

Tartu Ülikool
Loodus- ja täppisteaduste valdkond
Ökoloogia ja Maateaduste instituut
Geograafia osakond

Bakalaureusetöö inimgeograafias ja regionaalplaneerimises (maht 12 EAP)

**Eesti omavalitsusüksuste liitumise mõju
nende laenukoormusele**

Taavi Lehema

Juhendaja: Ph.D Garri Raagmaa

Kaitsmisele lubatud:

Juhendaja:

Osakonna juhataja:

Tartu 2016

Infoleht

Eesti omavalitsusüksuste liitumise mõju nende laenukoormusele

Antud töö uurib kuidas Eesti kohalike omavalitsuste ühinemine mõjutab nende laenukoormust. Vaatluse all on nii liitumiseelne ja liitumisjärgne periood. Töö raames on läbi viidud nii andmeanalüüs kui ka intervjuud kohalike omavalitsuste esindajatega.

Märksõnad: kohalik omavalitsus ,kohalike omavalitsuste ühinemine, kohalike omavalitsuste võlakoormus, haldusreform, avaliku sektori laenukoormus

CERCS kood: S170, S180

The impact of the amalgamation of Estonian municipalities units on their debt burden

This bachelor's thesis investigates how Estonian municipal merger impact the local debt level. This bachelor's thesis observes the period before merger as well as the period after. This thesis contains investigations that are based on data analysis and interviews.

Keywords: local government, municipal mergers, local government debt, administrative reform, public sector debt

CERCS code: S170, S180

Sisukord

Sissejuhatus	5
1. Teoreetiline taust	6
1.1 Kohalikud omavalitsused	6
1.2 Võimu detsentraliseerimine.....	7
1.3 Uued kontseptsioonid tänapäevaste kohalike omavalitsuste juhtimises	8
1.4 Kohalikud omavalitsused ja fiskaalpoliitika	8
1.5 Avaliku sektori laenud	10
1.6 Kohalike omavalitsuste liitmine ja finantskäitumine	11
1.7 Uuringud kohalike omavalitsuste liitumise mõjust nende võlakooormusele.....	11
1.8 Uurimusküsimus ja hüpoteesid	12
2. Andmed ja meetodika	14
2.1 Probleemaatika antud töö koostamisel ja võrdlemisel teiste sarnaste töödega.....	15
3. Andmeanalüüs	16
3.1 Kohalike omavalitsuste ja riigi üldised majandusnäitajad	16
3.2 Kohalike omavalitsuste laenukoormuse jagunemine geograafiliselt	19
3.3 Ühinenud kohalike omavalitsuste laenukoormuste analüüs.....	20
3.3.1 2005. aastal ühinenud kohalike omavalitsuste ühinemisjärgse laenukäitumise analüüs.....	20
3.3.2 Kaisma ja Vändra laenukäitumine enne ja pärast ühinemist.....	23
3.3.3 2013. aastal ühinenud kohalike omavalitsuste liitumiseelse laenukäitumise analüüs	24
4. Intervjuude analüüs	26
4.1 Intervjuude vajalikkus	26
4.2 Kokkuvõtte intervjuudest ja tulemuste triangulatsioon meetod analüüs.....	26
4.2.1 Kokkuvõtte intervjuudest	26
4.2.2 Kohalike omavalitsuste laenukoormuse analüüs intervjuude põhjal	27
4.2.3 Intervjuude tulemuste võrdlus andmeanalüüsi tulemustega.....	27
4.2.4 Tulemuste võrdlus hüpoteesidega	28
5. Arutelu.....	29
5.1 Kohalike omavalitsuste laenukoormus.....	29
5.2 Antud töö võrdlus Euroopa riikide haldusreformi uuringutega	29
Kokkuvõte	31

Summary	33
Tänuavaldused.....	35
Kasutatud kirjandus.....	36
Lisad	39

Sissejuhatus

Kohalike omavalitsuste haldusliku võimekuse parandamine ja sellega seonduvad küsimused on olnud lähiajaloo kõneainet tekitav teema. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide demokraatlikule süsteemi arengule on oluliseks komponendiks olnud haldusreform. Enamasti on haldusreformi peamiseks eesmärgiks optimeerida avaliku sektori kulutusi ning parandada avalike hüviste kvaliteeti. Lisaks eelpool mainitule on oluline ka üldine riigi haldussuutlikkuse parandamine (Wright, Nemeč, 2003).

Eesti kontekstis on haldusreform olnud kõne all pikemalt. Juba 19. sajandi lõpul viidi läbi suur valdade reform, kus ligikaudu 1000 vallast moodustati natuke vähem kui 400 valda (Lible, Oinas, Sepp, Vasar, 1996). Esimene reform iseseisvunud Eesti riigis viidi läbi 1939. aastal, millele eelneval iseseisvusperioodil oli käinud pidevad liitumisprotsessid (Pajur, Tanneberg, Vahtre, 2005). Sellele järgnenud Nõukogude perioodil viidi läbi mitmeid haldusreforme (Pajur, Tanneberg, Vahtre, 2005). Pärast Eesti taasiseseisvumist on leidnud aset mitmeid omavalitsuste ühinemiseid.

Käesolev töö uurib taasiseseisvunud Eesti kohalike omavalitsuste liitumisprotsesside mõju nende laenukoormusele. Laiema teemana võetakse vaatluse alla Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalne tsentraliseerimine ning halduskorralduse muutuse seosed.

Peamise uurimisobjektina käsitleb antud töö kohalike omavalitsuste laenukoormust. Kohalike omavalitsuste laenukoormusele avaldavad mõju majanduskeskkond, riiklik seadusandlus, laenuretoorika (Swianiewicz, 2004). Lisaks loetletule võib omavalitsuste võlakoormusele mõju avaldada veel haldusreform ning omavalitsuste liitumine (Steiner, 2003; Hinnerich, 2009; Moio, Uusitalo, 2013).

Antud töö kombineerib kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid uurimismeetodeid, et analüüsida Eesti näitel kohalike omavalitsuste laenukoormust. Selleks viiakse läbi andmeanalüüs, mis selgitab kuidas on omavalitsuste võlakoormus muutunud ühinenud omavalitsustes võrreldes mitteühinenud kohalike omavalitsustega. Vaatluse all on nii ühinemisele eelnev kui ka järgnev periood. Lisaks andmeanalüüsile viiakse läbi intervjuud kohalike omavalitsuste esindajatega, et mõista paremini omavalitsuste laenukäitumist kohalike omavalitsuste liitumiste kontekstis. Intervjuudes on esindatud nii liitunud valdade kui ka liitumist planeerivate valdade juhid.

Antud töö koosneb viiest peatükist. Esimeses peatükis on lahti seletatud kohalike omavalitsuste ja avaliku sektori laenude ning sellega seonduv teoreetiline taust. Töö teises ja kolmandas peatükis leiavad kasutust Eesti kohalike omavalitsuste eelarvetest kättesaadavad andmed ning vaatluse all on finantsnäitajad. Neljandas peatükis esitatakse kohalike omavalitsusjuhtidega läbiviidud intervjuude kokkuvõte ning analüüs. Viiendas peatükis võrdleb autor antud töö raames saadud tulemusi teiste Euroopa riikides läbi viidud sarnaste uuringutega.

Uurimustulemusena annab töö hinnangu kas ja kuidas kohalike omavalitsuste liitumisprotsess avaldab mõju nende laenukoormusele. Lisaks sellele annab töö ülevaate Eesti kohalike omavalitsuste finantskäitumisest ja sellega seonduvates probleemidest.

1. Teoreetiline taust

1.1 Kohalikud omavalitsused

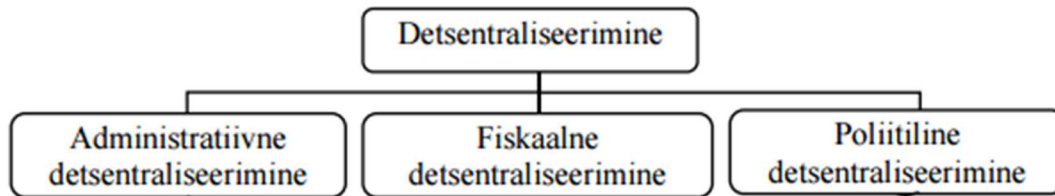
Kohaliku omavalitsuse mõiste on defineeritud mitmel viisil. Ükski teadusharu ei ole täpselt sama definitsioonini jõudnud. Majandusteadlased mõistavad kohaliku omavalitsust kui majanduse, turu ja kaubanduse lokaalset asukohta. Juriidiliselt mõistetakse kohaliku omavalitsust põhiseadusega määratud haldusüksusena, millel on teatud õigused ja kohustused (Schöber, 2003).

Modernsed kohalikust omavalitsusest kujunesid 19. sajandil, juba siis oli oluliseks omavalitsuste demokraatia. Omavalitsused on juhitud vahetult kohalike endi poolt või selleks on neile antud õigus valida esinduskogu. Selline lähenemine võimaldab kohaliku elaniku aktiveerida ja integreerida ning seeläbi kandub riigivõim rahvale lähemale (Olle, 2002).

Modernsete kohalike omavalitsuste mõistmise neljaks aspektiks on: demokraatia, detsentralisatsioon, subsidiaarsus ja kohalik autonoomia (John, 2001). Demokraatia seisukohalt lähtudes mõistame kohalikke omavalitsusi lisaks riiklikule esinduskogule kui teist rahva poolt valitavat esinduskoguga valitsemisüksust, mis peaks olema võimalikult läbipaistva struktuuri ja toimimisega ning kohalike elanikke kaasav (John, 2001). Detsentralisatsiooni puhul on pakutud välja palju erinevaid teaduslikke definitsioone. Laiemas tähenduses võiks detsentraliseerimist mõista kui ressursside ja võimu nihutamist kesktasandilt madalamatele valitsustasanditele (Timpmann, 2010). Alati ei pruugi olla tegemist avalikus sektoris toimuva võimu ülekandmisega, võimu võib üle kanda ka teistele organisatsioonidele (Timpmann, 2010) Detsentraliseerimine iseloomustab eelkõige Lääne-Euroopa riike, Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikides on pigem probleemiks liigne tsentraliseeritus (Wright, Nemeč 2003). Subsidiaarsuse all mõistetakse prioriteeti, kus kõik otsused tuleks võtta vastu madalaimal haldus- või poliitilisel tasandil, mis omakorda tagab kohalike elanike huvide esindatuse (John, 2001). Subsidiaarust on teaduskirjanduses iseloomustatud ka kohalike omavalituste demokraatliku printsiibi osana (Lõhmus, 2008) Kohaliku autonoomiat on eelkõige seotud antud riigi seadusandlusega, mis määrab täpsemalt kohalike omavalitsuste õigusraamid ja kohustused (John, 2001). Kohaliku autonoomia jagatakse veel vastavalt valdkonnale majanduslikuks autonoomiaks, organisatsiooniliseks autonoomikaks ja poliitiliseks autonoomiaks (Lõhmus, 2008).

1.2 Võimu detsentraliseerimine

Antud töö raames vajab täpsemalt selgitamist detsentraliseerimine. Lisaks esimeses lähenduses mainitud võimu madalamale kandumisele saab detsentraliseerimise jagada lisaks veel kolmeks (Timpmann, 2010):



Joonis 1. Kohaliku omavalitsuse fiskaalautonoomia paiknemine detsentraliseerimis teoorias (K. Timpmanni koostatud joonis, autori kohandatud).

Mõningates detsentraliseerimise käsitlustes on lisaks joonisele 1 eristusele välja toodud ruumiline detsentraliseerimine (Aunap, 2008). Oluliseks teemaks selle töö raames on fiskaalne detsentraliseerimine. Fiskaalne detsentraliseerimine seisneb madalamate valitsustasemetel fiskaalse mõju suurendamisel (Timpmann, 2010). Teisisõnu antakse madalamatele valitsustasemetele suurem vastutus kohalike kulude ja tulude üle. Sellise teguviisi eesmärgiks on selline tulude ja kulude tasandite vaheline jaotamine, et sotsiaalne heaolu oleks maksimaalne (Timpmann, 2010). Olenevalt erinevate riikide seadusandlusdest on kohalikel omavalitsustel erinev võimalus tulu teenida ning erinevad ettekirjutused avalike hüviste osutamiseks. Eestis on kohalike omavalitsuste õigused ja kohustused määratud Põhiseaduses (§ 154 -160), Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses ning muudes valdkonda täpsustavates seadustes.

Detsentraliseerimisega seondub tuluautonoomia, kuluautonoomia, delegeerimine, devulutsioon ja dekonsentreerimine (Timpmann, 2010). Dafflon ja Madies (2009) on defineerinud kohaliku omavalitsuse tuluautonoomia kohaliku omavalitsuse võimena oma vahenditega ise, kõrgema valitsustaseme abita tulu teenida. Nende sõnul on tuluautonoomia kohaliku omavalitsuse pädevus otsustada pakutavate teenuste mahu ja kvaliteedi üle.

Delegeerimine on keskvalitsuse poolt hallatavate funktsioonide üleandmine madalamatele valitsustasemetele või organisatsioonidele. Protsess võib toimuda nii vertikaalselt kui ka horisontaalselt ning alati ei pruugi see olla avaliku sektori sisene, vaid avalik sektor võib delegeerida mõne ülesande erasektorile (Dafflon, Madies, 2009).

Devulutsiooni korral loovutatakse kohalikele omavalitsustele otsustusõigused finantside kasutamise üle ja administreeriv roll. Sel juhul omavalitsuse näol tegemist autonoomsete üksustega, mis tegutsevad oma heaksarvamise järgi ega oma otseselt riigi kontrolli. Devulutsiooni ja delegeerimise suurimaks erinevuseks ongi see, et delegeerimise puhul omab kohalik omavalitsus aruandekohustust keskvalitsuse ees (Dafflon, Madies, 2009).

Dekonsentreerimine on iseloomulik tugeva keskvõimuga riikidele. Sel puhul annab keskvõim mõne ülesande üle kohalikule tasandile, kuid omab sealjuures selle üle täielikku kontrolli, kohalik omavalitsus tegutseb vaid keskvalitsuse agendina (Timpmann, 2010).

1.3 Uued kontseptsioonid tänapäevaste kohalike omavalitsuste juhtimises

Uus avalik haldus (*new public management*) (edaspidi NPM) ja mitmetasandiline valitsemine (*multi-level governance*) on eksisteerinud ja suuremat praktiseerimist pälvinud natuke enam kui kaks dekaadi (Ferlie, Lynn, Pollitt, 2007). NPM on oma olemuselt juhtimisvorm, mis üritab erasektori juhtimislaadi üle võtta avalikku sektorisse, millega kaasneb paljude ülesannete delegeerimine avalikult sektorilt erasektorile (Ferlie, Lynn, Pollitt, 2007). Lisaks delegeerimisele on uue avaliku halduse kontseptsioonil oluline roll kulude optimeerimisel (Piattoni, 2009). Kulude optimeerimine on ka üks haldusreformi eesmärke (Dollery, Robotti, 2008).

Mitmetasandiline valitsemine on seotud Euroopa Liiduga ja Euroopa integratsioonipoliitikaga. Põhiliseks eesmärgiks on tagada erinevate valitsustasemetel vaheline ülesannete jaotus, koostöö ja toimimine nii riiklikul tasandil kui ka Euroopa Liidu riikide vahel (Kull, Tatar, 2015).

NPM ja mitmetasandiline valitsemine omavad tähtsust valdkonnas, kuidas tagada kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse optimaalne toimimine (Praxis, 2013). Võib öelda, et üheks peamiseks küsimuseks omavalitsuste korralduses on tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise mõistlik vahetõrje vastavalt kohalike omavalitsuste suutlikkusele.

1.4 Kohalikud omavalitsused ja fiskaalpoliitika

Kohalike omavalitsuste roll lääneeuroopalike riigikorraldusega riikides on järjest suurenenud. Kui arengumaades puudub kohalikul tasandil peaaegu täielikult fiskaalne otsustusvõimalus, siis tänapäevase Euroopa kuvandi järgi on olukord teisiti. Uued kohaliku omavalitsuse põhimõtted ja detsentraliseerimine on viinud järjest suurema rolli keskvalitsuselt kohalikule tasandile (Oats, 1993).

