaasi tulevikus mõjutama võiks hakata. Arvestades, et haldusreformi eesmärgiks on omavalitsuste võimekuse tõstmine, siis ei ole töö autori hinnangul elanike arvu keskne kriteerium reformi läbiviimiseks eesmärki tagav. Haldusreformi läbiviimise tulemusel positiivsete aspektide avaldumiseks tuleks eelkõige vaadata üle omavalitsuste tulubaasi kujunemine ja avalike ülesannete jaotus erinevate võimutasandite vahel ning nende rahastamine.

## VIIDATUD ALLIKAD

1. 2016. aasta riigieelarve seadus. (2015). *Riigi Teataja I*, 23.12.2015, 6. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122015006>
2. Andrews, M., & Shah, A. (2005). Citizen-Centered Governance: A New Approach to Public Sector Reform. In A. Shah (Ed.), *Public Expenditure Analysis* (pp. 153–182). Washington, D. C: The World Bank. doi: 1596/978-0-8213-6144-3
3. Andrews, R., & Boyne, G. A. (2009). Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analyses of English Local Authorities. – *Urban Studies*, 46(4), 739–759.
4. Arcelus, F. J., Arocena, P., Cabasés, F., & Pascual, P. (2015). On the Cost-Efficiency of Service Delivery in Small Municipalities. *Regional Studies*, 49(9), 1469–1480. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.837872>
5. Avaliku halduse arendamise aluste seletuskiri. (1999). Loetud aadressil [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999\\_avaliku-halduse-arendamise-aluste-seletuskiri.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999_avaliku-halduse-arendamise-aluste-seletuskiri.pdf)
6. Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics. Principles and Practice*. Houndmills: Macmillian Press.
7. Bird, R. M. (2006). Local and Regional Revenues: Realities and Prospects. In R. M. Bird & F. Vaillancourt (Eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism* (pp. 177–196). Washington: The World Bank. doi 10.1596/978-0-8213-6555-7
8. Bish, R. L. (2001). *Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First*. Toronto: C.D. Howe Institute.
9. Brans, M. (1992). Theories of local government organization: an empirical evaluation. *Public Administration*, 70(3), 429–451.
10. Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A. (1999). *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge: MIT Press.

11. Byrnes, J., & Dollery, B. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. *Urban Policy & Research*, 20(4), 391–414. doi 10.1080/0811114022000032618
12. Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., & Valcke, T. (2010). Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions. *Local Government Studies*, 36(6), 803–822. doi: 10.1080/03003930.2010.522082
13. Christoffersen, H., & Larsen, K. B. (2007). Economies of scale in Danish municipalities: Expenditure effects versus quality effects. *Local Government Studies*, 33(1), 77–95.
14. Commission of the European Communities. (2005) *Report on the public consultation on the Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. Retrieved from [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/ppp/ppp-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/ppp-report_en.pdf)
15. Copus, C. (2006). British Local Government: A Case for a New Constitutional Settlement. *Public Policy and Administration*, 2(21), 4–21.
16. Cox, W., & Utt, J. (2004). The Costs of Sprawl Reconsidered: What the Data Actually Show. *Executive Summary Backgrounder*, 1770. Retrieved from [https://thf\\_media.s3.amazonaws.com/2004/pdf/bg1770.pdf](https://thf_media.s3.amazonaws.com/2004/pdf/bg1770.pdf)
17. Da Cruz, N. F., & Marques, R. C. (2014). Revisiting the determinants of local government performance. *Omega*, 44, 91–103. doi: 10.1016/j.omega.2013.09.002
18. De Mello, Jr. L. R. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 28(2), 365–380.
19. De Mello, L., & Barenstein, M. (2001). *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*. Washington D.C.: International Monetary Fund. Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0171.pdf>
20. Dollery, B. E., & Crase, L. (2004). Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs. *Urban Policy and Research*, 22(3), 265–276. doi: 10.1080/0811114042000269290
21. Dollery, B., & Fleming, E. (2006). A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. *Urban Policy and Research*, 24(2), 271–282.

