

Kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse seos majandusliku efektiivsusega

Ave Viks, haldusjuhtimise magister

Omavalitsuste liitumisi ja reforme kavandades on otstarbekas rahalise kokkuhoiu asemel seada eesmärgiks efektiivsuse tõus.

Alates 1945. aastast on paljudes lääneriikides tehtud kohaliku omavalitsuse reforme. Seda on põhjendatud nii heaoluriigi arengu ning sellest tuleneva avalike teenuste valiku ja kvaliteedi paranemisega kui ka valglinnastumise ja tugevate linnaliste keskuste tekkimisega (Leemans 1970).

Valglinnastumise põhjused on sotsiaal-geograafilised ja sotsiaal-majanduslikud. Viimaste puhul on leitud, et suured haldusüksused on majanduslikult efektiivsemad – saavad maksimaalset kasu mastaabiefektist, eriti juhtimise ja kulude kontrollimisest. Teenuse efektiivsuse keskne käsitlus viis 1960.–1970. aastail Skandinaavias, Saksamaal, Suurbritannias ja mujal järgmiste kohaliku omavalitsuse reformideni (Brans 1992).

Kesk- ja Ida-Euroopas ilmnes 1990. aastail lääneriikidele vastupidine suundumus, katseid luua suuremaid üksusi peeti sageli kohaliku autonoomia rikkumiseks. Praegu on valdav arusaam, et territoriaalne killustatus on peamine takistus edasisel detsentraliseerimisel ja kohaliku omavalitsuse tõhusal toimimisel (The impact ... 2009, 55).

Mida näitavad senised uuringud

Senised majandusliku efektiivsuse ja omavalitsusüksuse suuruse seoste uuringud on vastuolulised. Näiteks analüüsis Joel Byrnes kõiki 1959–2001 USA-s ja Suurbritannias tehtud vastavaid uuringuid. Selgus, et 39 protsendil juhtudel ei ole mingit statistilist seost efektiivsuse ja kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse vahel, 8 protsendi puhul leidis kinnitust mastaabiefekt, 29 protsendil juhtudel U-kujulise kulukõvera olemasolu ning 24 protsendil ilmnes negatiivne mastaabiefekt (Byrnes, Dollery 2002). Hilisemates uuringutes võib täheldada, et tekkinud on suurem üksmeel mastaabiefekti võimalikkuse suhtes mõnes kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkonnas, eelkõige administratsiooni ja infrastruktuuriga seotud tegevuste puhul (Andrews, Boyne 2009).

Eestis on niisuguseid analüüse vähe tehtud. Sõjaeelse Eesti Vabariigi ajast pärit eelarvekulude analüüsid näitasid, et administratsioonikulud väiksemates valdades (500 elanikuga) *per capita* olid suurematega (2000 elanikuga) võrreldes peaaegu kahekordsed (Velner 1936). Janno Reiljan, Kadri Ukrainski ja Kairi Andresson (2004) leidsid kohaliku omavalitsuse eelarve struktuuri ja omavalitsuse suuruse seose analüüsimisel toetust eeldusele, et väiksematel üksustel on suhteliselt suuremad üldvalitsemise, sotsiaalhoolekande ja investeeringukulud. Küsitavaks jäi, kas väikeste omavalitsuste suhteliselt suuremad kulutused on seotud nende üldise ressursside kasutamise ebaefektiivsusega või ebasoodsa asukohaga.

Põhjalikumaid analüüse mastaabiefekti kohta on üksikuid. Geomedia omavalitsuste ühinemiste analüüs kinnitas, et ühinenud omavalitsustes vähenesid üldvalitsemiskulud (*per capita*) ning mastaabiefekt avaldus mõningal määral majanduskulude valdkonnas (Geomedia 2001).

Efektiivsust mõistetakse mitmeti

Majanduslikku efektiivsust mõistetakse eri teooriate kohaselt erinevalt. Enamasti mõeldakse selle all ressursside kasutust, mis võimaldab toota sama väljundit vähema ressursiga või sama ressursisistendi puhul toota rohkem (sama või parema kvaliteediga) väljundit (O'Sullivan, Sheffrin 2003).

George Boyne (1992) peab avaliku sektori organisatsioonide efektiivsuse tagamisel oluliseks konkurentsile avatust. Kohalik omavalitsus peaks toimima samamoodi kui avatud turg, kus alternatiivsed pakkujad – kohalik avalik võim ja teenuse osutajad – saavad võistelda tarbijate eelistuste pärast. Alternatiivsete pakkuja olemasoluks on vaja mitmetasandilist ja arvukate kohaliku omavalitsuse üksustega süsteemi. Sellele vastupidine ühetasandiline ja väheste suurte üksustega süsteem summutab konkurentsi kui efektiivsuse mootori ning võib tekitada pikema aja jooksul teenuste ja toodete kvaliteedi ning efektiivsuse langust.