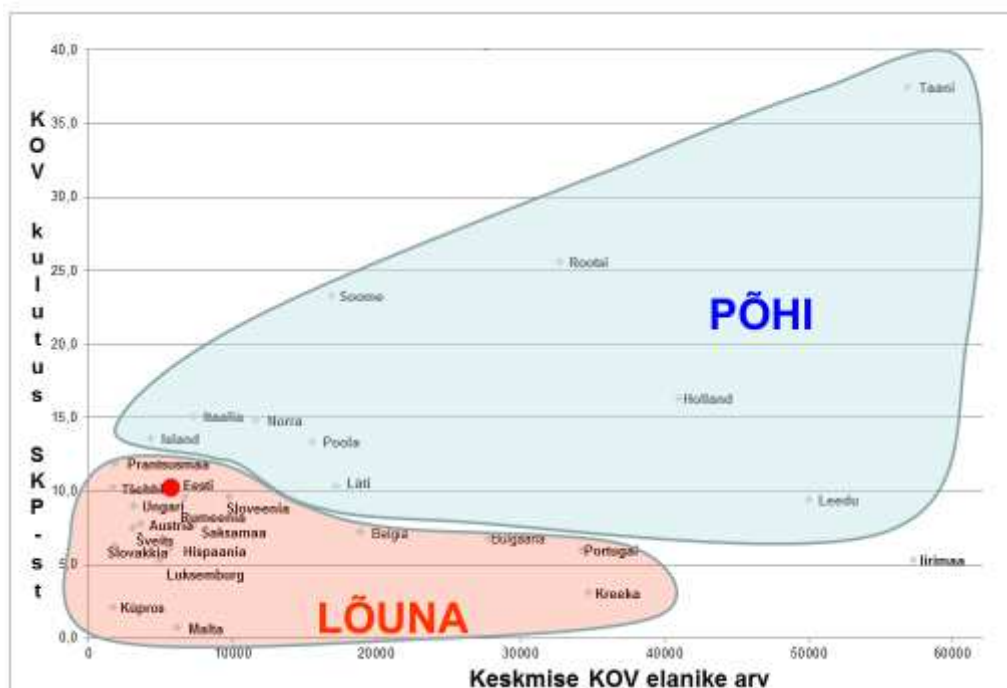
Oats (1993) on leidnud, et enne kohalike omavalitsuste fiskaalse rolli suurenemist peab paranema riigi majanduslik võimekus. Kui majanduslik olukord on paranenud, tekib järjest suurenev vajadus arendada välja struktuur kohalikul tasandil. Kohalikul tasandil on võimalik teha otsuseid, mis arvestavad kohalike vajadustega. Kohalik võimutasand peaks otsuste tegemisel silmas pidama mitmeid põhimõtteid. Lähtuda tuleks allokatsiooni kontseptsioonist kus olemasolevaid ressursse kasutatakse võimalikult targalt ning maksimaalset kasu võimaldavatesse valdkondadesse. Oluline on ka kohalike omavalitsuste tulude ümberjaotamise funktsiooni. See peaks vähendama ebavõrdsust ja utilitaristide koolkonna järgi tagama kõrgeima ühiskondliku heaolu (Timpmann, 2010). Kolmandaks kohalikele omavalitsustele

oluliseks põhimõtteks toob Oats välja stabiliseerimisfunktsiooni. Stabiliseerimisfunktsioon lasub eelkõige kesktasandi õlul, kuid suurenev kohalike omavalitsuste roll fiskaalpoliitikas annab ka neile selge kohustuse tagada majanduslik stabiilsus ning hoida lubatud meetetega ära soovimatuid majandusprotsesse (Oats, 1993).

Unitaariigile (näiteks Eesti, Taani, Soome, Rootsi) iseloomulikud kohalikud omavalitsused on järjest rohkem majanduslikult sõltumatud ning peavad tegema oma fiskaalpoliitilised otsused ise, üldiselt küll riikliku seadusandluse piires. Tihti ei pruugi olla kohalikud omavalitsused piisavalt võimekad, et katta oma tuludest erinevad riiklikult delegeeritud ülesanded. Näiteks Eestis on kohalike omavalitsuste toimimiseks kehtestatud eraldi tasandusfond (Riigieelarve seadus). Tasandusfondi eesmärgiks on tagada võrdne kohalike omavalitsuste toimimine.

Trasberg (2004) on väitnud, et siirdeühiskondades nagu Baltikum on administreerimissüsteem tugevalt tsentraliseeritud. Sellisel juhul on kohalike omavalitsuste finantsvõimekus madal ning omandimaks ei kata omavalitsuste kulusid. Trabergi (2004) arvates tuleks siirdeühiskondade maksusüsteemi muuta, et tõsta kohalike omavalitsuste finantsvõimekust. See aitaks kaasa ka suuremale detsentraliseerimisele.

Kohalike omavalitsused saab võimekuse baasil jagada Euroopa siseselt põhi – lõuna suunas nõrgenevateks (Raagmaa, 2016). Põhjariikidele on iseloomulikuks tugevad kohalikud omavalitsused, kus omavalitsuste kulutused moodustavad suure osa SKTst (joonis 2). Lõunariikidele on iseloomulikuks madalad kulutused SKTst (joonis 2). Põhjariikide puhul on üldiselt läbi viidud haldusreformid (näiteks: Taani, Leedu, Soome). Leedu puhul ei ole tähendatud väga tugevat mõju SKT kulutustes kohaliku omavalitsuse elaniku kohta haldusreformijärgselt (Raagma ja teised, 2009).



Joonis 2. Euroopa kohalike omavalitsuste kulutused sisemajanduslikust kogutoodangust (SKT) 2013. aastal (Allikas: Eurostat).

1.5 Avaliku sektori laenud

Avalik sektor võib olla laenudega seotud mitmel viisil. Ühelt poolt võib olla avalik sektor laenu andjaks. Üldiselt on sellised laenud turuhindadest madalamate intressimääradega ja suunatud sektoritesse, kust loodetakse hiljem tulu teenida (Swianiwicz, 2004). Teiseks võib olla avalik sektor laenu käendaja rollis. Antud tööga seoses vajab kõige enam märkimist avaliku sektori kolmas roll laenu võtjana.

Avalike sektorite laenude puhul tehakse vahet kahel erineval võimalusel. Esiteks võib laenuandajaks olla riik ise ja laenu võtjaks madalamal tasandil olev haldusüksus. Sellist viisi loetakse riiklikult hästi kontrollituks. Teisisõnu omab kesktasand informatsiooni kohalike omavalitsuse laenudest ning vajadusel saab kohandada laenuteeninduse tingimusi juhtides selle abil makromajanduslikke protsesse (Capkova, 2005).

Peamiseks avaliku sektori laenu võtmise võimaluseks on pöördumine erasektoris eksisteerivate kommertsbankade poole (Hogye, 2002). Üldiselt on kommertsbankadelt laenu võtmine riikides seadustega piiritletud, aga on ka selliseid riike (näiteks Soome), kus kohalike omavalitsuste laenukoormusel pole olnud seadusandluslikke piire. Kommertsbankadelt laenamine palju riskantsem ja kesktasand ei oma kohalike omavalitsuste laenukoormustest piisavat ülevaadet. Tihti puudub ka madalamatel valitsustasanditel piisav kompetents, et võtta kaalutletud ja õigustatud laene (Swianiwicz, 2004).

Teaduskirjanduses on jõutud arusaamani, et avaliku sektori laenud on ainult siis õigustatud, kui laenukapital kasutatakse investeringuteks (Swianiwicz, 2004; Timpmann, 2010; Hogye, 2002). Eelarvedefitsiidi või jooksvate kulude katmise otstarbel võetavad laenud suurendavad põlvkondade vahelist ebavõrdsust ning tihti ei suudeta hiljem selliseid laene enam teenindada (Timpmann, 2010). Investeringute tarbeks tehtavad laenud on aga üldiselt nii era- kui ka avalikus sektoris soositavad (Swianiwicz, 2004). Sellist laadi laenud aitavad luua majanduslikku lisaväärtust ning elavdavad majandust. Näiteks kohalike omavalitsuste laenude kasutamine taristu väljaarendamiseks või parema ettevõtluskeskkonna loomiseks tagab soodsamad ettevõtlustingimused ning aitab tulevikus kaasa suurema maksutulu teenimisele (Capkova, 2005).

Peamisteks kohalike omavalitsuste laenuvõtmise piiranguteks on institutsioonilised piirangud ja madal finantsvõimekus. Institutsioonilised piirangud seostuvad riigi seadusandlusega. Tihti on keskvalitsus rakendanud otsesed meetmed madalamate valitsustasandite laenutegevuse kontrolliks. Madal finantsvõimekus on eelkõige probleemiks regionaalselt ebavõrdselt arenenud riikides (Swianiwicz, 2004). Sel juhul puudub nõrgematel kohalikel omavalitsustel võime pääseda laenuturule ja teenindada laenusid. Lisaks on Hogye (2002) veel välja toonud madala finantskompetentsi kohalikul valitsemistasandil ning kohaliku laenuretoorika, mis ei soosi laenude kasutamist.

1.6 Kohalike omavalitsuste liitmine ja finantskäitumine

Blom-Hansen (2010) on toonud välja mitmeid kohalike omavalitsuste liitumise põhjuseid. Nendest põhilisteks on administratiivsed probleemid valitsustasandite vahel, majanduslik ebaefektiivsus ja avalike hüviste kvaliteet. Nizam (1988) on rõhutanud, et liiga suur kohalike omavalitsuste arv tekitab probleeme keskvalitsuse ja kohaliku tasandi kommunikatsioonis. Sellises olukorras ei pruugi keskvalitsus arvestada kohaliku tasandi olukorraga. Teaduskirjanduses on leitud, et suuremad kohalikud omavalitsused on majanduslikult nii efektiivsemad kui ka võimekamad (Blom-Hansen, 2010). Suurematel omavalitsustel on võimalus pakkuda kvaliteetsemaid avalikke hüviseid. Samas on ka kaheldud liitunud omavalitsuste suuremas võimekuses. Mida väiksemad on omavalitsused seda suurem tõenäosus on, et ühinemisest saadav majanduslik ja administratiivne kasu esineb (Slack, Bird, 2013).

Dollery ja Robotti (2008) on ka väitnud, et väiksemad kohalikud omavalitsused ei suuda pakkuda piisavalt kvaliteetseid avalikke hüviseid või puuduvad mõned avalikud teenused üldse. Selleks, et tagada kõigi piirkondade võrdsem avalike teenuste kättesaadavus, on mõistlik liita väiksema võimekusega omavalitsused (Dollery, Robotti, 2008). Liitumise toimetel vähenevad ka avaliku sektori palgakulutused (Dollery, Robotti, 2008).

Teaduskirjanduses on välja toodud, et lisaks kulusid optimeerivale funktsioonile aitab kohalike omavalitsuste ühendamise tõsta kohaliku valitsemistasandi kompetentsi (Nizam, 1988). Suureneb töajõu konkurents avalikus sektoris tagab võimaluse pakkuda kõrgemat tötötasu.

Reformi empiirilised kogemused on näidanud, et ühendatud kohalikud omavalitsused suudavad teha rohkem investeringuid, tänud tulude maht suurenemisele (Dollery, Crase, 2004).

1.7 Uuringud kohalike omavalitsuste liitumise mõjust nende võlakooormusele

Käesoleva tööga sarnaseid analüüse on viidud läbi Rootsis (Hinnerich, 2009 ja Jordahl, Liang 2010), Šveitsis (Steiner, 2003), Taanis (Blom-Hansen, 2010) ja Soomes (Moisio, Uusitalo 2013). Kõikides loetletud töödes tähendati kohalike omavalitsuste ühinemise mõju nende võlakooormustele. Nii Rootsi (Hinnerich, 2009 ja Jordahl, Liang, 2010) kui ka Taani (Blom-Hansen, 2010) haldusreformide baasil tehtud tööde põhjal tähendati ühiskatla probleemi (*common pool*). Ühiskatla probleem tähendab liitunud omavalitsuste ühist, enne liitumist võetud, võlgade tagasi maksmist. See soodustab kohalike omavalitsusi enne liitumist võtma suuremaid laene, teades, et tulevikus ei pea iseseisvalt laenu teenindamise eest vastutama.

Rootsi näite puhul on Hinnerich (2009) välja toonud, et kohalikud omavalitsused, kes liitusid enne ühinemisperioodi lõppu kaldusid vähem laenu võtma. Teiseks tõi Hinnerich (2009) välja, et tihti võis suurenda liitumisjärgselt omavalitsuste laenukoormus, sest vaja oli teha

investeeringuid loodud omavalitsuse toimimiseks, valdavaks trendiks oli aga laenukoormuse vähenemine pärast ühinemist.

Ka Jordahl ja Liang (2010) on viinud läbi uuringu omavalitsuste laenukäitmisest Rootsi haldusreformi põhjal. Nad tähendasid oma töö tulemusena, et kohalikud omavalitsused kaldusid teadlikult suurendama oma võlakohustusi nelja aasta vältel enne ühinemist. Jordahl ja Liang (2010) oletasid, et juhul kui kohalikud omavalitsused ei oleks osanud prognoosida tulevikus sunnitud liitumist, ei oleks ka nende võlakoormus kasvanud. Rootsi haldusreformi käigus juhtis kohalike omavalitsuste liitumist keskvalitsuse komisjon, kes andis täpseid juhiseid omavalitsuste liitumiste osas. Kohalikel omavalitsustel puudus võimalus alustada ise ühinemisläbirääkimisi teiste omavalitsustega.

Šveitsi kohalike omavalitsuste liitumise perioodil omavalitsusüksuste laenukoormust analüüsinud Steiner (2003) jõudis järeldusteni, et pooltel ühinenud omavalitsustel võlakoormus pärast liitumist kasvas ja pooltel antud näitaja vähenes. Steiner (2003) selgitas seda nii, et kasvanud võlakohustustega omavalitsustel oli suurenenud vajadus investeeringute järgi, ülejäänud poolel aga oli võimalik võlgade kiirem tagasimaksmine tänu ühinemisest tingitud säästvatele efektile.

Soome haldusreformi kontekstis kohalike omavalitsuste võlakoormust on uurinud Moisio ja Uusitalo (2013). Nad on oma töös tähendanud, et liitumise järgselt kasvab kohalike omavalitsuste võlakoormus. Moisio ja Uusitalo (2013) on veel rõhutanud oma uuringus, et väga suurt rolli kohalike omavalitsuste võlakoormuses ühinemisjärgse kasvu puhul mängis riiklik seadusandlus, sest Soomes puudusid seadused mis reguleeriksid kohalike omavalitsuste võlakoormuse mahtu. See soodustas võtma julgelt laenu erinevate kulude katteks. Soome haldusreformi raames jagati sarnaselt Eesti omavalitsuste liitumisele ühinemistoetuseid (Moisio, Uusitalo, 2013). Seitsmekümnendatel ilmnes Soomes palju ühinemiseid (kohalike omavalitsuste arv langes 517lt 464ni), pärast seda liitumiste arv vähenes kuni 2005. aastani, mil võeti vastu Soomes haldusreformi seadus. Seaduse raames ühines palju valdasid ning 2013. aasta seisuga oli Soomes 320 omavalitsust.

1.8 Uurimusküsimus ja hüpoteesid

Antud töö uurimusküsimuseks on: „Kas kohalike omavalitsuste ühinemine ning haldusreform avaldavad mõju kohalike omavalitsuste laenukoormusele?“. Täpsustavateks küsimusteks on: „Millal ja miks mõju esineb?“

- 1. hüpotees. Kohalike omavalitsuste ühinemine avaldab mõju kohalike omavalitsuste laenukoormusele.
- 2. hüpotees. Kohalike omavalitsuste laenukoormus suureneb ühinemise eelselt kuna loodetakse ühiskatlale.
- 3. hüpotees. Kohalike omavalitsuste laenukoormus väheneb ühinemise järgselt kuna ühiskatlale lootes on laenuvõime ammandatud.

- 4. hüpotees. Kohalike omavalitsuste laenukoormus suureneb ühinemise järgselt tänu suuremale võimekusele laene teenindada, paranenud finantskompetensile EL toetuste taotlemiseks ning kasvanud finantsvaldkonna oskustele (spetsialistide arvelt).

2. Andmed ja metoodika

Antud töös on kasutatud Rahandusministeeriumi, Eurostati ja Maaameti andmeid. Rahandusministeeriumi andmebaasist on kasutatud kohalike omavalitsuste eelarve aruandeid aastatel 2006 – 2015 ning kohalike omavalitsuste võlakohustuste andmeid aastatel 2004 – 2011. Eurostati andmebaasist pärinevad Eesti riigi peamised majandusnäitajad aastatel 2005 – 2015. Maaameti andmebaasist pärinevad Eesti kohalike omavalitsuste halduspiirid 2016. aasta seisuga. Andmete kasutamisel on lähtutud printsiibist, et rakendatud oleks alati kõige uuemaid andmeid. 2011. aastale eelnevate andmete puhul on teisendatud kroonid eurodeks, kursiga 1 euro = 15,6466 krooni.