22. Dollery, B., & Robotti, L. (2008). Local government and the economics of federalism. In B. Dollery, L. Robotti (Eds.), *The Theory and Practice of Local Government Reform* (pp. 9–26). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
23. Drew, J., Kortt, M., & A., Dollery, B. (2016). Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queensland Forced Amalgamation Program. *Local Government Studies*, 42(1), 1–14. doi: 10.1080/03003930.2013.874341
24. Eesti Vabariigi põhiseadus. (1992). *Riigi Teataja*, 26, 349. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>
25. Geomedia OÜ. (2001). *Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele, uuringu lõpparuanne*. Tartu. Loetud aadressil [https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohaliku\\_d\\_omavalitsused/2001\\_yhinenud\\_valdade\\_haldussuutlikkus.pdf](https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohaliku_d_omavalitsused/2001_yhinenud_valdade_haldussuutlikkus.pdf)
26. Haldusreformi kontseptsioon. Eelnõu 17.12.2015. (2015). Loetud aadressil [http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218\\_Haldusreformi\\_kontseptsioon.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218_Haldusreformi_kontseptsioon.pdf)
27. Haldusreformi seadus. Eelnõu. (2016). Loetud aadressil <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7a8fcd91-77ec-4293-8555-09c23c1081a3>
28. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine ja ettepaneku tegemine. (2016). *Pärnu Linnavolikogu otsus nr 11, 18.02.2016*. Loetud aadressil [http://amphora.lv.parnu.ee/amphora\\_public/index.aspx?itm=1304245](http://amphora.lv.parnu.ee/amphora_public/index.aspx?itm=1304245)
29. Hansen, S., W. (2015). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government. *Political Studies*, 63, 373–389. doi: 10.1111/1467-9248.12096
30. Hefetz, A., & Warner, M. E. (2012). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289–317.
31. Holcombe, R. G., & Williams, D. W. (2009). Are There Economies of Scale in Municipal Government Expenditures? *Public Finance and Management*, 9(3), 416–438.

32. Katsuyama, B. (2003). Is Municipal Consolidation the Answer? *Municipal Research and Services Center of Washington*, Summer, 1–3. Retrieved from <http://www.mrsc.org/publications/mrnews/Jun03.pdf>
33. Kitchen, H., & Slack, E. (2006). Providing Public Services in Remote Areas. In R. M. Bird & F. Vaillancourt (Eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism* (pp. 123–139). Washington: The World Bank. doi 10.1596/978-0-8213-6555-7
34. Kjellberg, F. (1988). Local government and the welfare state: reorganization in Scandinavia. In B. Dente & F. Kjellberg (Eds.), *The dynamics of institutional change: local government reorganization in western democracies* (pp. 39–69). London: Sage Publications.
35. Kohalike maksude seadus. (1994). *Riigi Teataja I*, 68, 1169. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/107062013005>
36. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (1993). *Riigi Teataja I*, 37, 558. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015082>
37. Kolk, T. (2011). Millist kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi nõuab põhiseadus? *Riigikogu Toimetised*, 23. Loetud aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14452&op=archive2>
38. Kommer, A. (2004). *Avaliku sektori ökonomika*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
39. Kuliešis, G., & Pareigienė, L. (2015). Investigation of the demand of public services of rural area. *Management Theory & Studies for Rural Business & Infrastructure Development*, 37(4), 521–531. doi: 10.15544/mts.2015.44
40. Laar, M. (2000). Haldusreformi ideed ja praktika. *Riigikogu Toimetised*, 2. Loetud aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11634&highlight=Haldusreformi,ideed,ja,praktika&op=archive2>
41. Lane, J. – E. (2000). *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches* (3rd ed.). London: Sage Publications Ltd.
42. Litman, T. (2004). *Understanding Smart Growth Savings: What We Know About Public Infrastructure and Cost Savings, and How They are Misrepresented by Critics*. Victoria: Victoria Transport Policy Institute. Retrieved from [http://www.vtpi.org/sg\\_save.pdf](http://www.vtpi.org/sg_save.pdf)

43. Lo Storto, C. (2016). The trade-off between cost efficiency and public service quality: A non-parametric frontier analysis of Italian major municipalities. *Cities*, 51, 52–63. doi: 10.1016/j.cities.2015.11.028
44. Local Government and Public Service Reform Initiative. (2009). *The Impact of the Economic Downturn on Local Government: What Is Happening and What Can Be Done about It?*. Retrieved from <http://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1460563&SecMode=1&DocId=1505858&Usage=2>
45. Lõhmus, M. (2005). Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises. *XIII Majanduspoliitika teaduskonverents* (lk 398–408). Tallinn: Mattimar OÜ.
46. Läbirääkimiste alustamisest keeldumine. (2016). *Halinga Vallavolikogu otsus nr 10, 06.04.2016*. Loetud aadressil [http://pol.parnumaa.ee/content/editor/files/Halinga%206.04.16%20\(vastus%20P%C3%A4rnule\).pdf](http://pol.parnumaa.ee/content/editor/files/Halinga%206.04.16%20(vastus%20P%C3%A4rnule).pdf)
47. Maamaksumäärad 2016. aastal. (2016). Maksu- ja Tolliamet. Loetud aadressil <http://www.emta.ee/et/eraklient/maa-soiduk-mets-hasartmang/maamaksumaarad-2016-aastal>
48. Maamaksuseadus. (1993). *Riigi Teataja I*, 24, 428. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/117122015052>
49. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2013). *Avalike teenuste korraldamise roheline raamat*. Loetud aadressil [https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_korraldamise\\_roheline\\_raamat.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf)
50. Marshall, N., Witherby, A., & Dollery, B. (1999). Management, markets and democracy: Australian local government reform in the 1990s. *Local Government Studies*, 25(3), 34–57.
51. McLure, C. E., & Martinez-Vazquez, J. (2000). *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*. Washington D.C.: World Bank Institute. Retrieved from <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/March2004Course/AssignmentRevenues.pdf>