Kohalike omavalitsuste ühinemist pooldavad autorid näevad just selles võimalikku majandusliku tõhususe suurendamist. Nad tuginevad efektiivsuse argumendi põhjendamisel kolmele efektile – mastaabiefekt, mitmekülgussääst ja administratiivkulude (osakaalu) vähenemine –, mis nende hinnangul kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksuste suurenemisega (Dollery, Fleming 2006).

Omavalitsusüksuse suuruse probleem

Kohalikke omavalitsusi analüüsid on efektiivsuse käsitus sageli seotud kohaliku omavalitsuse üksuse optimaalse suuruse otsimisega (Dollery, Fleming 2006; Andrews, Boyne 2009). Teadlased ja praktikud on püüdnud leida avalike teenuste osutamise piirkonna suuruse ja teenuse osutamise kuluefektiivsuse vahel seost, analüüsid teenuse osutamiseks tehtavaid kogukululusid elaniku või sihtrühma kohta ning minimeerides ühikukulused statistiliselt optimaalseima üksuse suuruse kindlaks tegemiseks (Dollery, Fleming 2006). Jõutud on üksmeelsele seisukohale, et “üks-suurus-kõigeks” teenuse osutamise aspektist on probleemi lihtsustamine. Esiteks ei ole kohaliku omavalitsuse jaoks ühte funktsionaalselt optimaalset suurust, sest igal teenusel on erinev (tehniliselt) efektiivseim ulatus või mõjupiirkond. Teiseks on teenuse osutamise tehniline võimekus ja majanduslik efektiivsus pidevalt muutuvad suurused, mis sõltuvad nii teaduse kui ka tehnika arengust. Seetõttu ei saa optimaalset teenuspiirkondade suurust järgalt defineerida (Parrado 2005; Dollery, Byrnes, Allan 2007).

Määrata saaks kohaliku omavalitsuse üksuse vähima suuruse, millest allpool ei saa vähemalt minimaalse nõutud kvaliteediga teenuseid osutada (Dollery, Crase 2006; Relationship between ... 2001). See eeldab näiteks teenuste osutamisele kehtestatud standardite ja nende täitmise kontrollimise mehhanismide olemasolu, et fikseerida (keskmise ühikukulu põhjal) minimaalse nõutud teenuse taseme tagamiseks vajaminev kliendibaas. Näiteks Henrik Christoffersen ja Karsten Bo Larsen (2007) leidsid Taanis tehtud analüüside põhjal, et kuluefektiivsus suureneb märgatavalt kuni 5000 elanikuga omavalitsustes, seejärel enam mitte nii kiiresti kui väikestes valdades. Sellisest arusaamast lähtudes kujundati 1970. aastail ka Taani kohaliku omavalitsuse reform, et saavutada efektiivsust ja vähendada kulusid *per capita*. Selline piirarv võiks sobitada hästi ka Eesti konteksti, sest 81 protsendis Eesti kohalikest omavalitsustest on alla 5000 elaniku. See tähendab, et enam kui 4/5 omavalitsustest tegutseb suhteliselt ebaefektiivselt, võrreldes olukorraga, kui samasugust ressursi kasutaksid üle 5000 elanikuga omavalitsused (Sootla *et al* 2008). 5000 elaniku piiri tõi esile ka Geomedia (2009) kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeksi analüüs, mille kohaselt omavalitsuse võimekus kasvab üksuste suurenedes tunduvalt kuni 5000 elanikuga omavalitsusüksustes ning sellest suuremate üksuste puhul stabiliseerub.

Käsitus omavalitsuse suuruse mõjust efektiivsusele on vastuoluline, sest nii efektiivsus kui ka mastaabi- ja mahuefekt võivad töötada eri suundades, mõjutades mitmeid kohaliku omavalitsuse aspekte ja valdkondi erinevalt (Schaap 2007). Ühinemiste pooldajad eeldavad harilikult, et omavalitsusüksuse suurenemisega kaasnevad mastaabi- või mahuefekt, mis toovad kaasa efektiivsuse tõusu.

Mastaabiefekt

Enim seostatakse efektiivsusega mastaabiefekti (*economies of scale*). Majandusteadustes kasutatakse seda kulueelise kohta, mille ettevõtte omandab tegevuse laiendamisel, kui väljundi hulga suurenedes keskmine ühikukulu väheneb. Mastaabiefekti põhjused üldjuhul püsikulude suur osakaal, mis on enamasti omane tootmise või teenuste osutamise protsessi tehnilisele osale (Dollery, Byrnes, Allan 2007). Seega saab tootmine või teenuse osutamine olla efektiivne alles küllalt suure tootmismahu juures (Purju 1998), kui kapitali alginvesteeringuid on võimalik hajutada piisava hulga väljundite vahel. Tuleb arvestada, et selline tendents ilmneb ainult teatud tegevusvaldkondades või majandusharudes (Panzar, Willig 1975).