Andmete aegridade analüüsiks on kasutatud programmi MS Excel funktsioone. Exceli abil on arvutatud ka riigi ja kohalike omavalitsuste eelarve mahtude ja laenukohustuste korrelatsiooni. Selleks on kasutatud Rahandusministeeriumi aegridasid aastatel 1997 – 2014. Eesti kohalike omavalitsuste kaardi koostamisel on kasutatud programmi Mapinfo.

2005. aasta ühinenud valdade puhul uuritakse ühinemisjärgset perioodi ja 2013. aastal ühinemise omavalitsustel eelselt perioodi laenukäitumise osas. Liitunud omavalitsuste laenukoormuse võrdlemiseks mitteliitunudega on koostatud kontrollgrupid. Kontrollgrupid jagunevad kaheks – esimene neist esindab ääremaaliseid kohalike omavalitsusi ja teine linnalähedasi ja linnalisi kohalikke omavalitsusi. Kontrollgruppide kohalike omavalitsuste liigitus on tehtud Antti Roose töö põhjal (Roose, 2010). Kontrollgrupi koosseis on valitud 2005. aastal ühinenud omavalitsustele maakondlikele kuuluvustele vastava osakaaluga mitte liitunud omavalitsused (vt lisa 7).

Töö raames on läbi viidud neli poolstruktureeritud intervjuud. Intervjueeritavateks on valitud kaks omavalitsust, kes on juba ühinenud ja kaks, kes planeerivad lähiajal ühinemist.

Intervjuud viidi läbi kas telefoni teel ja silmast-silma rääkides. Intervjuude põhiküsimused on toodud välja käesoleva töö lisades (vt lisa 1). Intervjuud on poolstruktureeritud – töö autor kasutas põhiküsimustena üldiseid baasküsimusi, mida intervjuu käigus täpsustavate küsimustega suunas. Intervjuud transkribeeriti ning hiljem viidi läbi intervjuude analüüs – töö koostaja tegi intervjuude ajal märkmeid vastuste kohta. Intervjuude põhjal teostati analüüs, milles tuuakse välja peamised tendentsid ning võrreldakse erineva suurusega kohalike omavalitsuste eripärasid finantstoimimisel.

Saadud tulemusi võrreldakse triangulatsioon meetodiga. Kõrvutatakse andmeanalüüsi, liitunud omavalitsuste intervjuude ja liitumist planeerivate omavalitsuste intervjuude tulemusi.

2.1 Problemaatika antud töö koostamisel ja võrdlemisel teiste sarnaste töödega

Antud töö autori hinnangul on eel toodud (vt alapeatükk 1.7) sarnased tööd kindlasti heaks näiteks omavalitsuste ühinemise finantsmõjudest. Paraku ei saa neid üks-ühele kõrvutada antud tööga. Probleemiks on uuritud ühinemise mõjude ajaline erinevus antud tööga, üldine riikide teistsugune taust ja see, et reaalsuses ei ole Eestis viimast haldusreformi veel läbi viidud. Ajaline erinevus väljendub selles, et Rootsis viidi läbi haldusreform 19. sajandi keskpaigas, Šveitsis on tegeletud protsessiga 90ndatest ning Soomes viidi reform läbi 1970 -1981. Riigi olukorra poolest on Eestis taustsüsteemile kõige sarnasem Soomes läbi viidud haldusreformile. Viimasena välja toodud probleemiks on see, et antud töö uuris Eesti kohalike omavalitsusi, kes on ühinenud riiklike soodustamise programmide tulemusena, haldusreform aga pole jõustunud vaid töö koostamise ajahetkel oli Riigikogus lugemisel, seega kohalike omavalitsuste hulk millega antud töö raames uuring läbi viidi oli küllaltki väike.

Antud uuringu raskendavaks asjaoluks olid veel 2008 – 2010 majandussurutis ja sellele eelne majanduskasvu periood, mis mõjutasid kohalike omavalitsuste võlakoormust.

Lisaks on veel Moisio ja Uusitalo (2013) märkinud, et keerukas on hinnata liitunud kohalike omavalitsuste võlakoormuse muutumist, sest puudub võimalus teada saada, kuidas oleks liitunud omavalitsused laene kasutanud ühinemata.

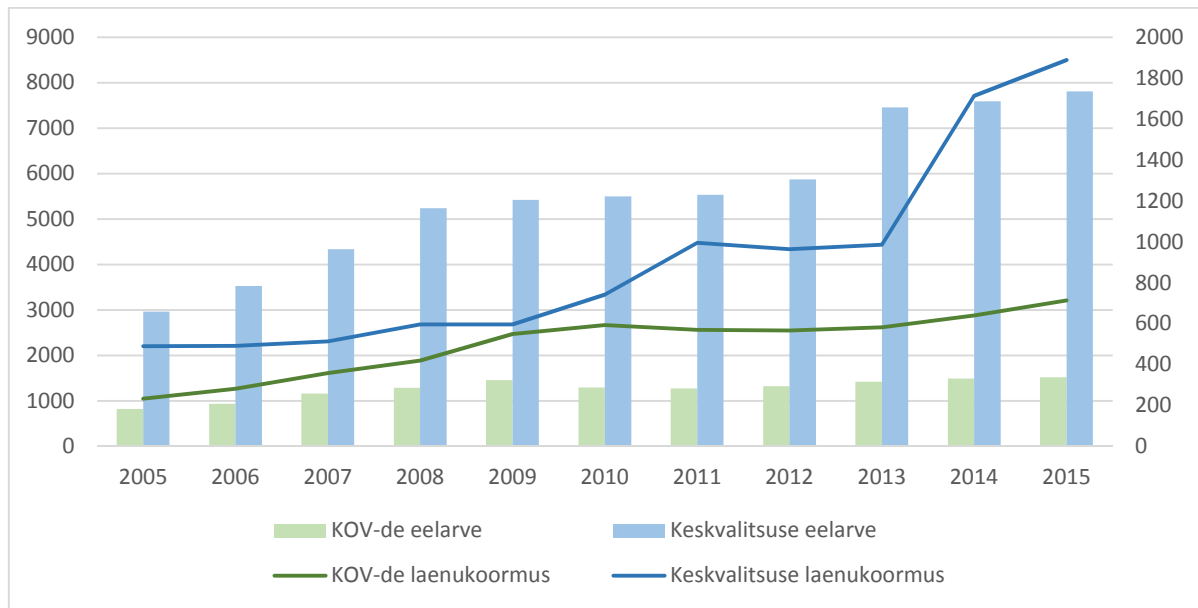
3. Andmeanalüüs

3.1 Kohalike omavalitsuste ja riigi üldised majandusnäitajad

Eesti riigi võlakoormus on jäänud pärast taasiseseisvumist 6 – 14% vahel SKT-st (OECD), olles selle näitaja poolest üks madalaima võlakoormusega OECD riike. Antud töö raames uuriti täpsemalt Eesti kohalike omavalitsuste võlakoormust. Üldiselt ei käsitleta kesktasandi ja kohaliku võimutasandi laenukoormuseid konsolideeritud kujul, seega tuleb käsitleda neid erinevate nähtustena, mis otseselt omavahel seotud pole.

Eesti riigi eelarve maht on tõusnud viimasel aastakümnel. Kohalike omavalitsuste eelarvemahud aga nii märgatavalt kasvanud pole. Kõige suurema jälje eelarvemahtudele on jätnud majandussurutis. Pärast surutist ei kasvanud eelarvemahud enam nii jõudsalt ning kohalike omavalitsuste eelarvemaht on alles viimastel aastatel jõudnud näitajateni, mis olid enne 2008. – 2010. aastate majandussurutist. Riigi võlakoormus on teinud kaks suuremat hüpet (2008 – 2010 ja 2012 – 2013) (joonis 3). Laenukoormuse suurenemise põhjuseks võib pidada seda, et suhtarvuliselt kasvas ka eelarve maht umbes samas suurusjärgus, seega jäi SKT suhtarvuna laenukoormus ligikaudu samaks. Esimene laenukoormuse kasvu põhjus on ka osaliselt majandussurutisest tingitud finantsvõimekuse langus, mis tingis suurema vajaduse laenude järgi (Swianiwicz, 2004), .

Nii kohalikul, kui riiklikul tasandil omavad eelarvemaht ja laenutase tugevat korrelatsiooni. Kohalike omavalitsuste laenutasemte ja eelarvete mahu korrelatsiooni väärtus on 0,92 ka riigi vastav number on 0,85 (autori arvutused, andmed pärinevad Rahandusministeeriumist). Seega suureneva eelarvemahu korral suureneb ka laenukohustus. Kohalike omavalituste ja riigi võlakoormuste andmete korrelatsiooninäitaja on 0,79 (autori arvutused, andmed Rahandusministeeriumist).

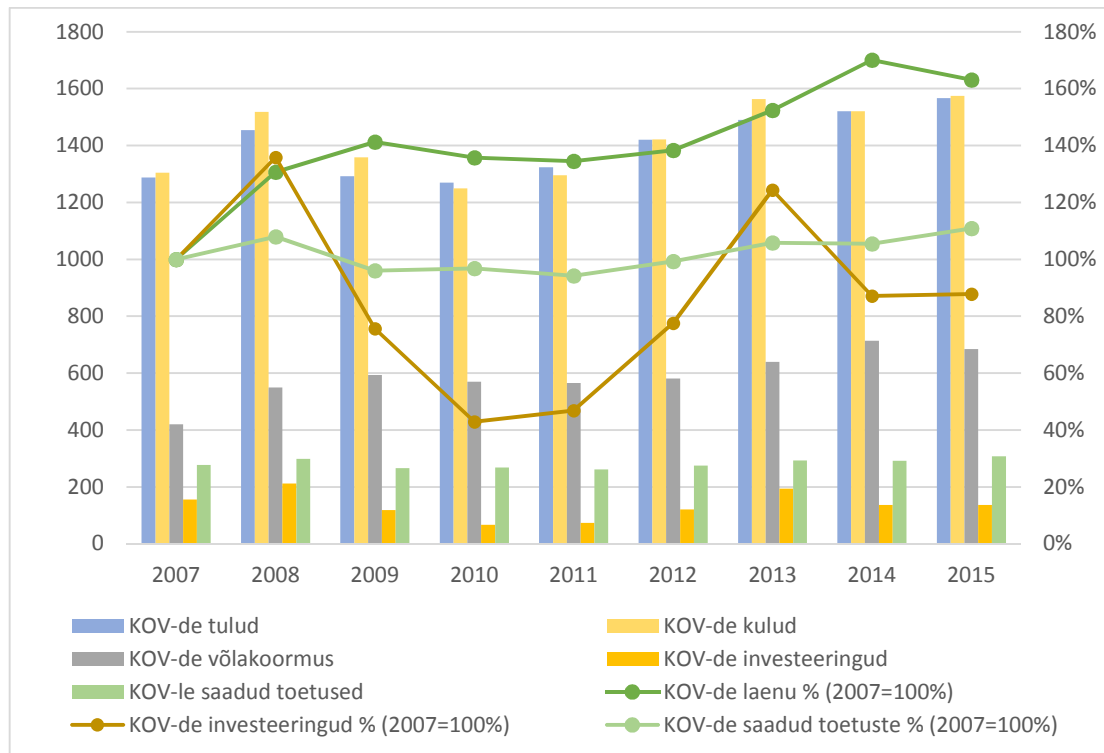


Joonis 3. Eesti riigi ja kohalike omavalitsuste eelarve (mahud paremal) ja laenukoormuse (mahud vasakul) võrdlus miljonites eurodes. (Autori koostatud, andmed: Rahandusministeerium ja Eurostat.)

Eesti kohalikel omavalitsustel on olnud kaks perioodi, kus kogukulud ületasid kogutulused, vastavalt 2008 – 2009 ja 2012 – 2013 (joonis 4). Esimene neist on seotud majandussurutisega, kui majanduse tõusuga kaasnevaid plaane üritati täita edasi, aga maksude laekumine vähenes. Mõlematel perioodidel, mil kohalike omavalitsuste kulud ületasid tulused kasvas laenukoormus (joonis 4).

Peamisteks toetusteks on tasandusfond ja toetusfond. Rahaliste toetuste suurus määratakse kindlaid valemehid kasutades arvutuste abil, lähtudes kohaliku omavalitsuse toimetulekust (Rahandusministeerium). Toetuste summad kasvasid enne majandussurutist hoogsamalt, pärast surutist need langesid ning viimasel perioodil on toetused näidanud kerget kasvutrendi (joonis 4).

2008 – 2010 aastatel on teinud suure languse kohalike omavalitsuste investeeringute maht. Aastase nihkega võrreldes investeeringute mahuga on langenud ka kohalike omavalitsuste mõningal määral võlakoormus. 2011. aastal on hakanud kohalike omavalitsuste võlakoormus tõusma. Tõus kestab 2014. aastani, pärast seda on märgata laenukoormuse alanemist (joonis 4).



Joonis 4. Kohalike omavalitsuste kogutulud, kogukulud, laenukoormus, investeeringute kogumaht ja toetuste kogumaht miljonites eurodes (vasakul) ning kohalike omavalitsuste investeeringute, laenu ja saadud toetuste mahu muutus 2007=100% (paremal) (autori koostatud, andmed: Rahandusministeeriumist).

Kohalike omavalitsuste laenupoliitika on olnud keskvalitsuse poolt reguleeritud ja mõjutatud. Näiteks mõjutavad erinevad seadused kohalike omavalitsuste laenukoormust (vt alapeatükk 1.2). Näiteks 2009. aastal kehtestati piirangud kohalike omavalitsuste laenutegevusele, mille tulemusena võisid kohalikud omavalitsused kasutada laenusid vaid Euroopa Liidu struktuurifondidele ligi pääsemiseks ja sedagi vaid Rahandusministeeriumiga kooskõlastades. Ka praegu kehtib kohalikele omavalitsustele laenutegevuse piirang. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus on määranud kohalike omavalitsuste laenukoormuse maksimumiks kuuekordne tulude ja kulude vahe või vastavalt olukorrale 60% eelarvemahu laenuosa piirangust (KOFs § 34 lõige 3 ja 4).

Lisaks laenukoormust piiravale seadusele mõjutab liituvate kohalike omavalitsuste laenukäitumist Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus. Antud seaduse alusel pakub riik ühinemistoetust 50€ ühe elaniku kohta, kuid mitte alla 150 000€ (KOÜS § 6 lõige 1). Toetuste määrased on aastate lõikes muudetud, välja toodud toetuste maht on jõustunud 2013. aastal.

Lisaks seadustele on Eesti kohalike omavalitsuste laenukoormust mõjutanud erinevad riiklikud ja Euroopa Liidu rahastamisemeetmed. Üheks näiteks on Keskkonnainvesteeringute Keskuse (edaspidi KIK) laen veemeetme kaasrahastamiseks, kus oli võimalik kohalikel omavalitsustel võtta soodsatel tingimustel laenu Euroopa Investeerimispankast, et arendada välja oma

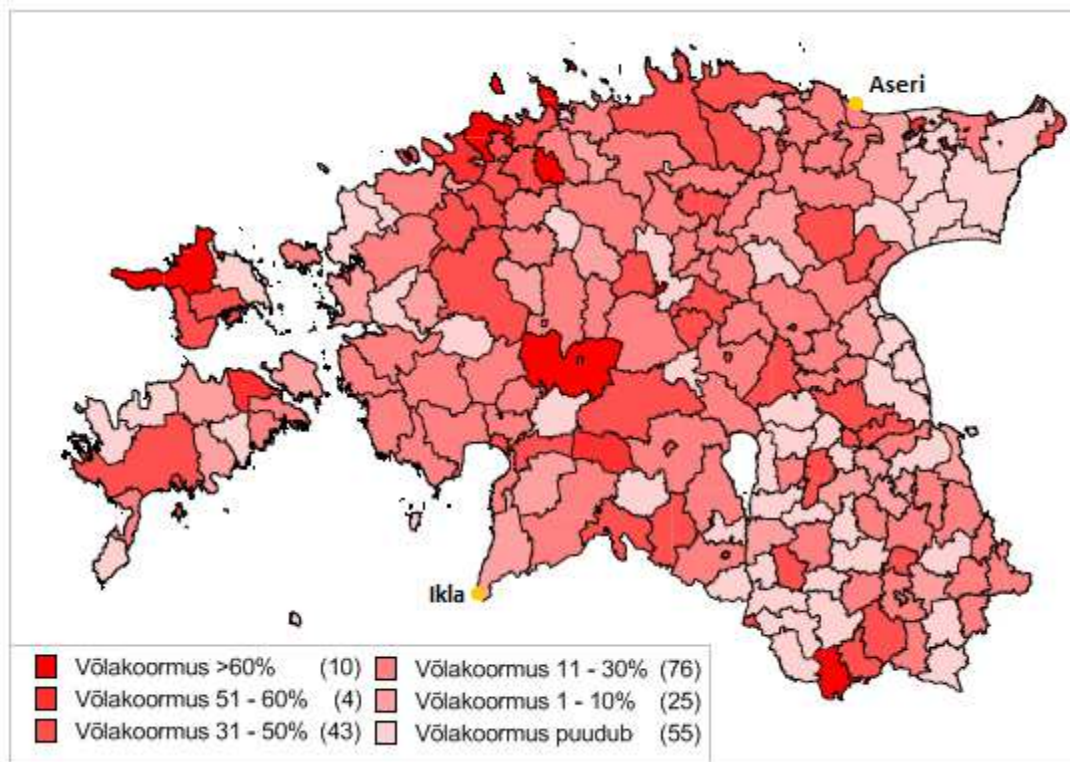
veemajanduse infrastruktuuri aastatel 2007 – 2013 (Keskkonnainvesteeringute Keskus). Ning ka KOIT kava (2009 – 2012) piirkondade tervikliku ja tasakaalustatud areng tarvis, mis nõudis kohalikelt omavalitsustelt kaasfinantseeringut (Riigiteataja).