52. Noorkõiv, R. (2013). *Regionaalministri valitsemisala omavalitsuskorralduse reformi seaduse väljatöötamiskavatsuse eelnõu. Arvamus siseministriumile.* Loetud aadressil [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf)
53. Olle, V., Almann, A., Kolk, T., Liventaal, J., & Madise, Ü. (2012). XIV peatükk kohalik omavalitsus. Ü, Madise, B. Aaviksoo, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, & P. Vinkel (toim), *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne* (lk 845–888). Tallinn: Juura. Loetud aadressil [http://www.pohiseadus.ee/public/EVPS\\_kommeteeritud\\_valjaanne\\_2012.pdf](http://www.pohiseadus.ee/public/EVPS_kommeteeritud_valjaanne_2012.pdf)
54. Omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu seletuskiri. (2013). Loetud aadressil [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2013\\_kiisler\\_omavalitsuskorralduse-reformi-seadus\\_sk.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2013_kiisler_omavalitsuskorralduse-reformi-seadus_sk.pdf)
55. Pihor, K., & Timpmann, K. (2012). Charging for Local Social Services: the Case of Estonia. *Discussions on Estonian Economic Policy*, 20(1), 122–146.
56. Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism. *Political Studies*, 52(2), 358–375. doi: 10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x
57. Pöör, J. (2000). Haldusreform eeldab kontseptuaalset selgust. *Riigikogu Toimetised*, 2. Loetud aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11636&highlight=Haldusreform,eeldab,kontseptuaalset,selgust&op=archive2>
58. Rahandusministeerium. (2015). *Kohalike omavalitsuste eelarvearuanded. Eelarve aruanne 2015.* Loetud aadressil <http://www.fin.ee/doc.php?113473>
59. Regionaalhalduse korrastamine. Seletuskiri. (2007). Loetud aadressil [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2007\\_reimaa\\_regionaalhalduse-korrastamine-seletuskiri-22-10-07.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2007_reimaa_regionaalhalduse-korrastamine-seletuskiri-22-10-07.pdf)
60. Regionaalhalduse reformi kontseptsioon. Projekt. (2003). Loetud aadressil [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2003\\_c3b5unapuu\\_regionaalhalduse\\_reformi\\_projekt.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2003_c3b5unapuu_regionaalhalduse_reformi_projekt.pdf)
61. Reiljan, J., & Friedrich., P. (2008). Eesti kohalike omavalitsuste regionaalne rahanduslik jätkusuutlikkus. *Eesti majanduspoliitilised väitlused XVI* (lk 69–74). Tallinn: Mattimar OÜ.

62. Reiljan, J., & Timpmann, K. (2010). Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia probleemid ja arenguvõimalused Eestis. *Eesti majanduspoliitilised väitlused XVIII* (lk 118–126). Tallinn: Mattimar OÜ.
63. Reiljan, J., Ülper, A., & Puolokainen, T. (2012). Kohalike teenuste nõudluspoole tegurid Eesti omavalitsusüksustes. *Eesti majanduspoliitilised väitlused: arengud Euroopa Liidu riikides* (lk 53–59). Tallinn: Mattimar OÜ.
64. Riigieelarve seadus. (2014). *Riigi Teataja I*, 13.03.2014, 2. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015068>
65. Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord. (2015). Vabariigi Valitsuse määrus nr 16, 06.02.2015. *Riigi Teataja I*, 10.02.2015, 8. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/123022016003>
66. Riigikohus. (2016). *Halduskollegiumi kohtuotsus 12.01.2016 nr 3-3-1-41-15*. Loetud aadressil <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-41-15>
67. Riigikontroll. (2012). *Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes*. Loetud aadressil <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2210&FileId=11362>
68. Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32–56. doi: 10.1007/BF02686198
69. Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde. (2016). Loetud aadressil <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7a8fcd91-77ec-4293-8555-09c23c1081a3>
70. Shah, A., & Shah, S. (2006). The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments. In A. Shah (Ed.), *Local governance in developing countries* (pp. 1–46). Washington, D. C: The World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-6565-6
71. Sharpe, L., J. (1988). Local government reorganization: general theory and UK practice. In B. Dente & F. Kjellberg (Eds.), *The dynamics of institutional change: local government reorganization in western democracies* (pp. 89–129). London: Sage Publications.