Mastaabiefekt võib tekkida:

- 1) keskmise kuluühiku odavnemisest püsikulude jaotamisel suurema hulga teenuse või toote kasutajate vahel (Andrews, Boyne 2009). Seda efekti näitab veenvalt Türi vallas tehtud koolide kuluefektiivsuse uuring: suurtes koolides on õpilaskoha maksumus ja õpetajate arv õpilase kohta üle kolme korra väiksem (Kukemelt *et al* 2008);
- 2) dubleerimise kaotamise ning sellega seotud tugikulude (osakaalu) vähenemise arvel, see võimaldab suunata rohkem vahendeid põhifunktsioonide täitmisse ja teenuste osutamisse (Lomax 1943). Suuremad organisatsioonid saavad hajutada püsikulusid (näiteks tippjuhtkond, infotehnoloogia, hooned), mis väiksemahulise tegutsemise korral on suhteliselt suured. Sellest tulenevalt peaks halduskulude osakaal kogukuludest olema suuremates omavalitsustes väiksem;
- 3) teenuste osutajate suurema spetsialiseerumise ja professionaalsuse tõusu arvel (sealhulgas parematest võimalustest spetsiifilise tehnika kasutamiseks) (Rhodes 1994; Andrews, Boyne 2009);
- 4) rahalisest võidust, mis saadakse ostuvõime suurenemisest tulenevalt madalamatest sisendi ühikuhindadest (Shepherd 1990).

Väiksemad omavalitsused võivad vastupidi kannatada negatiivse mastaabiefekti all, sest neil jääb puudu võimekusest arendada ja rakendada uudseid lahendusi teenuste osutamisel tekkivate probleemide lahendamiseks ja efektiivistamiseks (Nohria, Gulati 1996). Seetõttu kasutasid Taani väikesed omavalitsused ka enne ühinemist ühisasutuste loomist teatud teenuste osutamiseks, et saavutada mastaabiefekti. Teenuseosutamise korraldamine mitme kohaliku omavalitsusega koos on levinud näiteks Ameerika Ühendriikides (Warner, Hefetz 2002) ja Põhjamaades, eriti Soomes pärast 2009. aasta omavalitsusreformi.

Tööjõumahukad ja kliendikesksed teenused (näiteks sotsiaalhoolekanne), mis moodustavad olulise osa kohaliku omavalitsuse tegevusest, annavad üldiselt vähe mastaabiefekti, sest teenuse spetsiifika nõuab mahu suurendamise korral rohkem töötajaid. Esineb ka väiteid, et ametnike töö muutub mastaabi suurenedes hoopis vähem tulemuslikuks, sest vastutus hajub. Seetõttu vajavad suuremad omavalitsused ebaoproportsionaalselt palju ametnikke, mis põhjustab negatiivset mastaabiefekti (Dollery, Crase 2006).

Mastaabiefekti kriitika

Muidugi kaasneb sellise majandusteoreetilise käsitluse sobitamisega omavalitsuste ühinemise konteksti kriitika. Esiteks kasvavad teenuse mahu suurenedes juhtimisprobleemid, mis võivad hakata efektiivsust pärssima, kuni juhtimisprobleemidest tulenev võimetus kaalub üles spetsialiseerumisest saadava kasu ja viib lõpuks negatiivse mastaabiefektini (Andrews, Boyne 2009).

Teiseks võivad väikesed omavalitsused saada mastaabiefektist kasu, ostes teenuseid sisse piisavalt suurtelt pakkujatelt (teiselt kohalikult omavalitsuselt, eraettevõtetelt või