3.2 Kohalike omavalitsuste laenukoormuse jagunemine geograafiliselt

Kohalike omavalitsuste laenukoormuse osakaalu jaotumine regionaalselt on küllaltki ühtlane. Teatud trendid saab siiski välja tuua. Kõrgema laenukoormusega on Tallinn ja Tallinna lähiümbrus (joonis 5). Põhjuseks on linnalähedaste ja linnaliste piirkondade suurem vajadus ja võimalus investeerida.

Väiksemate laenukoormustega paistavad silma Lõuna-Eesti ja Peipsi-äärsed kohalikud omavalitsused (joonis 5). Nendes piirkondades puudub paljudel kohalikel omavalitsustel laenukoormus täielikult. Tõmmates Aserist Iklani joone, võime näha, et loodesuunda jäävad enamasti suuremate laenukoormustega kohalikud omavalitsused ja kagusse madalamate laenukoormustega kohalikud omavalitsused. Kujutletavast joonest loodesse jäävaid kohalikke omavalitsusi peetakse edukamateks ja paremini hakkama saanuteks ning kagusse jäävaid piirkondi arenguprobleemidega regioonideks taasiseseisvumisele järgnenud perioodil (Kiili, Mäger, 2006).

Raagmaa ja teised on tähendanud (2009), et Baltikumis esineb lääne-ida suunaline erinevus. Läänepoolsed piirkonnad on olnud ettevõtlikumad ja avatumad innovaatilistele ideedele. Sarnaselt võib näha jooniselt 5, lääne-ida suunas väheneb kohalike omavalitsuste võlakoormus.



Joonis 5. Eesti kohalike omavalitsuste võlakoormus 2015. aasta seisuga (autori koostatud, andmed: Rahandusministeeriumist ja Maaametist).

3.3 Ühinenud kohalike omavalitsuste laenukoormuste analüüs

Järgnevalt võetakse vaatluse alla senini ühinenud kohalike omavalitsuste laenukoormused ja kõrvutatakse neid omavalitsuste võlakoormustega, kes pole ühinenud.

3.3.1 2005. aastal ühinenud kohalike omavalitsuste ühinemisejärgse laenukäitumise analüüs

Tabel 1. 2005. aastal ühinenud kohalikud omavalitsused (Rahandusministeerium)

2005. aastal ühinenud KOV üksused				Uus KOV üksus
Jõhvi linn	Jõhvi vald			Jõhvi vald
Kuusalu vald	Loksa vald			Kuusalu vald
Kilingi-Nõmme linn	Saarde vald	Tali vald		Saarde vald
Olustvere vald	Suure-Jaani linn	Suure-Jaani vald	Vastemõisa vald	Suure-Jaani vald
Tamsalu linn	Tamsalu vald			Tamsalu vald
Tapa linn	Saksi vald	Lehtse vald		Tapa vald
Türi linn	Türi vald	Oisu vald	Kabala vald	Türi vald
Avanduse vald	Väike-Maarja vald			Väike-Maarja vald

2005. aastal ühines 22 kohalikku omavalitsust ning selle tulemusena tekkis 8 haldusüksust (tabel 1). Valdavaks laenukoormuste muutumise tendentsiks on ühinemise järgne (joonis 6). Üheks põhjuseks on ühinenud valdade suurem eelarve, mis tekitab kunstlikult madalama laenukoormuse näitajad. Teiseks põhjuseks on ühinemistoetused. Laenukoormus väheneb pärast liitumist mitu aastat järjest. Ühinemise toetused ja suurem maksubaas võimaldavad teha omafinantsvahenditest investeringuid. Teisalt võib ilmned ka uue valla administratiivne segadus, mille tulemusena pole esimestel aastatel pärast ühinemist päris selge, kuhu ja kui palju investeerida.

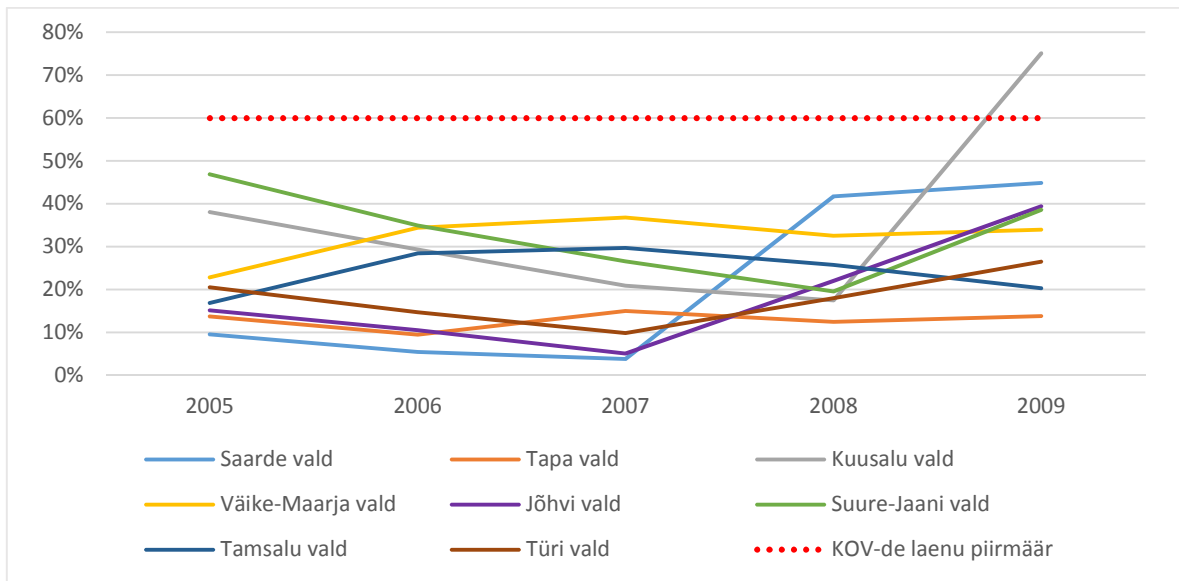
2005. aastal ühinenud valdadest vähenes laenukoormus liitumise järgselt kuuel vallal. Nendeks olid Suure-Jaani, Kuusalu, Saarde, Türi, Tapa ja Jõhvi. Majanduskasvu periood vähendas küll loetletud valdade laenukoormust, kuid majandussurutise perioodil ja vahetult enne seda on näha tugevat laenukoormuse kasvu (joonis 6). Üheks põhjuseks võib pidada seda, et 2008. aastal tasandus- ja toetusfondidemahtu ei suurendatud ning teiseks asjaolu, et majanduskasvu perioodil oli maksude laekumine suurem.

2005. aastal ühinenud eeltoodud kohalike omavalitsuste laenukoormusega erinevalt muutus Tamsalu ja Väike-Maarja võlatase. Pärast ühinemist oli mõlema omavalitsuse puhul näha laenukoormuse kasvu. 2005. aastal ühinenud omavalitsustest ainukesena ületas laenukoormuse piirmäära Kuusalu vald. Kuusalu valla suurenenud võlakoormuse on tinginud kasvanud investeringute vajadus Tallinna linna lähedase kiiresti areneva piirkonnana (Roose, 2010).

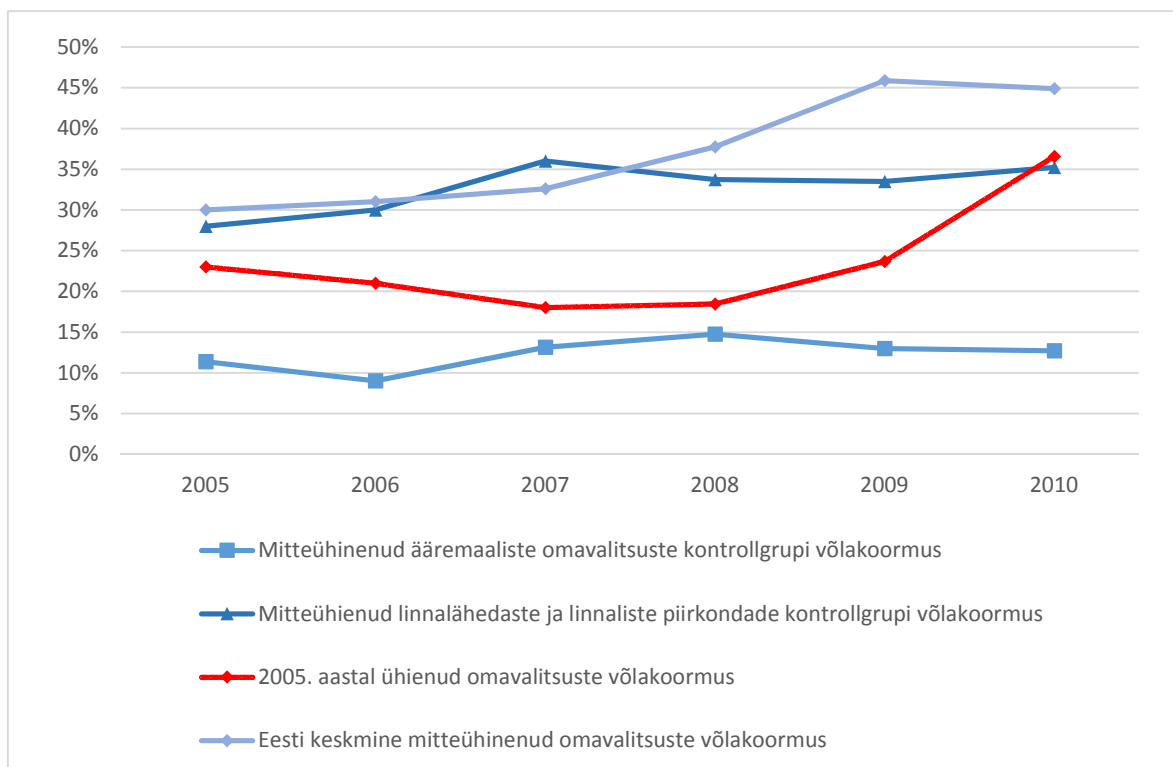
Laenukoormusele kehtestati 2009. aastal väga ranged normid. Määrati, et kohalikud omavalitsused võivad võtta laene vaid Euroopa toetusfondide omaosaluse katteks ja seda vaid Rahandusministeeriumi nõusolekuga. Sellised piirangud kehtisid 2011. aastani (KOFIS).

Jooniselt 7 on võimalik täheldada, et ühinemisjärgsel aastal väheneb liitunud omavalitsuste võlakoormus. 2005 – 2006 aastatel langeb ühinenud omavalitsuste võlakoormus samas rütmis ääremaaliste omavalitsuste võlakoormusega. Kuid ääremaaliste omavalitsuste kontrolligrupi võlatase on märgatavalt madalam.

Linnade ja eeslinnaliste omavalitsuste võlakoormuse äkilist langust võib seletada majandusbuumi aegse maksulaekumise kasvu ja sellest tingitud laenukapitali väiksema nõudlusega. Mikk Lõhmuse arvates on ääremaaliste piirkondade madala võlataseme on tinginud piiratud laenuteenindamise võimekus.



Joonis 6. 2005. aastal ühinenud KOV-de laenukoormuse osakaal eelarvest (autori koostatud, andmed: Rahandusministeerium)



Joonis 7. 2005. ühinenud omavalitsuste ühinemisejärgne ja mitteühinenud kohalike omavalitsuste laenukoormuse osakaal eelarvest (autori koostatud, andmed: Rahandusministeerium).

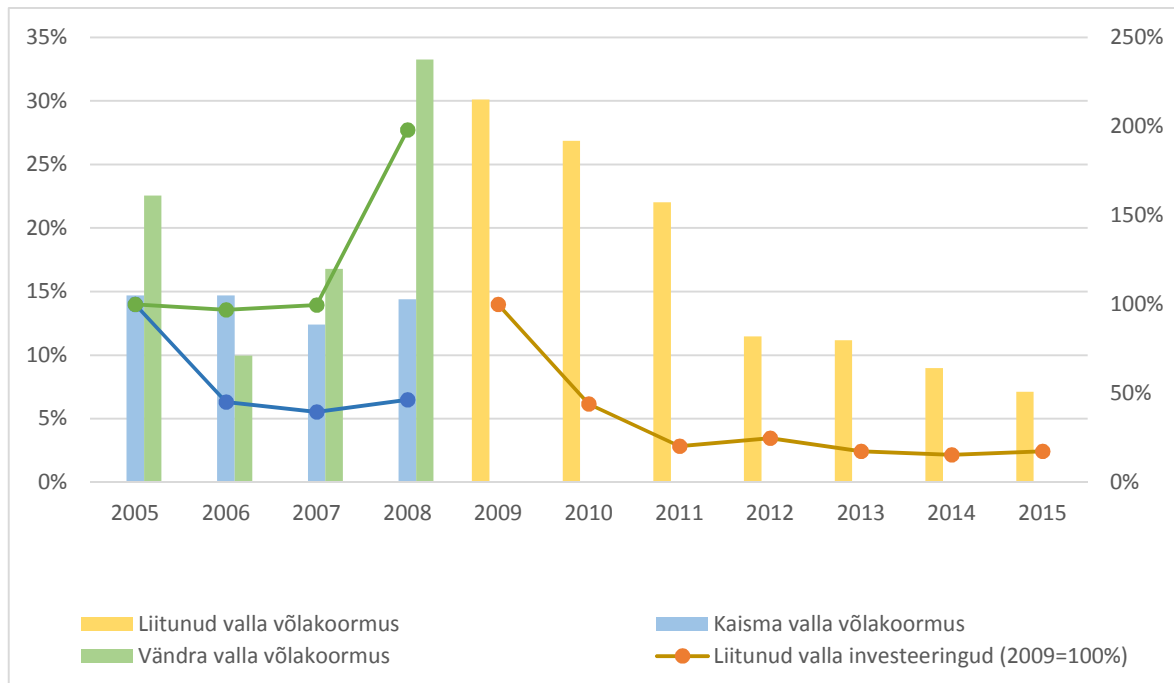
3.3.2 Kaisma ja Vändra laenukäitumine enne ja pärast ühinemist

Kaisma ja Vändra valla liitumisprotsess on ainuke näide, kus autori käsutuses olevate andmete põhjal sai uurida nii ühinemisele eelnevat kui järgnevat perioodi tänu piisava aegrea olemasolule. Vändra valla puhul oli enne liitumist märgata laenukoormuse kasvu (joonis 8). Samas teine osapool, Kaisma vald, hoidis võlakoormust ühtlasel tasemel (joonis 8).

Liitumisjärgselt tekkinud Vändra valla laenukoormus on langenud sarnaselt eelnenud analüüsisiosale, kus vaatluse all oli 2005. aastal ühinenud kohalike omavalitsuste liitumisjärgne laenukäitumine (joonised 7 ja 8).

Üheks põhjuseks, miks Kaisma valla võlakoormus on püsinud 2005 – 2008 stabiilsena on vähesed investeeringud (joonis 8). Suuremateks investeeringuteks olid 2003. aastal renoveeriti Kaisma rahvamaja ja 2005. aastal renoveeriti spordikompleks. Mõlemal juhul saadi ka riigilt toetus. Vändra vald tegi aga 2005 – 2008 aastatel mitmeid investeeringuid. Näiteks parandati kohalikke teid, lamutati vana kolhoosihoonet, tehti investeeringuid kultuurivaldkonda, ehitati laste mänguväljak ja parandati veemajanduse infrastruktuuri KIK meetme kaasabil. Ühinemisjärgselt on peamisteks investeeringuteks veemajanduse infrastruktuuri parandamine KIK meetme kaasabil ja põhikooli ning lasteaia renoveerimine (Rahandusministeerium).