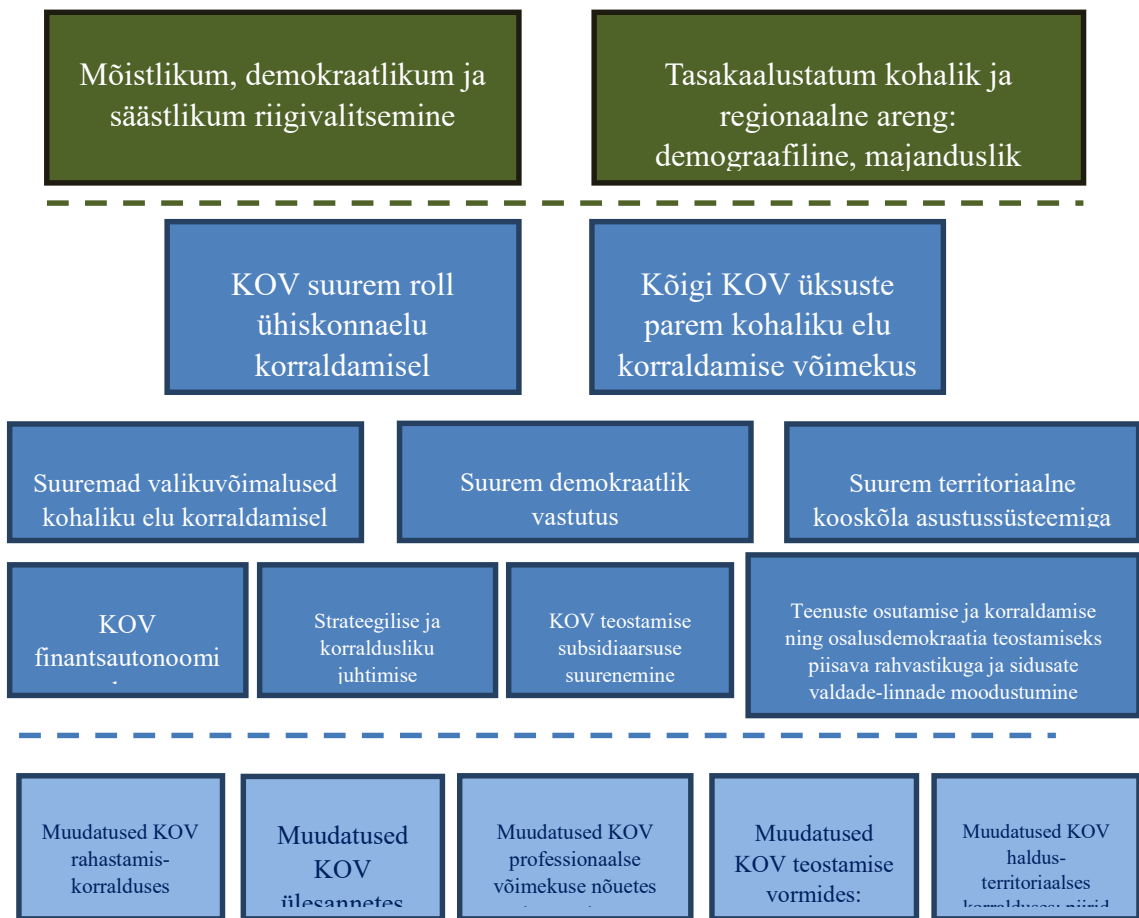
72. Siseministeerium. (2001). *Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas*. Loetud aadressil [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2001\\_haldusreform-kov-valdkonnas-strateegia.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2001_haldusreform-kov-valdkonnas-strateegia.pdf)
73. Siseministeerium. (2015). *Ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikust ühinemisest 1996 – 2015*. Loetud aadressil [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/KOV/kov\\_uksuste\\_uhinemised\\_1996-2015.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/KOV/kov_uksuste_uhinemised_1996-2015.pdf)
74. Siseministeerium. (2016). *Elanike arv KOV-des, seisuga 01.01.2016*. [rahvastikustatistika]. Loetud aadressil [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Rahvastiku-statistika/elanike\\_arv\\_kov-des\\_01.01.2016\\_0.xlsx](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Rahvastiku-statistika/elanike_arv_kov-des_01.01.2016_0.xlsx)
75. Slack, E. (2006). Fiscal Aspects of Alternative Methods of Governing Large Metropolitan Areas. In R. M. Bird & F. Vaillancourt (Eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism* (pp. 101–122). Washington: The World Bank. doi 10.1596/978-0-8213-6555-7
76. Sootla, G., & Kattai, K. (2009). Impacts of amalgamations on the structure of municipal governance. *Moldoscopia*, 3(XLVI), 22–56.
77. Sootla, G., & Kattai, K. (2013). *Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele*. Loetud aadressil [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf)
78. Sootla, G., Kalev, L., & Kattai, K. (2009). Perspectives of Local Government Amalgamations in a Transition Society: the Case of Estonia. *Studies of Transition States and Societies*, 1(1), 52–65.
79. Soukopová, J., Nemeč, J., Matějová, L., & Struk, M. (2015). Municipality size and local public services: Do economies of scale exist? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 7(2), 151–171. doi: 10.2478/nispa-2014-0007
80. Southwick, L. (2012). Economies of Scale in Local Government: General Government Spending. *Ibusiness*, 4(3), 265–278.
81. Spicker, P. (2009). The Nature of a Public Service. *International Journal of Public Administration*, 32(11), 970–991. doi: 10.1080/01900690903050927