mittetulundusühendustelt), samuti ühendades teenuse osutamiseks ressursid naaberomavalitsusega nendega ühinemata (Dollery, Byrnes, Allan 2007). Kolmandaks leitakse, et paljude avalike teenuste puhul ei ole mastaabiefekti võimalik saavutada või on see võimalik alles suhteliselt suure konsolideerimise järel, eri allikate põhjal alates 50 000 (Keating 1998) ja 100 000 elanikust (Wright 1995). Selline teenuse optimaalne piirkond ületaks Eestis liitumisel potentsiaalselt tekkivate uute omavalitsuste suuruse, mistõttu liitumine ei lahenda nende nõrkusega seotud probleeme. Suurem teenuspiirkond võib teatud teenuste puhul suurendada kulutusi kommunikatsioonile ja seega neutraliseerida efekti, eriti üksustes, kus vahemaad on suured. Seda püütakse vältida kulude ülekandmisega teenuse saajale, mis võib tuua näilise efekti. Tegelikku koguefektiivsust sel juhul aga ei saavutata (Boyne 1992; Christoffersen, Larsen 2007). Vastuargumendina kasutatakse ka teenuste kättesaadavuse võimalikku vähenemist ühinemiste järel ning otsese kontrolli võimaluste vähenemist kodanike poolt. See pole siiski piisavalt veenev argument, nii nagu ka teised ratsionaalse valiku teooria argumendid, mida kasutavad parempoolse mõtteviisiga inimesed. Selline kriitika eeldab, et valla suurenedes jätkab vald tsentraliseeritud juhtimist ning teenuste osutamise sisemist dekontsentreerimist ei toimu. Tegelikkus näitab siiski vastupidist. Näiteks kui ühinenud vallas tekib üks keskraamatukogu, saavad endised raamatukogud säilida selle filiaalidena. Seega tekib mastaabi- ja mahuefekt, kuid teenused jäävad kohapeale alles. Kättesaadavate teavikute hulk ilmselt mitmekesistub ja seega teenuse kvaliteet paraneb.

Mitmekülgssussääst

Mahuefekt ehk mitmekülgssussääst (*economies of scope*) ilmneb, kui kahe või enama sarnase toote tootmise või teenuse osutamise ühendamisel kulud vähenevad. Mõiste võeti kasutusele tööstusorganisatsioone käsitlevas kirjanduses (Baumol, Panzar, Willig 1982), kuid ka teised distsipliinid on otsinud mitmekülgssussäästu võimalikkust, et teha kindlaks, kas spetsialiseerumise arvel on võimalik kulusid vähendada.

Mitmekülgssussäästu saavutamiseks on neli peamist võimalust:

- 1) sisendite koondamine samade väljundite tootmiseks. Näiteks seni kahe osakonna pädevuses olnud sarnase teenuse osutamise ühendamine (taotluste vastuvõtmine, lubade väljastamine, kultuuri- ja turismivaldkonna infoteenuste ühine osutamine) (Dollery, Fleming 2006);
- 2) fikseeritud püsikuludega sisendite ühendamine, kui samasuguse sisendiga saab toota erinevat väljundit (Baumol, Panzar, Willig 1982). Sellised sisendid võivad olla andmetöötluse, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ning halduspersonali kulud ehk tugikulud (*back-office costs*). Tugiülesannete ühendamine (asutuste raamatupidamine, infotehnoloogiategi, ühine teeninduslett või -punkt jms) on ka levinuim mitmekülgssussäästu näide praktikas. Selliste majanduslike efektide realiseerumisel vähenevad finantskoormus, mis tuleneb administratiivsest dubleerimisest, ja sisemised tehingukuludallüksuste vahel (Grosskopf, Yaisawarng 1990);
- 3) samade või samasuguste sisendite kasutamine rohkem kui ühe väljundi ehk nn kõrvalprodukti tootmiseks (näiteks koolitranspordi kasutamine ka kohalike elanike, pensionäride transpordiks) või kaasneva kauba müümisel põhiostu tegemisel (rohkem erasektoris kasutatav) (Byrnes, Dollery 2002);
- 4) teenuste osutamise või toodete tootmise ühendamine, nii et ühe protsessi väljundit, mis võib olla nii informatiivne kui ka füüsiline, kasutatakse teise protsessi sisendiks (Byrnes, Dollery 2002; Dollery, Fleming 2006). Näiteks probleemsete noorukite sotsiaalne integratsioon sotsiaalsete probleemidega inimeste abistamisel (sotsiaaltöösse kaasamine), sademevee kasutamine pinnase niisutamiseks või kastmiseks.

Vivien Lowndes (Lowndes, Sullivan 2008) lisab olulise nüansina teenuste osutamise ühendamisel tugifunktsioonide liitmisest saadavale kasule ja dubleerimise vältimisele ka sellisest koostööst tekkiva sünergia. Väga väikestes omavalitsustes ei ole selliseid

meetmeid alati võimalik rakendada, suurtes on see tihti ainuvõimalik tee ning valdadeühinemisel lihtsalt saavutatav.

Efektiivsusest saadav kasu

Ühinemise korral võib efektiivsus mastaabi- ja mahuefekti tõttu tõusta, kuid vastupidi oodatule võivad suureneda kulud elaniku kohta, sest teenuse kvaliteet paraneb; samuti võivad tulud elaniku kohta väheneda, sest jõukuse kasvades väheneb riigi toetus arenguvajadusteks (näiteks sihtotstarbelised eraldised). Tulud *per capita* võivad väheneda ka pärast ühinemist vähem jõukate naabritega (Sørensen 2006). Väiksematel omavalitsustel sageli ei kaasne ühinemise korral saavutatava efektiivsuse tõusuga madalamad keskmised kulud ühiku kohta, sest pärast liitumist arendatakse teenust oluliselt (Steiner 2003).