Võrreldes Vändra valla ühinemise eelse investeermisaktiivsusega on ühinenud valla investeeringute hulk järk-järgult vähenenud, mille tulemusena on ka 2009 – 2015 aastatel valla laenukoormuse stabiilse languses.



Joonis 8. Kaisma ja Vändra valla liitumiseelne ja -järgne laenukoormuse osakaal eelarvest (vasakul), Kaisma ja Vändra valla investeeringute mahu muutus 2005 – 2009 (2005=100%) ning liitunud valla investeerinute mahu muutus 2009 – 2015 (2009=100%) (paremal). (Autori koostatud, andmed: Rahandusministeerium)

3.3.3 2013. aastal ühinenud kohalike omavalitsuste liitumiseelse laenukäitumise analüüs

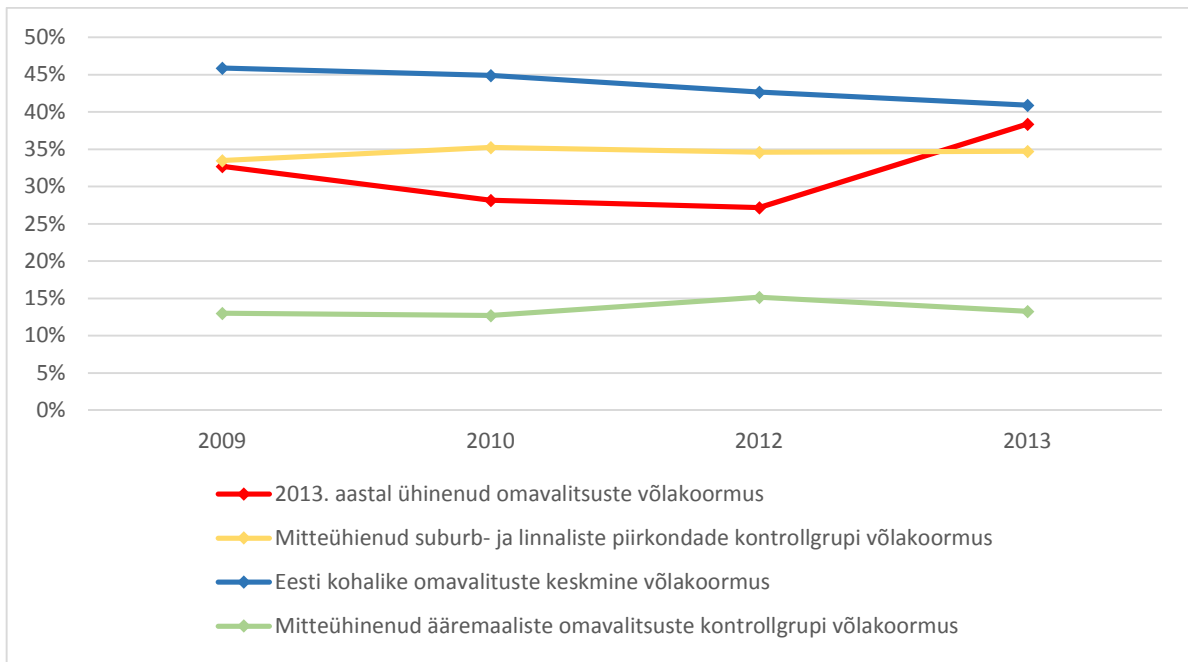
Tabel 2. 2013. aastal ühinenud kohalikud omavalitsused (Rahandusministeerium)

2013. aastal ühinenud KOV üksused				Uus KOV üksus
Kose vald	Kõue vald			Kose vald
Paistu vald	Pärsti vald	Saarepeedi vald	Viiratsi vald	Viljandi vald
Lavassaare vald	Audru vald			Audru vald
Oru vald	Risti vald	Taebbla vald		Lääne-Nigula vald
Põlva linn	Põva vald			Põlva vald
Kärdla linn	Kõrgessaare vald			Hiiu vald
Lüganuse vald	Maidla vald	Püssi linn		Lüganuse vald

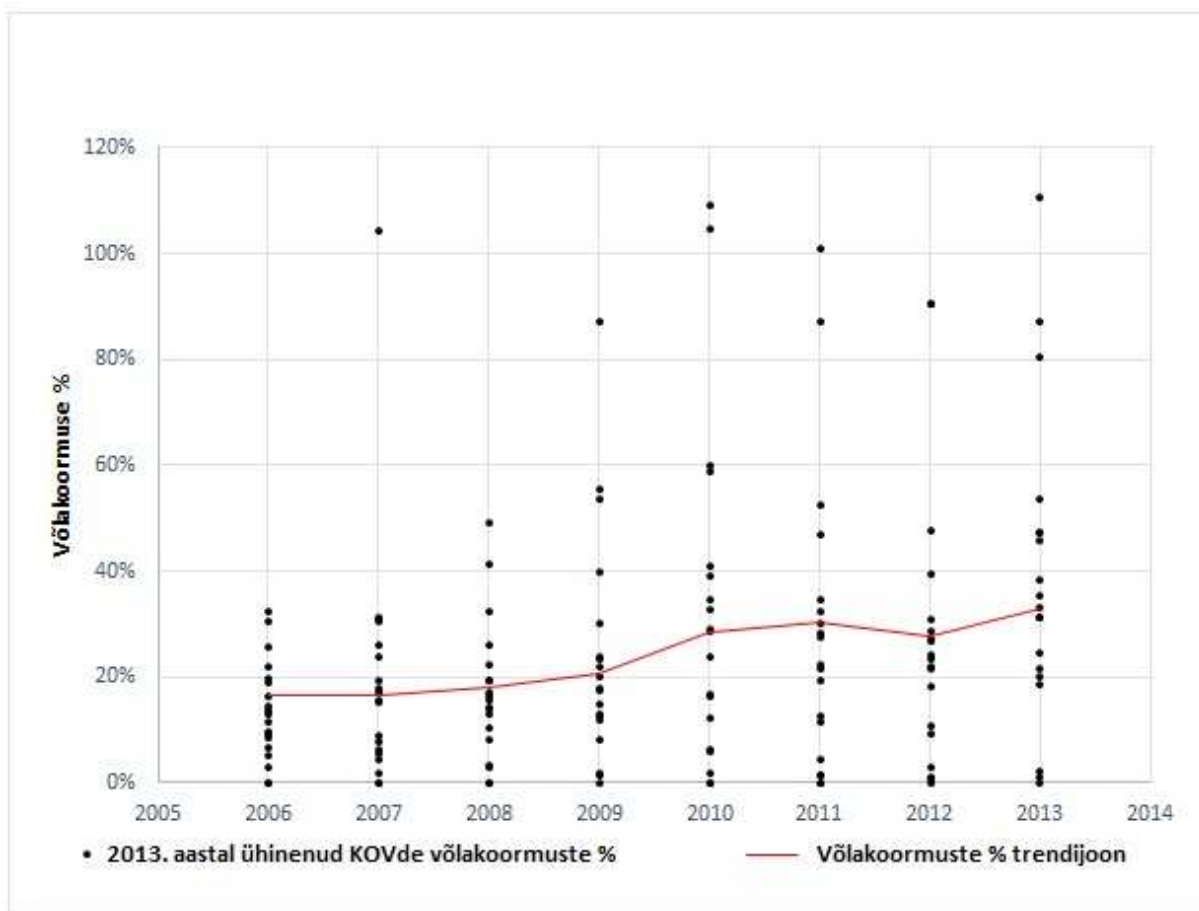
2013. aastal ühines 18 kohaliku omavalitsust ja selle tulemusena tekkis 7 uut kohaliku omavalitsuse üksust (tabel 2).

Ühinemiseelsel perioodil on märgata 2013. aastal liitunud omavalitsuste võlakoormuse tõusu (joonised 9 ja 10). Laenukoormuse tõus ilmneb aasta enne ühinemist. Perioodil 2009 – 2012 aastatel muutus liitunud valdade võlakoormus suhteliselt sarnaselt Eesti omavalitsuste keskmise laenukoormuse näitajaga. Järgneval perioodil, kui ühinemiseni oli jäänud vähem kui kaks aastat, tõusis võlakoormus (joonis 9).

Mõlemate kontrollgruppide võlakoormuse liikumistrend 2009 – 2013 aastatel on olnud küllaltki stabiilne (joonis 9). Erinevusena võib näha, et ääremaaliste kohalike omavalitsuste võlakoormus on selgelt madalam kui linnalähedastel ja linnalistel piirkondadel (joonised 7 ja 9).



Joonis 9. 2013. aastal ühinenud omavalitsuste ühinemiseelne ja mitteühinenud kohalike omavalituste laenukoormuse osakaal eelarvest (autori koostatud, andmed: Rahanadusministeerium).



Joonis 10. 2013. ühinenud omavalitsuste võlakooormused aastatel 2005 – 2012 ja selle muutumise dünaamikat iseloomustav joon aastatel 2006 - 2012 (autori koostatud, andmed: Rahanadusministeerium).

4. Intervjuude analüüs

4.1 Intervjuude vajalikkus

Intervjueeritud on kahte liitunud omavalitsuse juhti, eesmärgiga välja selgitada kuidas on ühinemisportsess mõjutanud laenukäitumist (vt lisa 3 ja 5) .

Lisaks on intervjueeritud kahte mitte liitunud omavalitsuse juhti (vt lisa 2 ja 4). Haapsalus linn on ühinemas Ridala vallaga ning Nõva puhul on kõne all mitmeid variante (ühinemiskõnelused: Padise, Rummu, Keila ja Paldiski kohalike omavalitsustega). Antud kahe intervjuu eesmärgiks on välja selgitada, kuidas mõjutab kohalike omavalitsuste laenukoormust liitumiseelne periood.

4.2 Kokkuvõtte intervjuudest ja tulemuste triangulatsioon meetod analüüs

4.2.1 Kokkuvõtte intervjuudest

Finantsalane spetsialiseerumine kasvas kohalike omavalitsuste suurusega. Väiksemates kohalikes omavalitsustes peavad ametnikud suutma tegeleda mitme valdkonnaga paralleelselt. Mikk Lõhmus, Martin Schwindt ja Lea Laurits töid välja ametnike suurema spetsialiseerumise, läbi mille oleks valdkonna toimimine veelgi tõhusam. Suuremates kohalikes omavalitsustes on üldiselt finantsülesannete täitmiseks eraldi töötajad.

Intervjueeritavad olid üksmeelel, et Eesti seadusraam kohalike omavalitsuste laenupoliitika osas ei vaja otseselt muutmist. Pigem tuleb rõhuda finantsalastele teadmiste ja hinnata omavalitsuse krediitdivõimekust adekvaatselt.

Laenude võtmist pooldasid kõik intervjueeritavad juhul, kui seda kasutatakse investeringuteks. Mida väiksem on kohalik omavalitsus seda keerulisem on leida laenukapitalile ratsionaalseid lahendusi. Intervjuudest selgus, et olenemata omavalitsuse suurusest ja ühinemisest on puudu ideedest, mis võiksid olla majanduslikult tulusad.

Enamik laenudest võetakse Euroopa Liidu või Eesti erinevate fondide toetuste omaosaluse katmiseks. Kõigi intervjuudes osalenud kohalike omavalitsuste juhtide sõnul napib investeringuteks omavahendeid. Seega lähtutakse eelkõige sellest, milleks riik toetuseid jagab.

Laenu võtmine on kohaliku omavalitsuse jaoks lihtne. Pank peab kohalikke omavalitsusi märksa kõrgema krediitdivõimekusega üksusteks, kui erasektori esindajaid. Vahe tuleb sisse ka konsolideeritud kujul kohaliku omavalitsuse ja puhta kohaliku omavalitsuse krediitdivõimekuse arvestamisel. Konsolideeritud kujul kuuluvad omavalitsuse koosseisu kõik antud kohaliku omavalitsuse täisosalusega ettevõtted, pank aga peab ettevõtete pankrotti märksa tõenäolisemaks, kui omavalitsuste pankrotti.

Kohalike omavalitsuste liitumise kontekstis võib täheldada, et väikesed omavalitsused on selgelt rohkem motiveeritud saama ühinemistoetust. See ajendab neid ka ühinemisläbirääkimistele asuma. Samas on oht väiksemate omavalitsuste suuremale laenamisele enne ühinemist. Peeter Kallase sõnul teavad väiksed omavalitsused, et tuleb leppida ääremaa staatusega, seega üritatakse oma vald enne „üles ehitada“, et pärast võimalikult vähe sõltuda suurema omavalitsuse otsustest. Lisaks ei pea vastutama pärast ühinemist otseselt oma laenuteenindamise kohustuste eest.

Teisalt ei ole suuremate kohalike omavalitsuste jaoks üldiselt väga suurt vahet ühinemise käigus liituvate väiksemate omavalitsuste võlakoormusest. Schwindt'i sõnul on väikeste omavalitsuste laenukoormused nii väiksed, et suuremal omavalitsusel ei ole probleemi hiljem nende teenindamisega. Lõhmus arvas, et suurema võlaga vallad on üldiselt rohkem investeerinud, seega pole vahetult ühinemise järgselt vaja nendesse investeerida. Kõigi intervjueeritute seisukohaks oli, et äärmuslike laenukoormuste võtmine ja võlaga mängimine enne ühinemist on taunitav ning sellega tuleks olla ettevaatlik, et vältida lisanduvaid pingeid ühinemise läbirääkimistel.

4.2.2 Kohalike omavalitsuste laenukoormuse analüüs intervjuude põhjal

Intervjueeritavate hinnangul omavalitsuste liitumine väga tugevat mõju nende laenukoormusele ei avalda. Siiski tõdesid kõik intervjueeritavad, et pigem väljendub mõju liitumiseelsel perioodil, kus omavalitsused suurendavad oma laenukoormust. Suurem soov ülelaenamiseks esineb väiksematel omavalitsustel (vt lisad 2-5).

Töö raames uuritud liitumiseelsete mõjude kontekstis selgus, et suurematele kohalikele omavalitsustele ei ole väiksemate omavalitsuste kõrgem laenukoormus ühinemisläbirääkimistel probleemiks. Probleem võib esineda kui ühinemiskõnelustele asuvad mitu võrdse eelarvemahuga omavalitsuste, kelle laenukoormused erinevad (vt lisad 2-5).

Liitumiseelsel perioodil ülelaenamist ehk *common pool* probleemi leevendab Eestis omavalitsuste ühinemistoetus. Mida väiksem on kohalik omavalitsus, seda suuremaks motivaatoriks on ühinemistoetus (vt lisad 2-5).

Ühinemisejärgsel perioodil leiti, et valdavaks tendentsiks on vahetutel aastatel pärast liitumist laenu alanemise trend. Võlakoormuse alanemine on tingitud peamiselt ühinemistoetustest, vähem mõju avaldavad suurenenud maksubaas ja kokkuhoidev efekt (vt lisad 2-5).

4.2.3 Intervjuude tulemuste võrdlus andmeanalüüsi tulemustega

Andmeanalüüsist selgus, et liitumiseelselt esineb ühiskatla (*common pool*) probleemi. Intervjuude põhjal ilmnas, et suurem kavatsus laene enne ühinemist suurendada on väiksematel

omavalitsustel. Väiksematel omavalitsustel on suurem kartus ääremaastuda ning seega üritatakse teha võimalikult palju investeringuid enne liitumist. Suurematele omavalitsuste laenukoormust ühinemiseelne periood ei mõjuta.

Liitumisjärgselt tähendati antud töös laenukoormuste alanemist. Intervjuude puhul sellele kinnitust ei saadud. Liitumise järgselt tehakse edasi investeringuid ning Haapsalu linna esindaja sõnul tuleb ühinemise järgselt teha palju lisainvesteringuid uue omavalitsuse toimimiseks. Küll aga tõdesid väiksemate kohalike omavalitsuste esindajad, et suurt rolli mängib ühinemistoetus, mis katab ära mitmed investeringud. Nõva esindaja Kallas ütles: „Riigi pakutav präänik on piisavalt suur, et jätta võtmata laenud.“ Kinnituseks ütleb ka Mikk Lõhmus, et Lääne-Nigula ühinemistoetus kasutati 95% ulatuses investeringuteks (vt lisad 2 - 5).

4.2.4 Tulemuste võrdlus hüpoteesidega

- 1. hüpotees. Kohalike omavalitsuste ühinemine avaldab mõju kohalike omavalitsuste laenukoormusele.