82. Statistikaamet. (2015). *RV0291: Rahvaarv, pindala ja asustustihedus haldusüksuse või asustusüksuse liigi järgi, 1. jaanuar. 2015* [andmebaas]. Loetud aadressil [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=Rv0291&ti=RAHVVAARV%2C+PINDALA+JA+ASUSTUSTIHEDUS+HALDUS%DCKSUSE+V%D5I+ASUSTUS%DCKSUSE+LIIGI+J%C4RGI%2C+1%2E+JAANUAR&path=../Database/Rahvastik/01Rahvastikunaitajad\\_ja\\_koosseis/04Rahvaarv\\_ja\\_rahvastiku\\_koosseis/&lang=2](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=Rv0291&ti=RAHVVAARV%2C+PINDALA+JA+ASUSTUSTIHEDUS+HALDUS%DCKSUSE+V%D5I+ASUSTUS%DCKSUSE+LIIGI+J%C4RGI%2C+1%2E+JAANUAR&path=../Database/Rahvastik/01Rahvastikunaitajad_ja_koosseis/04Rahvaarv_ja_rahvastiku_koosseis/&lang=2)
83. Steering Committee on Local and Regional Democracy. (2001) *Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action*. Retrieved from [https://www.velferdarraduneyti.is/media/greinasafn/CDLR,\\_December\\_2001.pdf](https://www.velferdarraduneyti.is/media/greinasafn/CDLR,_December_2001.pdf)
84. Zaharia, P. (2013). Managerial Principles Applicable in Local Public Administration – Meaning and Content. *USV Annals of Economics & Public Administration*, 13(2), 275–280.
85. Trasberg, V. (2003). Eesti omavalitsuste maksuautonoomia suurendamise võimalusi. *Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu* (lk 484–491). Tallinn: Mattimar OÜ.
86. Tulumaksuseadus. (1999). *Riigi Teataja I*, 101, 903. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/117122015023>
87. Wagner, R. E. (1991). Tax norms, fiscal reality, and the democratic state. – Charging for government. User charges and earmarked taxes in principle and practice. In R. E. Wagner (Ed.), *Charging for Government. User charges and earmarked taxes in principle and practice* (pp. 1–12). Oxfordshire: Routledge.
88. Vikipeedia. (s.a.). *Eesti haldusjaotus*. Loetud aadressil [https://et.wikipedia.org/wiki/Eesti\\_haldusjaotus](https://et.wikipedia.org/wiki/Eesti_haldusjaotus)
89. Viks, A. (2012). *Eestis aastatel 1996 – 2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs*. Siseministeerium. Loetud aadressil <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/08/kov-c3bchinemiste-finantsmc3b5jude-analc3bcc3bcs-1996-20111.pdf>
90. Ülper, A., Jaansoo, A., & Reiljan, J. (2014). Ühinemiste mõju kohalike omavalitsusüksuste finantsilisele jätkusuutlikkusele. *Riigikogu Toimetised*, 29. Loetud aadressil

<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16671&highlight=%C3%9Chinemiste,m%C3%B5ju,kohalike,omavalitsus%C3%BCksuste,finantsilisele,j%C3%A4tkusuutlikkusele&op=archive2>

## LISAD

### Lisa 1. Kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgipuu ning haldusterritoriaalse jaotuse muutmise koht selles



Allikas: Seletuskiri haldusreformi seaduse..., 2016.

## Lisa 2. Tasandusfondi arvestamise valem

$$T = (AK - AT) * k, \text{ kus}$$

$$AK = \sum_{n=1}^6 C_n * P_n$$

$$AT = (TM_{2015} + RM_{2015}) * 0,5 + (TM_{2014} + RM_{2014}) * 0,3 + (TM_{2013} + RM_{2013}) * 0,2 + \underset{ARVEST}{MM}$$

- T tasandusfondi suurus konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses;
- AK konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslik keskmine tegevuskulu;
- AT konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslikud tulud;
- k toetustaseme koefitsient väärtusega 0,9;
- C<sub>n</sub> konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse laste (0–6 eluaastat) arv, kooliealiste (7–18 eluaastat) arv, tööealiste (19–64 eluaastat) arv, vanurite (65+ eluaastat) arv rahvastikuregistri andmetel, kohalikest teedest maanteed ja tänavate arvestuslik pikkus (kõvakattega maanteed koefitsiendiga 0,26; tänavad 0,74; mittekövakattega maanteed 0,047) kilomeetrites riikliku teeregistri andmetel ning hooldatavate ja hooldajateenust saavate puudega isikute kaalutud keskmine arv aastatel 2006–2008 hooldajatoetuse aruandele vastavalt;
- P<sub>n</sub> kohaliku omavalitsuse üksuste arvestuslik keskmine tegevuskulu ühe lapse, kooliealise, tööealise, vanuri, hooldatava ja hooldajateenust saava puudega isiku kohta ning kohalikest teedest maanteed ja tänavate arvestusliku pikkuse ühe kilomeetri kohta eurodes;
- $\sum_{n=1}^6 C_n * P_n$  konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse laste arvu, kooliealiste arvu, tööealiste arvu, vanurite arvu, hooldatavate ja hooldajateenust saavate puudega isikute kaalutud keskmise arvu ning kohalikest teedest maanteed ja tänavate arvestuslike koefitsientidega korrigeeritud pikkuse kilomeetrites ja iga vastava näitaja osas ühe ühiku kohta arvutatud arvestusliku keskmise tegevuskulu korrutiste kogusumma eurodes;