Efektiivsuse tõusu arvel on võimalik parandada teenuste kvaliteeti (samade sisendite suhte säilides tagatakse parem toodete või teenuste kvaliteet). Kuid selliste paranduste ulatust on keeruline mõõta (kas teenuse kvaliteet tegelikult paranes või mitte), seejuures on keeruline ka vältida olukorda, kus teenuse kvaliteedi parandamiseks suurendatakse paralleelselt sisendite hulka, mistõttu oodatud eelarvekulude vähenemist ei kaasne. Kui kohaliku omavalitsuse struktuurireformide eesmärgiks seada ainult eelarve kokkuhoid, mitte teenuse parem kvaliteet (mis enamasti on oluline eesmärk) eeldab see tugevat riigi finantskontrolli omavalitsuste üle (Christoffersen, Larsen 2007). Siinjuures tuleb arvestada ka seda, et avalikud teenused on erateenustega võrreldes mahult (eelarve tõttu) piiratud ning kvaliteedi ja kvantiteedi suhet reguleerib poliitiline otsus: kui palju millisele valdkonnale kulutada. Teenuste madal hind võib tuleneda ka sellest, et kvaliteet on halvem ja teenus ei vasta standardile ning suuremad ühikukulud võivad vastupidi olla teenuse kõrge tulemuslikkuse (näiteks koolide asukoht riigieksamite pingereas), mitte ebaefektiivsuse näitaja. Kuna kuluefektiivsuse hindamisel mõõdetakse väljundina teenuse osutamist teatud elanike hulgale ja sisendina teenuse maksumust, siis ei arvesta see reaalselt efekti avaliku teenuse tarbijale (Sootla *et al* 2008).

Uuemate käsitluste kohaselt on efektiivsuse arvel saavutatavast kokkuhoiust (kulude vähenemisest) olulisem siiski saadav kasu – kas suurem lisaväärtus kasutajale tootlikkuse täiustumise või vabanenud ressursside ümbersuunamise tõttu avaliku sektori teistesse valdkondadesse, kus neil on suurem mõju (Quirk 2005). Üldjuhul ei saa alati lähtuda eeldusest, et ühinemistega kaasneb netokujul mastaabiefekt, kui ei ole tehtud detailset empiirilist analüüsi konkreetsete teenuste kohta. Kuivõrd efektiivsus ja mastaabiefekt ei ole universaalsed nähtused, vaid sõltuvad nii kohaliku omavalitsuse korralduse ja rahastamise süsteemist kui ka konkreetsest valdkonnast, võivad tulemused olla ja üldjuhul ongi riigiti ning valdkonniti erinevad.

Efektiivsuse mõõtmine

Efektiivsuse hindamiseks kasutatakse enamasti kuluefektiivsuse (*cost-efficiency*) analüüsi, mille peamisi küsimusi on, kui palju läks saavutatud eesmärk maksma ning kas see on odavam eesmärgi saavutamise viis (Vörk 2006). Kohaliku omavalitsuse teenuse osutamise kuluefektiivsust saab empiiriliselt hinnata teenuse osutamise kogukulude suhte põhjal elanike arvu (kulud *per capita*), mis võimaldab objektiivse mõõtühiku alusel võrrelda efektiivsust teatud perioodide lõikes või erinevate omavalitsuste lõikes (Warner, Hefetz 2002). Eeldatakse, et mastaabi- ja mahuefektiga seoses kuluefektiivsus suureneb (see tähendab kulud vähenevad sama väljundi tootmiseks või kulud jäävad samaks enama väljundi tootmiseks).

Artiklis esitatud järeldused tuginevad siseministeeriumi tellitud ja 2008. aastal Tallinna Ülikooli tehtud kuluefektiivsuse analüüsile, mis tehti 2005 toimunud kohalike omavalitsuste ühinemiste ja selle tagajärgede uurimise käigus, ning selle põhjal kirjutatud

magistritööle, mis keskendus ainult valitsemissektori ja vaba aja valdkonna kuluefektiivsusele.

Analüüsis võrreldi nelja praeguse valla (Tapa, Türi, Suure-Jaani ja Saarde valla) ning 14 kuni 2005. aastani eksisteerinud ühinenud omavalitsuse (Tapa linna, Lehtse valla, Saksi valla; Türi linna, Türi valla, Kabala valla, Oisu valla; Suure-Jaani linna, Suure-Jaani valla, Olustvere valla, Vastsemõisa valla; Kilingi-Nõmme linna, Saarde valla ning Tali valla) üldvalitsemiskulude ja vaba aja kulude dünaamikat, võrreldes vastavaid näitajaid 2004. ja 2007. aastal, see on aasta enne ja aasta pärast liitumisi. Andmete võrreldavuse tagamiseks on 2007. aasta kuludest maha arvestatud nii inflatsioon kui ka eelarve juurdekasv. Kuna liitunud kuluefektiivsuse analüüs hõlmab suhteliselt väikest valimit, on analüüsitud ka kõigi Eesti omavalitsuste (välja arvatud Tallinn) näitajaid, et hinnata kohaliku omavalitsuse suuruse ja efektiivsuse vahelist seost ning potentsiaalset mastaabiefekti.