Nii andmeanalüüsi kui ka intervjuude põhjal jõuti tähelepanekuni, et omavalitsuste ühinemine avaldab mõju kohalike omavalitsuste laenukoormusele.

- 2. hüpotees. Kohalike omavalitsuste laenukoormus suureneb ühinemise eelselt kuna loodetakse ühiskatlale.

Andmeanalüüs kinnitas ühiskatla probleemi, kuid intervjuudes ei tähendatud seda. Intervjuudest leiti, et ühinemistoetused vähendavad kohalike omavalitsuste laenuõudlust liitumiseelneval perioodil.

- 3. hüpotees. Kohalike omavalitsuste laenukoormus väheneb ühinemise järgselt kuna ühiskatlale lootes on laenuvõime ammendatud.

Andmeanalüüsis tähendati laenukoormuse alanemist liitumisjärgselt, kuid kuna Eesti kohalike omavalitsuste laenukoormused on madalad ei ole ühinemise järgne laenukoormuse alanemine tingitud laenuvõime ammendumisest. Laenukohustuste langus on tingitud ühinemistoetustest, mis võimaldavad teha investeringuid laenukapitali kasutamata.

- 4. hüpotees. Kohalike omavalitsuste laenukoormus suureneb ühinemise järgselt tänu suuremale võimekusele laene teenindada, paranenud finantskompetensile Euroopa Liidu toetuste taotlemiseks ning kasvanud finantsvaldkonna oskustele (spetsialistide arvelt).

Laenukohustuste suurenemist ühinemisejärgselt tähendati kahel juhul, levinumaks tendentsiks oli laenukohustuste alanemine, seega finantskompetentsi paranemine laenukoormust liitumisjärgselt ei suurenda. Intervjuudest küll selgus, et ühinemine parandab spetsialistide kompetentsi ning tekib võimalus spetsialisti kitsamale valdkonnale spetsialiseerumiseks.

5. Arutelu

5.1 Kohalike omavalitsuste laenukoormus

Töö raames läbi viidud uuringu põhjal võib öelda, et Eesti kohalikud omavalitsused ei jää silma väga kõrgete laenukoormustega, pigem on tegemist madalate võlanäitajatega. Nii Hogye (2002) kui ka Swianiewicz (2004) on välja toonud mitmeid kohalike omavalitsuste madala võlakooormuse põhjuseid. Nendest antud töö konteksti sobiks riikliku seadusandluse poolt pandud jäigad piirid kohalike omavalitsuste finantskäitumisele, kohaliku võimu arusaam laenust, kui halvast finantsnähtusest, madal laenuteenindamise võime ja puudulik finantskompetents kohalikul tasandil. Eestis lubatud kohalike omavalitsuste netovõlakooormuse piir pole väga konservatiivne. Antud töö koostamise hetkel kehtivat laenupiirmäära (60%) on teaduskirjanduses peetud optimaalse laenumäära maksimumiks. Üle 60% avaliku sektori võlakooormuse hakkab pärssima majandusarengut (Belly, Johnston, Jones, 2015).

Ülejäänud kolme Hogye (2002) ja Swianiewicz (2004) välja toodud madala laenukoormuse põhjuse (kohaliku võimu arusaam laenust kui halvast finantsnähtusest, madal laenuteenindamise võime, puudulik finantskompetents kohalikul tasandil) puhul selgus antud töö raames, et mida väiksem on omavalitsus, seda suurem on tõenäosus, et loetletud tingimused esinevad.

Ainsana peaks veel lisama madalale laenuteenindamise võimele üldisema konteksti. Trasberg (2004) on väitnud, et Eesti kohalikud omavalitsused on liigselt tsentraliseeritud. Enamikel kohalikel omavalitsustel puudub võime iseenda tuludest investeerida. Samas on investeeringu toetused otseselt või kaudselt sihtfinantseeringud, seega sõltuvad kohalike omavalitsuste investeeringud riigi toetustest (vt joonis 3). Haldusreformi tulekuga peab antud töö autori vajalikuks kohalike omavalitsuste suuremat detsentraliseerimist ning ka vabamate käte andmise vajalike ja potentsiaalivate investeeringute tegemiseks. See eeldaks, et omavalitsuste juhid on kompetentsed ning oskavad hinnata kohalike vajadusi ja eelduseid. Dafflon (2009) nendib, et enamikel üleminekuajaperioodis riikide kohalike omavalitsuste peamiseks probleemiks on suur sõltuvus erinevatest toetusfondidest, see aga ei anna väga head võimalust ressursside rakendamiseks sinna, kus neist võiks hiljem kõige rohkem kasu saada. Dafflon (2009) on ka väitnud, et madal laenukoormus ei pruugi olla alati hea ning mõningatel juhtudel võib viidata arenguprobleemidele.

5.2 Antud töö võrdlus Euroopa riikide haldusreformi uuringutega

Rootsi haldusreformi järgselt leidis Hinnerich (2009), et sealsete kohalike omavalitsuste laenukoormus tõusis pärast liitumist. Vastupidiselt Hinnerichi (2009) uuringule märgati käesolevas töös, et valdavalt liitunud omavalitsuste võlakooormused pärast liitumist alanesid. Eestis on kindlasti selles tugevat rolli mängimas Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus § 6 lõige 1, mis määrab omavalitsustele toetused.

Jordahl ja Liang (2010) on ka viinud läbi uurinugu omavalitsuste laenukäitumisest Rootsi haldusreformi põhjal. Jordhal ja Liang (2010) leidsid, et Rootsis tõusid kohalike omavalitsuste laenukoormused nelja aasta vältel enne omavalitsuste ühinemist. Antud töös tähendati ka liitumiseelset võlakoormuste tõusu, kuid see toimus aasta jooksul enne liitumist.

Taanis läbiviidud uuringus haldusreformi mõjust kohalike omavalitsuste laenukoormusele tähendas Blom-Hansen (2010) *common pool* probleemi. Sarnaselt Blom-Hanseni (2010) tähelepanekule leiti ka antud töös, et liitumise eelselt kohalike omavalitsuste laenukoormus kasvab.

Steineri (2003) tehtud analüüsis Šveitsi haldusreformi põhjal jagunesid kohalikud omavalitsused liitumise järgselt kaheks – poolte omavalitsustel võlakoormus kasvas, pooltel vähenes. Ka antud töö raames tähendati Eesti näite puhul kohalike omavalitsuste liitumise järgset võlakoormuse kasvu kui ka kahanemist. Valdavamaks tendentsiks oli laenukoormuse alanemine.

Moisio ja Uusitalo (2013) tähendasid liitunud omavalitsuste ühinemise järgset võlakoormuse kasvu. Antud töös esines rohkem näiteid, kus liitumise järgselt kohalike omavalitsuste võlakoormus kahanes. Käesoleva töö intervjuudest selgus, et suurt mõju avaldavad ühinemistoetused, mille abil on võimalik teha investeeringuid ilma laenukapitali kasutamata. Ka Moisio ja Uusitalo (2013) tähendanud Soome haldusreformi puhul ühinemistoetuste osas väga tugevat finantsmõju. Soomes puudus haldusreformiperioodil seadus, mis reguleeriks kohalike omavalitsuste võlakoormuse maksimumi, seega kasutati investeeringuteks ka suurel määral laenukapitali. Eesti on omavalitsuste võlakoormuse maht piiratud Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusega (§ 34). Antud töö intervjuudest aga selgus, et laenumäära ülempiir ei ole peamiseks kohalike omavalitsuste võlakohustuse piirajaks, selleks on madal laenuteenindamise võimekus.

Kokkuvõte

Kohalike omavalitsuste haldusliku võimekuse parandamine ja sellega seonduvad küsimused on olnud lähiajaloo kõneainet tekitav teema. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide demokraatliku süsteemi arengule on oluliseks komponendiks olnud haldusreform (Wright, G., Nemeč, J., 2003). Eestis on nii planeeritud kui ka rakendatud mitmeid haldusreforme. 2016. aasta toimuva valguses on põhjust arvata, et Eestit ootab ees järjekordne haldusreform.

Haldusreformi tulek on Eestis tekitanud palju poleemikat ning jätnud lahtiseid otsi. Antud töö keskendub ühele kitsamale haldusreformiga, täpsemalt kohalike omavalitsustega ühinemisega seonduvale teemale. Selleks on kohalike omavalitsuste liitumise mõju nende laenukoormusele. Töö käsitleb veel omavalitsuste finantstoimetulekut ja uurib lisaks eel mainitud teemale ka mitmeid laiemaid kohalike omavalitsuste finantstoimimisega seonduvatele valdkondasid.

Antud töö raames viidi läbi kaks analüüsi. Esimene neist uuris ühinenud valdade laenuäitajaid ning andis hinnangu erinevatele tendentsidele, mis toimusid näitajaga enne ja pärast liitumist. Teise osana viidi läbi kolm intervjuud. Intervjuudes oli esindatud kolm erineva suurusega kohaliku omavalituse juhti. Intervjuu eesmärgiks oli mõista täpsemalt kohalike omavalitsuste finantskäitumist ja ühinemisega seotud tagamaid.

Peamiste tulemustena võib liitunud kohalike omavalitsuste laenukoormuste aegridadest näha, et liitumiseelselt laenukoormus tõuseb ning liitumisjärgselt võlakohustused langevad. Nii intervjuude tulemustest kui ka aegridadest saab järeldada, et ülelaenamine pole omavalitsuste tasandil Eestis suureks probleemiks. Kohalike omavalitsuste laenusummad on kontrolli all ja iga uue võlakohustuse võtmine on kaalutletud. Üldiselt ei piira kohalike omavalitsuste laenukohustuste võtmist seadusraamistik (Kohalike omavalitsuste üksuste finantsseadus) vaid pigem krediitvõimekus ja laenuteenindamisvõimalused. Oluline on märkida, et Eesti kohalikud omavalitsused ei suuda väga palju iseseisvalt investeerida, selleks kasutatakse peamiselt Euroopa Liidu ja Eesti toetusfondide rahasid, mille omaosaluse katteks ka üldjuhul laenatakse. Teisi sõnu riiklik haldussüsteem on tsentraliseeritud ja omavalitsused sõltuvad sihtfinantseeringutest, mis ei võimalda alati kohalikul omavalitsusel enda soovi järgi ratsionaalseid investeeringuid teha.

Eestis puudub seadus, mis reguleeriks võlakohustuste maksmist pärast kohalike omavalituste liitumist või enne liitumist. See võib omakorda tingida ühiskatla probleemi ja omavalitsuste laenuvõimekuse ülehindamist. Võlakohustuste erinevus raskendavaks asjaoluks ühinemisel. Probleeme võib tekkida rohkem antud valdkonnas just võrdse suurusega valdade ühinemisel, kus kummalgi osapoolel on selgelt suurem laenukoormus.

Teise järeldusena kajastus töös, et ühinemise järgselt kohalike omavalitsuste laenukoormused alanevad. Alanev toime on seotud ühinemistoetustega, mis võimaldavad liitunud omavalitsusel teha ühinemisjärgselt mitmeid investeeringuid ilma laenukapitali kasutamata.

Eesti kohalike omavalitsuste laenukoormus on suhteliselt madal võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega. Antud töö raames läbi viidud intervjuudest selgus, et laenukapitali kasutamiseks

puuduvad ratsionaalsed ja majanduslikult tulusad ideed. Kuigi kõik töö raames intervjueeritavad nentisid, et laenu võtmine oleks ratsionaalne antud töö koostamise hetke majanduspildis.

Kohalike omavalitsuste ühinemiste mõju omavalituste laenukoormusele on kindlasti aspekt, mida tuleks Eestis rohkem uurida. Oluline on, et ühinemise protsess ise ei mõjutaks kohalike omavalitsuste finantskäitumist, vaid antud valdkonna otsused oleks ratsionaalsed ning vajalikud olenamata liitumise tulekust (Jordahl, Liang, 2010).

Summary

The impact of the amalgamation of Estonian municipalities units on their debt burden

Taavi Lehemaa

In recent history, there has been a lot of talk about the improvement of administrative capacity of local governments and the questions related to it. Administrative reform has been a crucial part in the development of the democratic systems of Central – and East Europe countries. (Wright, Nemec, 2003). For the most part, the main aim of the administrative reform is to optimize the expenses in the public sector and improve the quality of public services. In addition, it is also important to improve the overall administrative capacity of the country for which the greater administrative units should make a contribution (Wright, Nemec, 2003).

In the context of Estonia, administrative reform has been talked about for quite a while. The first administrative reform in independent Estonia was carried through in 1939. Since fully regaining independence, there have been frequent attempts to plan an administrative reform in Estonia. Although the country has supported this process and thinks it is necessary, the reform has not come into force so far. In the light of the events of 2016, it is possible to presume that the administrative reform in Estonia will happen.

The wider topic covered in this thesis is the fiscal decentralisation of local governments. More specifically, there is a discussion about the debt level of local governments. The two forementioned aspect together form the area that possesses little empirical information and is extremely interesting. Thus, this thesis studies the effect of the accession of local governments to their debt level.

It is important to understand that the index of the debt level of local governments could be the period before the accession as well as the period after. Similarly, the effect of the debt level could be direct or indirect. Indirect effect could be the knowledge that the administrative reform is coming and the accession is necessary and by all that, the changes are made in financial decisions. Direct effect could be the negotiations of local governments and the knowledge about to whom is joined. In that case, one of the influencers could be the knowledge that in the future, a given administrative unit alone will not have to be responsible for their financial decisions. On the other hand, the different wealth levels or debt levels of the merging parishes could have an impact as well.

Many other aspects have an impact on the debt levels of local governments as well. The main influence comes from economic environment, law frames, the principles of the leaders of local governments, availability of European grants and the general loan rhetorics of the country. The aspects named could more likely have even more effect than the accession processes of local governments. Hence, the author of this thesis tries to understand and eliminate all the loan behaviour reasons in order to distinguish only those relevant to the current research topic.

This thesis gives an overview of the current situation in main economic indicators on the level of the country as well as local levels and then compares them. A debt level analysis has been carried through on the basis of the data acquired from the Estonian Ministry of Finance. In the analysis part it is studied how the debt level of local government changes before the accession and after. In the context of this thesis, three interviews with the representatives of local governments were carried through. The aim of these interviews was a better understanding of the loan behaviour of local governments.

In the part that is based on the analysis of the data, the author comes to four conclusions. Firstly, there is a tendency for the debt level to steadily drop after accession. The author is on the opinion that this could partly be due to the grants that conduce to the accession (The law of conducting the accession of local governments). Secondly, based on the analysis it is possible to denote that before accession, the debt level of governments tends to rise. Thirdly, the author notices that generally the debt levels are quite low, meaning that there are not many local governments who would surpass the law-established loan limit on loan or would be close to it with their debt level. The fourth observation is the geographical location of debt levels. The area north-western by Aser, the imaginary line for Ikla, has a higher debt levels and the debt levels of the local governments in south-east are lower. According to the author, it is possible to conclude, that the north-western area has more investments.

It became clear from the interviews that smaller governments are the most interested in raising the debt level before accession. On the one hand it is felt that in the future, there is no need to be fully responsible for the loan services anymore and there is a concern about the fact that after accession (common pool problem), smaller governments have been left with little to no say and by that, the amount of investments to the area decreases. Bigger governments feel no fear before the debt levels of smaller parishes, rather it has been noticed that joining with local governments who have little to no debt, it is necessary to quickly start making investments there. Higher debt level can often mean that the area has already previously been developed. Leaders of governments in different sizes find that there should definitely be an opportunity to improve financial competency in the management of local governments post-accession, because it would ensure even better financial decisions.

In addition to the points directly connected to the research topic, the author brings out two additional general observations. Firstly, the author notices that the financial capability of local governments in Estonia is quite low. Mostly, the local governments are not able to make any investments from their profit. They are dependent on the investment aids of the country and Europe. Excessive centralization after the administrative reform is certainly not wise, each local government should be able to make the decisions that would allow using the potential of the local area as best as possible. Secondly, as it appeared from the interviews carried through for this thesis, it is not always the wish to keep the loan capital low that actually stands behind the low levels of it, but the fact that there are no ideas on what to use it for. All the interviewees noted that nowadays it is quite easy for the local governments to be grante a loan and loan service is quite cheap, which is why all the interviewees thought that using for the loan for investments would be rather rational.

Tänuavaldused

Avaldan tänu oma juhendajale Garri Raagmaale konstruktiivsete nõuannete eest. Lisaks tahaks tänada Martin Schwindti, Peeter Kallast, Mikk Lõhmust ja Lea Lauritsit, kes olid nõustusid töö raames tehtud intervjuudele vastama. Keeleliste nõuannete eest tänaks Eno Vahtrat ja Dagmar Nurgest. Toetava suhtumise eest tänaks oma pere.