## Lisa 2 järg

- TM üksikisiku tulumaksu laekumine konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses vastavalt 2013., 2014. ning 2015. aastal korrutatuna 11,6-ga ning jagatuna vastaval aastal kehtinud tulumaksuseaduse redaktsiooni § 5 lõike 1 punktis 1 toodud määraga;
- MM<sub>ARVEST</sub> konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslik maamaks (1,25 protsenti üldise maa ja 0,6 protsenti põllumajandusmaa maksustamise hinnast 2015. aastal), millest on maha arvatud looduskaitsealade soodustused, sealhulgas alates 2016. aastast kehtima hakkavad looduskaitsealade soodustused, mille mõju on suurem kui 1000 eurot kohaliku omavalitsuse kohta, ning kodualuse ja ühiskondlike ehitiste aluse maa maksuvabastuse mõju;
- RM konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse kohaliku tähtsusega maardlate maavarade kaevandamisõiguse tasu laekumine vastavalt 2013., 2014. ning 2015. aastal.

### Lisa 3. Pärnu maakonna haldusjaotus



Allikas: Vikipeedia, s.a.

**Lisa 4. Pärnu maakonna omavalitsuste rahvastikulised näitajad**

<b>Pärnu maakonna omavalitsused</b>	<b>Pindala, km<sup>2</sup></b>	<b>Rahvaarv</b>	<b>Asustustihedus, elanikku km<sup>2</sup> kohta</b>
<b>Kihnu vald</b>	16,9	502,0	29,7
<b>Tootsi vald</b>	1,8	736,0	418,2
<b>Varbla vald</b>	313,8	786,0	2,5
<b>Surju vald</b>	357,7	934,0	2,6
<b>Koonga vald</b>	438,5	1008,0	2,3
<b>Are vald</b>	159,6	1216,0	7,6
<b>Tõstamaa vald</b>	261,0	1237,0	4,7
<b>Vändra vald (alev)</b>	3,3	2217,0	675,9
<b>Tori vald</b>	282,1	2279,0	8,1
<b>Häädemeeste vald</b>	390,3	2388,0	6,1
<b>Tahkuranna vald</b>	103,4	2392,0	23,1
<b>Vändra vald</b>	642,2	2520,0	3,9
<b>Halinga vald</b>	365,5	2863,0	7,8
<b>Paikuse vald</b>	175,2	3634,0	20,7
<b>Saarde vald*</b>	707,0	3733,0	5,3
<b>Sindi linn</b>	5,0	4003,0	799,0
<b>Sauga vald</b>	164,5	4459,0	27,1
<b>Audru vald</b>	386,8	5658,0	14,6
<b>Pärnu linn</b>	32,2	39784,0	1234,8
<b>Hanila</b>	231,88	1346	5,80473
<b>Lihula</b>	367,31	2195	5,97588
<b>Pärnu maakonna linnad</b>	37,2	43787,0	1176,1

Allikas: Statistikaamet, 2015.