Kuluefektiivsuse analüüs

Kui omavalitsuste ühinemistega kaasnevad muud praegu tähelepanu alt välja jäävad ühekordsed kulud (Andrews, Boyne 2009), siis analüüsist selgub, et ühinemistel ja omavalitsusüksuse suurusel on selge seos kohaliku omavalitsuse valitsemissektori efektiivsusega. Samuti on üldvalitsemiskulude puhul võimalik saavutada märkimisväärset mastaabiefekti ja sellest tulenevat kokkuhoidu nii väikestes kui ka suurtes valdades ning linnades.

Üldvalitsemiskuludena on käsitletud haldusaparaadi kulu (volikogu, valitsus, keskne raamatupidamine) ja eri valdkondades näidatud halduskulu. Üldvalitsemiskulude osakaal eelarvest ja üldvalitsemiskulud *per capita* vähenesid ühinemisel märkimisväärselt.

Üldvalitsemiskulud *per capita* vähenesid pärast ühinemist keskmiselt 27,6 protsenti ja nende osakaal eelarvest langes 3,3 protsendi võrra: näitajad pärast ühinemist vastavalt 1260 krooni *per capita* ja osakaal eelarvest 9,7 protsenti. Need jäävad oluliselt allapoole Eesti keskmisi väärtusi, mis olid 2007. aasta andmete põhjal 2300 krooni *per capita* ja valitsemiskulude osakaal kogukuludest 13 protsenti. Pärast kohalike omavalitsuste ühinemisi on toimunud areng, mida kinnitab ka üldine statistika. Suurematel omavalitsustel on oluliselt madalam valitsemiskulude osakaal eelarvest (alla 1000 elanikuga kohalikes omavalitsustes on valitsemiskulude osakaal 19,6 protsenti kogukuludest ja üle 10 000 elanikuga omavalitsustes kõigest 12,6 protsenti) ning peaaegu kaks korda väiksemad ühikukulud (alla 1000 elanikuga omavalitsustes 3280 krooni *per capita* ja üle 10 000 elanikuga omavalitsustes 1776 krooni *per capita*).

Üldvalitsemiskulude vähenemisel ei saa kindlasti pidada määravaks mõjuriks ühekordset efekti endiste vallavalitsuse hoonete sulgemisest, sest ühinenud valdade struktuuris kohapealsed teeninduspunktid säilivad. Seega saab teha järelduse, et mastaabiefekti allikas on olulisel määral ka dubleerimise vähendamine ja tugiülesannete ühendamisega nende mahu vähenemine. Seda järeldust toetab kohalike omavalitsuste ametnike suhtarvude analüüs: pärast ühinemist vähenes ametnike suhtarv kahe võrra 1000 elaniku kohta, endise 5,8 ametniku asemel 3,8 (vähenemine ligikaudu 20 protsenti). Eesti 2007. aasta keskmine oli 5,7 ametnikku 1000 elaniku kohta. Sellega paralleelselt vähenes ka tugiülesandeid täitvate ametnike ning abiteenistujate ehk *back-office* ametnike proportsioon kogu ametnikkonnast. *Back-office* ametnike hulka on arvestatud tugiteenuseid osutavaid ametnikke nagu raamatupidajaid, registripidajaid, sekretäre, ka linnasekretäre ning valitavaid ja nimetatavaid kohaliku omavalitsuse juhte (vallavanemad ja linnapead; abivallavanemad ja abilinnapead), kelle arv omavalitsuste ühinedes harilikult väheneb või peaks vähenema, et mastaabiefekti saavutada (Andrews, Boyne 2009). See annab märku dubleerimise vähenemisest, toetades samal ajal mõnevõrra ametnike spetsialiseerumise väidet. Ametnike spetsialiseerumist kinnitavad ka ühinenud valdades tehtud ametijuhendite analüüsi tulemused. Märkimisväärselt paranes mono- ja multifunktsionaalsete ametnike vahekord – pärast ühinemist oli rohkem selliseid

ametikohti, kus oli võimalik spetsialiseeruda ühele valdkonnale. Ametijuhendite analüüsist järeldus, et ühinenud valdades suurenes tervikuna nii ametnike ülesannete arv kui ka spetsialiseerumine ning monofunktsionaalsete ametnike arv (Sootla *et al* 2008).