Kasutatud kirjandus

- Aunap, M. (2008). Detsentraliseerimine avalikus sektoris, selle eelised ja puudused riigi kutseõppeasutustes lahtiriigistamise näitel Eestis. Tartu Ülikool. Tartu.
- Belly, A., Johnston, R., Stylised, J. (2015). Fact or situated messiness? The diverse effects of increasing debt on national economic growth. *Journal of Economic Geography*: 15 lk 449–472
- Blom-Hansen, J. (2010). Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*: 33 lk 51 - 73
- Capkova, S. (2005). Local government and Economic Development. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest.
- Dafflon, B (2009). Managing local public debt in transition countries: an issue of self-control. *Financial Accountability & Management*: 25 (3) lk 305-333.
- Dafflon, B., Madies T. (2009). Decentralization: a few principles from the theory of fiscal federalism. Agence Française de Développement. Pariis.
- Dollery, B., Crase L. (2004). Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs. *Urban Policy and Research*: 22 (3) lk 265-275
- Dollery, B., Robotti, L. (2008). The theory and practice of local government reform. Edward Elgar Publishing. Cheltenham.
- Eesti Koostöö Kogu (2010). Eesti inimvara raport (IVAR): võtmeprobleemid ja lahendused 2010. Roose, A. (2010) Peatükk: Ääremaak, lk 22-24.
- Ferlie, E., Lynn E. L. jr, Pollitt C. (2007). The Oxford Handbook of Public Managment. Oxford University Press. Oxford.
- Hinnerich, B. T. (2009). Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform? *Journal of Public Economics* 93: 721–728
- Hogye, M. (2002). Local Government Budgeting. OSI/LGI. Budapest.
- John, P. (2001). Local governance in Western Europe. Sage Publications. London.
- Jordahl, H., Liang, C-H. (2010). Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics. *Public Choice* 143: lk 157–172
- Kull, M., Tatar, M. (2015). Multi-Level Governance in a Small State: A Study in Involvement, Participation, Partnership, and Subsidiarity.
- Lible, Oinas, Sepp, Vasar. (1997) Eesti rahva ajalugu. K./Ü Loodus, Tartu

- Moisio, A., Uusitalo, R. (2013). The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. Artikkel Public Finance and Management 13.3: lk 148-166.
- Nizam, A. (1988). Experiments in Local Government Reform in Bangladesh. Asian Survey 28.8: lk 813-829.
- Oats, W. (1993). The Role of Fiscal decentralization in Economic Growth. National Tax Association 46. 2: lk 237-243.
- Olle, V. (2002) Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analyse. University of Trento. Trento.
- Raagmaa, G., Trasberg, V., Burneika, D., Zaiga, K., Tali, T. (2009) Rural Restructuring and Local/Regional Governance in the Baltic States after 1990. International Journal of Agricultural Resource
- Schöber, P. (2003). Kohalik Omavalitsus: tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Eesti Keele Sihtasutus. Tallinn.
- Slack, E., Bird, R. (2013). Merging Municipalities: Is Bigger Better? IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. Toronto
- Steiner, R. (2003). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. Public Management Review 5.4: lk 551-571
- Swianiwicz, P. (2004). Local Government Borrowing Risks and Rewards. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest.
- Timpmann, K. (2010). Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia: Eesti olukord ja arenguvõimalused. Tartu Ülikool. Tartu.
- Trasberg, V. (2004) Property and Land Taxation in Baltic States. Journal of Property Tax Assessment & Administration 31: lk 31 – 43
- Wright ,G., Nemeč, J. (2003). Haldusjuhtimine Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikides: teooria ja juhtumianalüüs. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskond. Tartu

Internetimaterjal

Riigiteataja. „Elukeskkonna arendamise rakenduskava“ prioriteetse suuna „Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng“ meetme „Kohalike avalike teenuste arendamine“ kohaliku omavalitsuse investeringutoetuste kava aastateks 2009–2012. www.riigiteataja.ee/akt/328022011017 [vaadatud 19.05.2016]

Eesti Geograafide Selts. Garri Raagmaa (2016) ettekanne: „Kas geograafiata saab territooriumi hallata?“ http://egs.ee/wp-content/uploads/2016/04/2016_EGS-ettekane-haldusreform.pdf [vaadatud 19.05.2016]

Keskkonnainvesteeringute Keskus. <https://www.kik.ee/> [vaadatud 19.05.2016]

Praxis (2013). Praxise mõttehommik“Riigivalitsemine kui ühiskonna arengu sidusaine” kokkuvõtte koostanud Vinni, R. http://mottehommik.praxis.ee/riigivalitsemine-kui-uhiskonna-arengu-sidusaine/#_ftn3 [vaadatud 05.04.2016]

Rahandusministeerium. Kohalike omavalitsustüksuste finantsülevaade. <http://www.fin.ee/finantsulevaated> [vaadatud 19.05.2016]

Andmebaasid

Eurostat (2016). Eesti riigi peamised majandusnäitajad <http://ec.europa.eu/eurostat> [vaadatud 18.04.2016]

Maaamet (2016). Eesti omavalitsuspiirid 2016. aasta seisuga <http://geoportaal.maaamet.ee/> [vaadatud 21.04.2016]

OECD (2016). OECD riikide majanduse põhinäitajad. <https://data.oecd.org/> [vaadatud 17.04.2016]

Töö raames kasutatud seadused

Eesti Vabariigi põhiseadus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS)

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (KOFŠ)

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (KOÜŠ)

Püsiasiustusega väikesaarte seadus (VŠaarS)

Lisad

Lisa 1. Intervjuu ülesehituse kava

Intervjuu tüüp: poolstruktureeritud

Intervjuu meetod: üks küsija, üks vastaja

Sissejuhatav osa

- Seoses haldusreformiga. Kellega käivad läbirääkimised? Lääne-Nigula ja Märjamaa valla puhul ka eelmise ühinemise informatsioon.
- Seoses ühinemisega (Lääne-Nigula ja Märjamaa puhul ka olnud ühinemisega) positiivsed ja negatiivsed küljed. Liitumisega seostuvad peamised ohud ja kartused.

Kohalike omavalitsuste finantsteemat puudutav

- Finantstoimetulekut ja otsuseid mõjutavad aspektid ühinemise valguses (kaudsed/otsesed, positiivsed/negatiivsed). Lääne-Nigula ja Märjamaa valla puhul ka eelmise ühinemise olukord.
- Kohalikele omavalitsustele rakenduvad seadused ning nende toimivus? (KOFS, KOÜS)
- Kuidas avaldavad mõju toetused, mida riik maksab liitumise korral? On see jätkusuutlik/mõistlik (Kuidas mõjus Lääne-Nigula puhul eelmisel ühinemise – kas ainult ümberkorralduseks või jätkus muukski)?
- Kui sõltuv on kohalik omavalitsus keskvalitsuse otsustest?

Kohalike omavalitsuste laenupoliitikat täpsemalt

- Mis eesmärkidel võtavad kohalikud omavalitsused peamiselt laenu? Millised on peamised laenuvõtmise takistused (seaduse raam, krediitdivõimekus vms)?
- Laenukapitali kasutamise efektiivsus.
- Kui analüüsitud ja plaanitult kohalikud omavalitsused laene võtavad?
- Peamised laenukapitaliga seonduvad probleemid kohaliku omavalitsuse jaoks?
- Ühinemise mõju laenukoormusele. Kuidas on mõjutanud ühinemistemaatika laenukoormust?

Lisa 2. Kokkuvõte intervjuust Nõva valla esindajaga

Nõva vald asub Läänemaal looderannikul ja seal elab 357 inimest (Statistikaamet, rahvaarv 1. jaanuar 2016. aasta seisuga). Intervjuuti vallavolikogu esimeest Peeter Kallast, kes on eelnevalt olnud aastatel Nõva vallavanem. Järgnevalt on esitatud intervjuu kokkuvõte.

Antud töö koostamise ajal oli Nõva liitumiskõnelusi pidamas Padise, Rummu, Keila ja Paldiski kohalike omavalitsustega. Kallase sõnul soovitakse luua suur kohalik omavalitsus ligikaudu 30 000 elanikuga. Valla peamiseks hirmuks seoses suurvalla loomisega on Nõva ääremaastumine. Kindlasti vaadatakse liitumise eel suunaga pigem Harjumaale, sest Läänemaal puudub piisav materiaalne võimekus. Omaette tähelepanuväärne on veel argument, et Läänemaa ei soovi Nõvast nii lihtsalt loobuda ja pakub nii Nõvale kui Noarootsile teatud toetusi saareliste kohalike (KOKS § 1 lõige 1, täpsustab V SaarS seadus). Teisisõnu pakutakse Nõvale ja Noarootsile nende geograafilise eripära tõttu võimalust saada toetusi püüasulatega väikesaarte seaduse alusel.

Peeter Kallase sõnul on liitumistemaatika mõjutanud nende valla käitumist. Juba mõned aastad tagasi, kui käisid läbirääkimised Lääne-Nigula vallaga ning ühinemisest keelduti, võeti selgeks eesmärgiks vald „valmis“ ehitada. Eelkõige kardeti ühinemise käigus kaduma minevat sõnaõigust ja võimalust oma piirkonda arendada. Seega hakati hoogsalt teostama erinevaid projekte, et tulevikus võimalikult vähe sõltuda ühinenud valla otsustest.

Kohalike omavalitsuste laenukontekstis ütleb Kallas, et seadusandlus on Eestis piisav ja pädev. Nõva vald võttis küll laenu, aga väikese mahuga. Laenu otstarbeks oli Euroopa toetusfondi rahale ligipääs. Tema arvates on nende valla laenupoliitika igati adekvaatne, võlakoormuse võtmine otsustatakse volikogus ning laenupakkumiste küsimisega tegeleb vallavanem. Siiani pole olnud probleemi laenuturule ligipääsemisega, kuna laenatavad summad on olnud väikesed. Võib öelda, et raha, mis võetakse laenuna ja saadakse Euroopa Liidust, rakendatakse enamasti riigi ettekirjutuste täitmiseks. Kallase sõnul puuduvad Nõva vallal siiani ka laenuteenendamise probleemid.

Kuigi Kallase arvates on ühinemistemaatika mõjutanud valla investeerimiskäitumist, ei ole see siiski tugevat mõju avaldanud laenutarbimisele. „Riigi pakutav präänik on piisavalt suur, et jätta võtmata laenud,“ ütleb Kallas, kuigi nendib, et esialgselt plaaniti võtta suur laen valla üles ehitamiseks. Järelikult loodetakse eelkõige KOÜS määratud toetusele, mida on viimastel aastatel pidevalt suurendatud. Teiseks laenu mittevõtmise põhjuseks on raha rakendamise otstarvete puudumine. Kallase sõnul on Nõva nii väike vald, et neil pole palju avalikke kohustusi, mida täita ning seega puudub ka suur investeringute või renoveeringute vajadus. Kõik investeringud on enamasti tehtud, mõned väiksemad ootavad ees. Näiteks katlamaja pelletiga kohandamine.

Lisa 3. Kokkuvõte intervjuust Lääne-Nigula valla esindajaga

Lääne-Nigula asub Läänemaa „südames“, Saunja lahest Läänemaa ja Harjumaa vahelise piirini. Lääne-Nigula vallas elab 4054 inimest (Statistikaamet, rahvaarv 1. jaanuar 2016. aasta seisuga). Intervjuu toimus Mikk Lõhmusega, kes on liitumisjärgse Lääne-Nigula esimene ja siiani töötav vallavanem. Järgnevalt võtab autor kokku Lõhmusega läbiviidud intervjuu.

Hetkel käivad Lääne-Nigula vallal ühinemise alased läbirääkimised Noarootsi, Nõva, Kullamaa ja Martna vallaga ning Nissi valla kolme külega (Nissi kuulub Harjumaa koosseisu).

Mikk Lõhmuse sõnul ei näinud ta finantsilise poole pealt valdade ühinemisel eelmisel korral ega ka tuleval liitumisel erilisi murekohti. Tema hinnangul muutub paremaks valla finantsjuhtimine, mis läbi paranevad ka finantsotsused ja teadlikkus. Lisaks ei näe ta väga suuri probleeme erinevate laenukoormustega valdade ühinemisel. „Üldiselt on kõrgema laenukoormusega vald ka rohkem investeringuid teinud,“ sõnab Lõhmus, kuid nendib, et empiirikas on mitmeid kogemusi, kus tõesti laenatakse ennast liitumiseelselt „lõhki“ jättes osa laenusummast katteta. Ta lisab, et ühinevate kohalike omavalitsuste kontekstis on investeringuid teinutel ning tõenäoliselt ka selleks laene võtnud omavalitsustel tema hinnangul palju kõrgem väärtus. See näitab, et valda on arendatud ja ühinemisjärgselt ei nõua sealne piirkond kohe investeringuid või seda vähemalt mitte väga suures ulatuses.

Lõhmuse arvates on kohalikele omavalitsustele rakenduvad seadused igati asjalikud. Võlakoormusele seatud piirangu puhul nendib ta, et mõistlikes vallavalitsustes jälgitakse laenu teenendamise võimet ning enamasti ei ole see nii kõrge, et teiselt poolt hakkaks seadus laenu suurust piirama. Kindlasti on näiteid, kus on eksitud finantsreeglite vastu kas tahtlikult või tahtmatult, aga üldiselt peaks tänapäeval juba kohalike omavalitsuse kompetents piisav olema, et hinnata oma krediidivõimekust. Samas on Lõhmuse arvates kohaliku omavalitsuse võlakoormusest hoidumine rumal. Oluline on investeerida ja selleks tuleb võtta laene. Investeringud toovad tulevikus tulu ning seeläbi paraneb omavalitsuse majanduslik järg.

Kohalike omavalitsuste ühinemist soodustavast seadusest tulenevad riigipoolsed toetused on Lõhmuse arvates väga teretulnud. Ta lisab, et Lääne-Nigula liitumise puhul (2013. aastal Risti, Taebla ja Oru vallad liitusid) saadud raha kasutati ca 95% ulatuses investeringuteks, administriivsete ümberkorralduste katteks kulus väga vähe. Tema arvates ei ole kindlasti ühinemistoetus see, mille pärast liitutakse.

Rääkides investeringutest, sõnab Lõhmus, et enamik investeringuid on tehtud Euroopa Liidu või Eesti fondide kaasabiga ning laenu on võetud just nende investeringurahade omaosaluse katteks. Samas on suudetud teha mõni investering ka täiesti iseseisvalt.

Laenude planeerimine on kaalutletud ning üldiselt ka pikemalt ette planeeritud. Näiteks koolimaja remondiks hoitakse praegu laenu miini, et tulevikus seda ehitama hakata. Lõhmuse sõnul pole praegu Lääne-Nigulat eesootavate liitumiste puhul ülealumine suureks probleemiks. Samas ei olnud see ka probleemiks Lääne-Nigula varasemal liitumisel, kuigi liitunud Ristil oli kõrge võlakoormus. Enamasti on tehtud mõistlike investeringuid ning nagu eelpool mainitud, ei ole hiljem vaja antud tehtud investeringute peale enam kulutada. Lõhmuse arvates on probleemiks pigem järgmised kaks aspekti. Esiteks peavad ühinemiseelselt võlakoormusega kohalikud omavalitsused end kannataja rollis olevat, kuna peavad hakkama

„kinni maksuma“ teiste võlga, kuigi enamasti puudub neil endal laenuvõimekus. Teisisõnu ei olegi neil võimalus laenu teenendanda, kuna põhitegevuse tulude ja kulude vahekord seda ei luba. Teiseks puudub tihti laenude võtmisel mõte, kuna ei ole millessegi investeerida. Lõhmuse sõnul on laenu võtmine kerge ning see võib olla kasulik, kuid tihti puudub otstarve, milleks seda kasutada.

Lisa 4. Kokuvõtte intervjuust Haapsalus linna esindajaga

Haapsalu linn asub Läänemaa looderannikul ja on kuulus oma kuurortlinna staatuse poolest. Haapsalu linnas elab 10 146 inimest (Statistikaamet, rahvaarv 1. jaanuar 2016. aasta seisuga). Antud töö raames kvalifitseerub Haapsalu suure kohaliku omavalitsuse valimi esindajaks. Intervjuu viidi läbi Martin Schwindt'ga, kes on olnud Haapsalu linna pikaajaline finantsjuht.