Lisa 5. Ülevaade omavalitsuste tulubaasist

	Pärnu	Sindi	Tori	Paikuse	Are	Sauga	Audru	Tõstamaa
<b>PÕHITEGEVUSE TULUD KOKKU</b>	<b>46665670</b>	<b>3846272</b>	<b>2287215</b>	<b>4173481</b>	<b>1386901</b>	<b>3849579</b>	<b>5708067</b>	<b>1770858</b>
<b>Maksutulud</b>	<b>23901921</b>	<b>2095078</b>	<b>1328960</b>	<b>2423424</b>	<b>707484</b>	<b>2647439</b>	<b>3261492</b>	<b>757970</b>
Füüsilise isiku tulumaks	22144119	2073501	1257765	2332935	643452	2557405	3122232	660333
Maamaks	1310315	21577	71195	90315	64032	87455	139260	97637
Loomapidamismaks								
Reklaamimaks	130376			174		2580		
Teede ja tänavate sulgemise maks	105863							
Parkimistasu	211247							
<b>Tulud kaupade ja teenuste müügist</b>	<b>7334230</b>	<b>330324</b>	<b>110889</b>	<b>420551</b>	<b>64547</b>	<b>340371</b>	<b>515274</b>	<b>205028</b>
<b>Saadavad toetused tegevuskuludeks</b>	<b>15286768</b>	<b>1406804</b>	<b>841646</b>	<b>1241044</b>	<b>606794</b>	<b>819724</b>	<b>1900034</b>	<b>805259</b>
Tasandusfond	4182225	598460	259488	273776	222321	271005	670023	174622
Toetusfond	9602574	749082	526720	890122	372559	425096	1116050	505365
Muud saadud toetused tegevuskuludeks	1501969	59262	55438	77146	11914	123623	113961	125272
<b>Muud tegevustulud</b>	<b>142752</b>	<b>14066</b>	<b>5719</b>	<b>88462</b>	<b>8076</b>	<b>42045</b>	<b>31267</b>	<b>2600</b>
Kaevandamisõiguse tasu				25777		37541	26235	
Laekumine vee erikasutusest	32268	2608	4565	60718	1901	1848	3806	2058
Saastetasud ja keskkonnale tekitatud kahju hüvitis	40759	2339	1154	1966	422	2656	1226	348
Muud tegevustulud	69726	9119			5754			194
<b>Tulu elaniku kohta enne ühinemist</b>	<b>1173</b>	<b>961</b>	<b>1004</b>	<b>1148</b>	<b>1141</b>	<b>863</b>	<b>1009</b>	<b>1432</b>
<b>Elanike arv peale ühinemist</b>	<b>55375</b>						<b>6895</b>	
<b>Tulu elaniku kohta peale ühinemist</b>	<b>1123</b>						<b>1085</b>	

Lisa 5 järg

	Tahkuranna	Häädemeeste	Saarde	Surju	Tootsi	Vändra	Vändra (alev)	Varbla	Koonga	Lihula	Hanila
<b>PÕHITEGEVUSE TULUD KOKKU</b>	<b>2336312</b>	<b>2702598</b>	<b>4214962</b>	<b>1198357</b>	<b>1005840</b>	<b>2668309</b>	<b>3260036</b>	<b>997747</b>	<b>1224513</b>	<b>2533728</b>	<b>1561226</b>
<b>Maksutulud</b>	<b>1307144</b>	<b>1388539</b>	<b>2211815</b>	<b>695668</b>	<b>324436</b>	<b>1614086</b>	<b>1433705</b>	<b>561196</b>	<b>583738</b>	<b>1322042</b>	<b>855277</b>
Füüsilise isiku tulumaks	1254383	1233059	1946357	553226	323112	1436604	1420426	431687	503662	1227983	782316
Maamaks	51956	155480	264661	142442	1324	177482	13279	129509	80076	94060	72271
Loomapidamismaks											
Reklaamimaks	805		796								689
Teede ja tänavate sulgemise maks											
Parkimistasu											
<b>Tulud kaupade ja teenuste müügist</b>	<b>164957</b>	<b>297763</b>	<b>181693</b>	<b>154594</b>	<b>308803</b>	<b>177716</b>	<b>998690</b>	<b>127936</b>	<b>43202</b>	<b>158401</b>	<b>48349</b>
<b>Saadavad toetused tegevuskuludeks</b>	<b>828315</b>	<b>1010896</b>	<b>1796753</b>	<b>346521</b>	<b>370531</b>	<b>854539</b>	<b>823225</b>	<b>307294</b>	<b>562837</b>	<b>1047628</b>	<b>562308</b>
Tasandusfond	277276	347398	644140	38528	169481	225598	98606	34898	160898	248425	121556
Toetusfond	504113	631253	1033163	265470	197341	583051	667845	251356	369565	744734	415735
Muud saadud toetused tegevuskuludeks	46926	32245	119450	42523	3709	45890	56774	21040	32374	54469	25017
<b>Muud tegevustulud</b>	<b>35896</b>	<b>5401</b>	<b>24702</b>	<b>1574</b>	<b>2070</b>	<b>21969</b>	<b>4415</b>	<b>1321</b>	<b>34736</b>	<b>5656</b>	<b>95292</b>
Kaevandamisõiguse tasu			6686			16490			31374	1725	92326
Laekumine vee erikasutusest	12497	4913	5136	1275	1246	5478	4415	291	2172	3856	2778
Saastetasud ja keskkonnale tekitatud kahju hüvitis	738	401	1644	299	374			229	74	75	189
Muud tegevustulud	22661	86	11236		450			800	1116		
<b>Tulu elaniku kohta enne ühinemist</b>	<b>977</b>	<b>1132</b>	<b>1129</b>	<b>1283</b>	<b>1367</b>	<b>1059</b>	<b>1470</b>	<b>1269</b>	<b>1215</b>	<b>1154</b>	<b>1160</b>
<b>Elanike arv peale ühinemist</b>		<b>9447</b>				<b>5473</b>			<b>5335</b>		
<b>Tulu elaniku kohta peale ühinemist</b>		<b>1106</b>				<b>1267</b>			<b>1184</b>		

Allikas: Autori koostatud; Rahandusministeerium, 2015.