Mis suurendab suutlikkust

Üldvalitsemiskulude vähenemine eelarves on võimaldanud suunata rohkem raha omavalitsuse põhiteenuste osutamisse, mis seni on olnud alarahastatud või millel on avalikkusele suurem mõju (Quirk 2005). Seda järeldust toetas vaba aja valdkonna kulude analüüs. Vaba aja kulutuste puhul oli selgelt näha, et ühinenud omavalitsused suudavad paremini valdkonda rahastada: kõigis valdades tõusis vaba aja valdkonna osakaal eelarvest ehk valdadel oli võimalik senisest enam ressursse suunata oma põhiülesande täitmise kvaliteedi parandamiseks ning osas väikevaldades kompenseerida sellega senist alarahastamist. Kõigis omavalitsustes suurenes pärast ühinemist vaba aja valdkonna osakaal eelarves ning neljast kolmes suurenesid valdkonna kulud *per capita*. See näitab valdkonna suurema rahastamise vajadust. Kohalikud omavalitsused näevad aga sageli just vaba aja valdkonnas kohta, kus kulusid kokku hoida (Inimarengu aruanne 2009, 61). Inimese kohta tehtavad vaba aja kulud vähenesid ühinenud omavalitsustes mõnevõrra ainult Tapa vallas. See võib olla seotud ühinemiseelse Tapa linna keskmisest kõrgema vaba aja valdkonna kuludega *per capita*. Selgus, et vaba aja valdkonnas ei avaldu mastaabiefekt, mis on põhjendatav teenuse kliendikesksuse ning vähese tehnilise aspektiga, küll aga on tuntavad üldvalitsemiskulude mastaabiefekti kaudu lisanduvad vahendid valdkonna tegevuste rahastamiseks. Ilmselt võib vaba aja valdkonnas ilmned ka mahuefekt (Tapa vald), aga see suunatakse enamasti teenuse kvaliteedi parandamise. Teenuse kvaliteedi hindamiseks on esmalt vaja kokku leppida parameetrid, mille alusel kvaliteeti mõõta, sest ainult kulude põhjal ja antud analüüsi raames ei olnud see võimalik. Mastaabiefekti olemust arvestades tuleks selle võimalikkust analüüsida konkreetselt ühe teenusega seotud kulude, mitte valdkonna kogukulude põhjal. Selleks analüüsiti ka raamatukogude tegevuskulusid. Erinevalt vaba aja kuludest näitas raamatukogude analüüs, et olulist mastaabiefekti on võimalik saavutada (ühikukulu hind langes üle 36 protsendi Türi ja Saarde vallas), aga seda kas ei esine igas ühinenud vallas või suunatakse efekt teenuse kvaliteedi parandamiseks. Kui Türi vallas raamatukogude juhtimine tsentraliseeriti, mis põhjendab ka tekkinud kuluefektiivsust, siis Saarde vallas raamatukogude juhtimist ei ühendatud. Efektiivsuse tõusuks piisas ühinemise tõttu koondatud tugiteenustest (raamatupidamine, palgaarvestus vms). Kas suunata ressursid teenuse kvaliteedi parandamise või jätkata olemasoleval tasemel, on poliitiline valik. Kvantitatiivne analüüs näitas, et kuluefektiivsus oli olemas. See on seletatav mastaabiefekti tekkimisega, kuid kulude vähenemise konkreetsed põhjused valdades peaks selgitama kvalitatiivne analüüs. Ühinenud valdade raamatukogude analüüsi tulemusi ei toetanud üldine kohalike omavalitsuste statistika analüüs, mille põhjal omavalitsusüksuse suurusel ei ole seost raamatukogude pidamise kuluefektiivsusega.

Kõige suurem positiivne mõju

Eelnevaid muutujatevahelisi seoseid kirjeldavatele valemitele tuginedes saab välja arvutada, kui suure muutuse valitsussektori kuluefektiivsuses elanike arvu muutus kaasa tooks. See on pigem illustratiivne, kuid kirjeldab piltlikult siiski elanike arvu muutuse mõju. Näiteks kui elanike arv kahekordistub 1500-lt 3000-le, tooks see kaasa üldvalitsemiskulude osakaalu langemise 1,5 protsendi võrra (16-lt 14,5 protsendile, see tähendab langust 9 protsenti), üldvalitsemiskulude vähenemise *per capita* 310 krooni võrra (2400 kroonilt 2090 kroonile, langus 13 protsenti) ning ametnike suhtarvu vähenemise 1,23 võrra 1000 elaniku kohta (see tähendab langust 20 protsenti).