Haapsalu linna ja Ridala valla vahel on käimas ühinemisläbirääkimised. Ridala vald on Haapsalust selgelt vähem võimekas ning väiksema elanike arvuga. Seetõttu nendib Schwindt, et Haapsalu linna jaoks puudub tugev liitumisega seotud mõju. „Haapsalu linna jaoks jääb kõik endiseks, kasu saab Ridala, kuhu tuleb hakata investeringuid tegema,“ ütleb Schwindt. Tema arvates ei ole Haapsalule kindlasti ühinemine ainult negatiivne, aga pigem on see kohustus, mida tuleb täita.

Martin Schwindt arvab, et ühinemises peitub ka teatud positiivseid mõjusid. Näiteks loodab ta, et suurema kohaliku omavalitsuse spetsialistid saavad keskenduda kitsamale valdkonnale ja teha oma tööd kvaliteetsemalt. „Tänasel päeval tegeleb väikese valla ametnik peaaegu kõigi valla küsimustega, isegi Haapsalus peab üks ametnik katma laia valdkonna,“ nendib Schwindt. Selline olukord ei ole aga ratsionaalne ning see ei vii parimate otsusteni. Schwindt lisab, et kindlasti ei tule, vähemalt nende liitumise näitel, kulude kokkuvõtte kohaliku omavalitsuse juhtide vähendamise arvelt.

Liitumisjärgselt ei teki tugevamat finantsüksust. Schwindt nendib, et enamikel Eesti kohalikel omavalitsustel puudub võimekus teha põhitegevuste tuludest investeringuid. Liitunud üksuse puhul on küll „rahakott“ suurem, aga kulud jäävad samaks, seega puudub võimekus iseseisvalt midagi teostada. Krediitvõimekus kohalike omavalitsuste liitumisel üldiselt langeb, kuna ära jäävad endiste eraldiseisvate valdade omavahelised tehingud, mis omakorda vähendavad eelarvemahtu ja seeläbi alaneb ka vaba laenu limiit.

Rääkides lähemalt laenuretoorikast, ütleb Schwindt, et Haapsalu on üldiselt hoidnud oma võlakooormust suhteliselt kõrgel tasemel. Enamik laene on võetud mõne investeringu teostamiseks ja üldiselt Euroopa fondide või Eesti sihtfinantseeringute omaosaluseks. Schwindt nendib, et üldiselt on riigi poolt antud raha kasutamiseks suhteliselt kindel raam. Enamik toetustest on otseselt või kaudselt sihtfinantseeringud. Schwindt: „Kuidas saame pidada tavaliseks toetuseks näiteks tasandusfondi, kui peame esitama riigile täpse aruande, milleks kasutame tasandusfondist saadud raha?“ Üldiselt on ka väga palju riigipoolseid nõudeid, mida kohalikel omavalitsustel tuleb täita.

Schwindt'i arvates ei ole Eesti seadusraam laenupoliitika osas liiga jäik. Haapsalu linnal ei ole jäänud ühtegi laenu tegemata laenukoormust piiravate seaduste tõttu. Pigem on seadustel disiplineeriv toime. Sarnaselt ei ole Haapsalu linna jaoks ühinemist soodustava seaduse hüved

väga tugevat mõju avaldanud. Schwindt: „Liitumistoetus on tore, aga kindlasti tuleks arvestada sellega, et see on ühekordne summa ning seetõttu ei tohiks olla see prioriteet omaette“. Üldises plaanis leiab Schwindt, et probleemid ei puudutagi otseselt seaduseid vaid pigem üleüldist riigi tsentraliseeritust.

Schwindt tutvustas ka lähemalt Haapsalu linna laenukäitumist. Üldiselt on kõik laenud väga täpselt läbi mõeldud. Enamasti jälgitakse vaba laenu limiiti, mis näitab, kui palju on võimalik veel laenata. Oluline on vahet teha konsolideeritud kohalikul omavalitsusel, mille puhul arvestatakse sisse ka kõikide kohaliku omavalitsuse valitsemisalasse jäävate üksuste laenukoormused ja eelarvemahud. Näiteks teab Haapsalu linn, et soovitakse hakata remontima kooli, selleks on hoitud vaba laenulimiiti, et tulevikus oleks võimalik renoveerimine teostada. Laenulimiit on väga täpselt ette planeeritud. Schwindt sõnas, et tema peamiseks ülesanneteks on laenude ratsionaalne planeerimine ja võtmine ning poliitilistest protsessidest tulevate otsuste ratsionaalne finantseostamine.

Schwindt'i intervjuust jäävad olulisemate mõtetena kõlama kolm peamist komponenti. Esiteks, tsentraliseeritus on liiga suur, nii et tihti ei saa kohalik omavalitsus teha seda, mis oleks nende jaoks õigem, vaid tuleb täita riigi korraldusi. Teiseks, suuremate kohalike omavalitsuste ühinemine väiksematega ei avalda suurt mõju suurematele haldusüksustele, pigem esineb kerge negatiivne toime. Kolmandaks, ühinemine peab toimuma, uued üksused peavad olema sisemiselt ühtsed ning võtma loodud piirkonda kui tervikut. Tekkida ei tohi olukorda, kus iga endise kohaliku omavalitsuse piirkonna esinda seisab iseenda huvide eest.

Lisa 5. Kokkuvõte intervjuust Märjamaa valla esindajaga

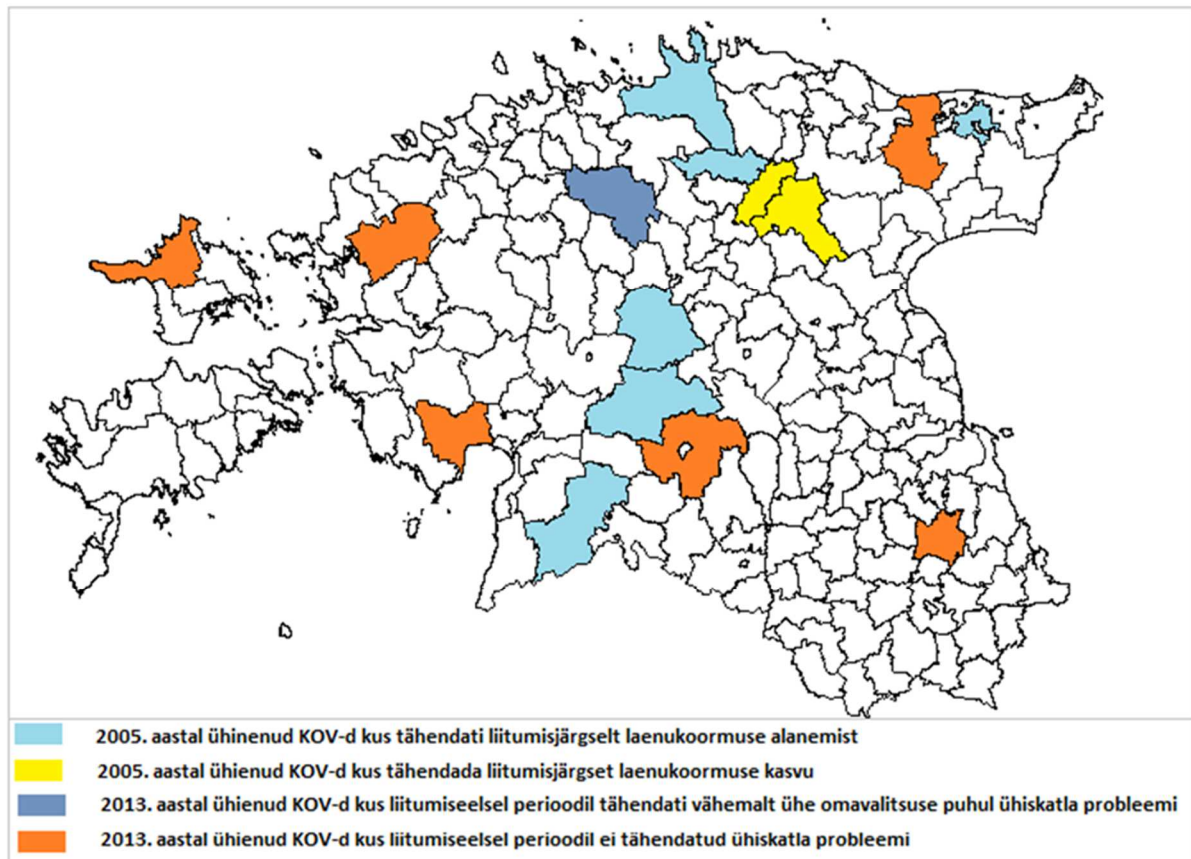
Märjamaa vald asub Raplamaa lääneosas. Seal elab 6593 elanikku (Statistika amet, rahvaarv 1. jaanuar 2016. aasta seisuga). Märjamaa vald tekkis 2002. aastal Märjamaa alevi, Märjamaa valla ja Loodna valla ühinemisel. Antud töö raames viidi läbi intervjuu Märjamaa valla rahandusosakonna juhtaja Lea Lauritsiga.

Märjamaa valla ühinemise üheks suurimaks motivaatoriks oli riigipoolne õpetajate palgatoetuse suurendamine ühinemise järgselt. Oma rolli mängis ka ühinemistoetus, mis kasutati investeringuteks. Lauritsi sõnul polnud liitumise läbirääkimiseperioodil probleemiks valdade laenutasemed. Peamiseks muutuseks laenude kontekstis oli valla jaoks ühinemisejärgne krediitvõimekuse kasv ja spetsialistide tööle asumine. Laurits nendib, et Märjamaa valla ühinemise perioodil olid ajad natuke teised ning laenupoliitika suhteliselt vaos hoitud. Pärast liitumist hakati kasutama julgemalt laenukapitali investeringute tarvis. Palju tekkis küsimusi, millise valla endisele territooriumile tuleks investeerida.

Lauritsi sõnul ei ole kohalike omavalitsuste laenupiir väga konservatiivne. Piirid seab laenuteenendamise võime. Ta lisab, et tõenäoliselt omavalitsustele, kus maksulaekumine on suurem ei oleks keeruline kõrgemaid laenukohustusi ilma makseprobleemideta võtta kui seadus ette näeb.

Lisaks laenuemaatikale lisab Laurits, et väike vald on väga suures sõltuvuses erinevatest riigi toetustest. Kõikide toetuste jaoks on vajalikud aruanded ja toetuse otstarbele vastav kasutamine. Tihti puudub vallal võimalus teha kasulikke investeerimisotuseid vaid tuleb lähtuda riigi poolt pakutavatest sihtfinantseeringutest.

Lisa 6. Eesti kohalike omavalitsuste kaart, mis ilmestab antud töö andmeanalüüsis leitud tulemusi.



Lisa 7. Mitteliitunud omavalitsuste kontrollgrupid

Mitteühinenud ääramaaliste omavalitsuste kontrollgrupp	Mitteühinenud linnalähedaste või linnaliste omavalitsuste kontrollgrupp
Tõstamaa vald	Pärnu linn
Alajõe vald	Narva linn
Kõpu vald	Tarvastu vald
Padise vald	Saue linn
Vinni vald	Rakvere linn
Kadrina vald	Haljala vald
Rakke vald	Viru-Nigula vald
Koeru vald	Roosna-Alliku vald

Lisa 8. Tabel 1. 2013. aastal ühienud kohalike omavalitsuste tulud, võlakohustused ja võlakohustuse osakaal eelarvest (andmed: Rahandusministeeriumist, autori koostatud).

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Tulu	Võlakohustus	Tulu	Võlakohustus	Tulu	Võlakohustus	Tulu	Võlakohustus	Tulu	Võlakohustus	Tulu	Võlakohustus	Tulu	Võlakohustus	Tulu	Võlakohustus
Paistivald	2.552,996 €	242,053 €	2.901,162 €	126,667 €	3.753,514 €	126,667 €	3.020,430 €	3.020,430 €	3.085,244 €	3.085,244 €	2.840,974 €	2.840,974 €	3.109,199 €	2.818,816 €	2.901,814 €	2.572,328 €
Vihatsi vald	2.575,052 €	300,479 €	1.531,940 €	464,859 €	3.543,215 €	464,859 €	2.911,892 €	3.79,946 €	528,957 €	528,957 €	673,505 €	673,505 €	2.605,058 €	745,900 €	3.487,440 €	1.074,275 €
Saarepeedi vald	866,064 €	116,730 €	1.003,669 €	178,426 €	1.253,489 €	178,426 €	994,837 €	116,576 €	913,252 €	54,222 €	19,174 €	19,174 €	1.307,845 €	203,877 €	1.057,467 €	499,097 €
Paistu vald	1.407,126 €	456,677 €	1.478,262 €	456,677 €	1.682,487 €	379,514 €	1.960,318 €	298,244 €	1.454,375 €	568,239 €	1.405,892 €	455,947 €	1.328,345 €	322,792 €	1.401,178 €	304,379 €
Koos vald	4.215,573 €	1.087,057 €	5.204,145 €	1.235,629 €	5.671,540 €	2.251,265 €	4.710,250 €	2.530,560 €	4.671,646 €	2.805,453 €	2.561,732 €	2.561,732 €	4.983,307 €	2.367,159 €	5.848,670 €	2.676,676 €
Kõue vald	1.306,443 €	66,621 €	1.621,621 €	144,482 €	1.787,705 €	144,482 €	3.023,804 €	379,079 €	1.425,566 €	581,130 €	482,345 €	482,345 €	1.408,935 €	375,569 €	1.505,918 €	367,250 €
Audru vald	5.127,755 €	338,260 €	4.259,057 €	4.439,911 €	5.113,475 €	2.506,820 €	5.039,062 €	2.795,169 €	4.470,493 €	2.627,992 €	4.361,831 €	2.050,464 €	4.347,689 €	1.718,872 €	4.964,496 €	2.241,265 €
Lavassaare vald	395,475 €	0 €	554,230 €	0 €	468,743 €	0 €	403,955 €	0 €	404,470 €	0 €	368,136 €	0 €	354,172 €	0 €	395,739 €	0 €
Puigsi linn	1.336,444 €	407,466 €	1.401,391 €	364,365 €	1.391,166 €	267,722 €	1.377,433 €	240,613 €	1.455,617 €	346,986 €	1.412,809 €	274,711 €	862,551 €	188,743 €	823,461 €	17,223 €
Lüganuse vald	1.106,398 €	0 €	1.323,736 €	0 €	1.390,755 €	0 €	1.343,826 €	23,280 €	1.133,738 €	19,863 €	16,193 €	16,193 €	1.180,531 €	12,368 €	1.716,478 €	15,177 €
Maidla vald	1.076,427 €	93,329 €	1.221,331 €	68,430 €	1.506,799 €	43,027 €	1.591,266 €	20,705 €	1.481,303 €	0 €	0 €	1.261,140 €	10,920 €	1.946,986 €	1.047,232 €	111 €
Põlva linn	5.846,135 €	960,897 €	7.208,205 €	2.242,839 €	7.958,080 €	2.060,244 €	7.952,466 €	2.394,358 €	7.593,249 €	2.174,065 €	2.206,254 €	2.206,254 €	6.394,006 €	1.960,724 €	7.509,474 €	2.335,147 €
Põlva vald	3.043,630 €	88,474 €	3.189,839 €	54,726 €	3.733,988 €	724,048 €	3.053,333 €	611,111 €	3.071,609 €	517,095 €	421,818 €	421,818 €	3.050,305 €	328,081 €	3.231,099 €	1.140,607 €
Risti vald	891,526 €	129,442 €	1.213,994 €	94,296 €	1.350,124 €	142,017 €	1.288,988 €	104,806 €	1.056,445 €	68,133 €	43,112 €	43,112 €	1.004,803 €	30,421 €	1.200,740 €	222,924 €
Taeva vald	1.979,706 €	376,700 €	2.458,495 €	378,700 €	2.809,104 €	433,325 €	2.353,503 €	345,988 €	2.362,302 €	287,952 €	219,003 €	273,003 €	2.097,341 €	196,134 €	2.719,999 €	550,189 €
Kardla linn	3.650,834 €	723,762 €	4.021,349 €	683,986 €	4.096,450 €	1.252,489 €	3.377,620 €	1.244,431 €	3.292,492 €	1.443,414 €	1.012,493 €	1.012,493 €	3.426,307 €	806,434 €	3.802,554 €	2.045,968 €
Kõrgessaare vald	1.151,753 €	251,503 €	1.745,283 €	269,183 €	1.614,034 €	262,638 €	1.529,907 €	357,020 €	1.217,211 €	354,328 €	274,444 €	274,444 €	1.332,307 €	240,361 €	1.431,271 €	476,048 €

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Taavi Lehema (sünniküüpäev 16.10.1993)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Eesti omavalitsusüksute liitumise mõju nende laenukoormusele“, mille juhendaja on Garri Raagmaa,
 - 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.

Tartus, **23.05.2016**