## **SUMMARY**

### THE PROSPECTS OF CONDUCTING ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE MUNICIPALITY OF PÄRNU COUNTY

Katri Pruul

Local governments are the formers of the living environment of the people living on their governed territory, offering public services using limited resources. No matter the differences between the administrative capacities of municipalities, the same degree of public services is expected from all of them. Forming larger municipalities by conducting an administrative reform is seen as a way of backing it.

Administrative reforms have been under discussion in Estonia since the beginning of 1990's with each new Minister of Regional Affairs proposing a new reform agenda, nevertheless a substantial decrease in the amount of municipalities has not been achieved. Today's government has sent a draft law of a new administrative reform to the parliament for processing which provides the affiliation of municipalities with a population smaller than 5000 with some exceptions. The reform has been planned to take action in two phases by 01.01.2018, the first of which uniting municipalities on a voluntary basis, followed by a compulsory affiliation of municipalities not meeting the requirements.

The conduction of the administrative reform assumes methods achieving the goals set by the draft law, considering the fact that it will intensively intervene with the autonomy of municipalities. The aim of the Bachelor's thesis is based on the foresaid, that is proposing ideas for the conduction of the administrative reform in a way that would reveal positive aspects in the administration of municipalities. Thus the following research questions have been issued:

- provide an overview of the nature of public services and matters that determine the necessity of providing them by the public authorities;

- provide an overview of the autonomy of municipalities in providing public services and determining their costs;
- provide an overview of the nature and purpose of the administrative reform;
- provide an overview of the possible effects of the administrative reform on the cost efficiency of providing public services;
- provide an overview of the methods of conducting an administrative reform in Estonia and analyse the draft law of the latest administrative reform and its effects on the revenue base of the municipality of Pärnu;
- propose ideas for the conduction of the administrative reform in a way that would reveal positive aspects in the administration of municipalities.

The first chapter of the research provides an overview of the nature of public services and the causes determining the necessity of their provision by public authorities. The first chapter also gives an overview of the role of providing public services in the closest level of authority to the public due to the principle of subsidiarity. That is followed by the analysis of the aspects of decentralising power whose aim is to ensure a sufficient flexibility of the autonomy of municipalities to respond to the needs of local people. Following that is an overview of the means of forming the revenue bases of municipalities. The second half of the theoretical part provides an overview of the aspects and purposes of the formation of administrative reforms and analyses in-depth the connection between the size of a municipality and its cost efficiency and the occurrence of economies of scale.

The second chapter of the research provides an overview of the administration of municipalities and the plans of the current administrative reform. It also provides an analysis of the draft law of the current administrative reform processed by the parliament. The analysis points out the aims of the reform, the methods, which will be used for achieving the planned goals, and the author's assessment on if the planned goals are achievable with the reform as well as ideas that could ensure the revealing of positive aspects in the administration of municipalities.

The purpose of the planned administrative reform in Estonia is to form larger municipalities as it is believed that the rise in the amount of employees and population

will rise the general abilities of the municipalities, resulting in better-quality public services. The proponents estimate that the capabilities of municipalities depend largely on their economic efficiency that is resulted by the economies of scale although there is no consensus in the onset of it. The given matter is dependant on the U-shaped connection between the size of the municipality and the economic efficiency of providing services. That indicates that there likely is an optimal size for municipalities in providing services but determining it is almost impossible because territorial and demographical differences and the heterogeneity of public services. Thus every administrative reform has to be approached individually considering national specificities and the character of the services provided.

The assessment of the author of the given work determines that conducting the administrative reform in the given manner will not achieve the desired goal as the cost efficiency of larger municipalities has only been warranted in administrative work, support services, and management costs, that could be eliminated by the growth of factor costs caused by the growth of governed territory. An unclear perspective is also raising the competence of a municipality by enlarging the number of employees, whilst the draft law of the administrative reform substantially limits a municipality's possibilities of outfitting a new range of employees thus the raise of competence can only occur in case of each employee's ability of specialising.

The author of the given research does not think that the criteria focused on the size of the population is enough for achieving the goal, considering the fact that the aim of the administrative reform is to increase the capabilities of municipalities. To ensure the revelation of positive aspects of the administrative reform it is necessary to review the formation of revenue bases of municipalities and the distribution of public tasks between different levels of authority. The revenue bases of municipalities are dependant on the intensity of tax payers amongst the population and the size of their income, which the reform does not affect, considering the fact that right now only 16% of total income of the municipalities in Estonia comprises own revenue and 70% of income comprises personal income tax and the state allotment for municipalities with weaker revenue bases. A larger municipality could mean a rise in competence but to use it intendedly it is necessary to increase the autonomy of municipalities within forming

their structure of revenue and expenditure. A state regulated distribution and financing of local and state tasks is also necessary.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks**

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, \_\_\_\_\_,

(autori nimi)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on

\_\_\_\_\_,

(juhendaja nimi)

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Pärnus, 18.05.2016