Kõige suurem positiivne mõju elanike arvu muutusel ongi ametnike suhtarvule: mida suurem kohaliku omavalitsuse üksus, seda vähem ametnikke 1000 inimese kohta. Seega kui kõik alla 5000 elanikuga omavalitsused kasutaksid ära potentsiaalset mastaabiefekti ning ühineksid vähemalt 5000 elaniku piirini, siis eeldades, et üldvalitsemiskulude ja ametnike suhtarvu vähenemise tempo on ligikaudu samasugune nagu eelmistes näidetes, kahaneksid üldvalitsemiskulud (2007. aasta kulude põhjal arvestades) kõigil omavalitsustel kokku 18 miljoni võrra ning ametnike arv väheneks rohkem kui 400 ametniku võrra. Ka siis, kui selle efekti tasandaks ära kohalike omavalitsuste põhifunktsioonide täitmisel teenuse kvaliteedi parandamisest tekkiv ühikukulude suurenemine, tähendaks see olulist võimalust muuta kohaliku omavalitsuse põhiteenust paremaks. See on oluline argument omavalitsuste vabatahtlikuks ühinemiseks, eriti kui arvestada teoreetilist presumptsiooni, et liitumiste üle otsustavad juhid käituvad ratsionaalse valiku teooriast lähtudes ja otsustavad ühinemise selle käigus saadava rahalise võidu ja (tehingu)kulude kalkulatsiooni põhjal.

Lühidalt öeldes näitas üldvalitsemiskulude analüüs, et valitsemiskulude osatähtsuse ja ühikukulu kahanemine annab olulise mastaabiefekti. Tunduvalt vähenes nii ametnike arv elanike arvu kohta kui ka tugiülesandeid täitvate ametnike osakaal ametnikkonnas. Valitsemiskulude kahanemine omakorda võimaldab suunata rohkem raha kohaliku omavalitsuse põhiteenuste alarahastamise kompenseerimiseks või kvaliteedi parandamiseks, mida illustreeris ka vaba aja valdkonna analüüs. Mastaabi- või mahuefekti vaba aja valdkonnas ei täheldatud. Raamatukogude puhul ilmnes ühinemisel märkimisväärne potentsiaal mastaabiefektiks, kuigi kohaliku omavalitsuse üldine statistika ei toetanud raamatukogude kuluefektiivsuse ja kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse vahelist seost.

Kokkuvõttes võime järeldada, et Eestis ei tule kohalike omavalitsuste liitumiste eesmärgiks seada efektiivsusest ja mastaabiefektist saadavat rahalist kokkuhoidu, vaid keskenduda tuleb lisaväärtusele – eelkõige tugiteenuste koondamisest ning dubleerimise vältimisest tuleneva kohaliku omavalitsuse põhiteenuste rahastamise osatähtsuse ning ametnike spetsialiseerumise suurenemisele.

Kasutatud kirjandus

- Andrews, R., Boyne, G. A. (2009).** Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities. – *Urban Studies*, vol 46, no 4, pp 739–759.
- Baumol, W., Panzar, J. C., Willig, R. D. (1982).** Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Boyne, G. A. (1992).** Local Government Structure and Performance: Lessons from America? – *Public Administration*, vol 70, no 3, pp 333–357.
- Brans, M. (1992).** Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation. – *Public Administration*, vol 70, no 3, pp 429–451.
- Byrnes, J., Dollery, B. (2002).** Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. – *Urban Policy and Research*, vol 20, no 4, pp 391–414.
- Christoffersen, H., Larsen, K. B. (2007)** Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects. – *Local Government Studies*, vol 33, no 1, pp 77–95.
- Dollery, B., Byrnes, J., Allan, P. (2007).** Optimal Structural Reform in Australian Local Government: An Empirical Analysis of Economies of Scale by Council Function in New South Wales. – *Urban Policy and Research*, vol 25, no 3, pp 357–370.
- Dollery, B., Crase, L. (2004).** Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. – *Urban Policy and Research*, vol 22, no 3, pp 265–275.

- Dollery, B., Crase, L. (2006). Optimal Approaches to Structural Reform in Regional and Rural Local Governance: The Australian Experience. – Local Government Studies, vol 32, no 4, pp 447–464.
- Dollery, B., Fleming, E. (2006). A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. – Urban Policy and Research, vol 24, no 2, pp 271–282.
- Eesti inimarengu aruanne 2009 (2010). Eesti Koostöö Kogu. Tallinn.
- Geomedia (2001). Omaavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele. Uuringu lõpparuanne. Tartu.
- Geomedia (2009). Eesti kohaliku omaavalitsuse üksuste võimekuse indeks. Analüüsi presentatsiooni slaidid. Ettekanne Siseministeeriumis.
- Grosskopf, S., Yaisawarng, S. (1990). Economies of Scope in the Provision of Local Public Services. – National Tax Journal, vol 43, issue 1, pp 61–74.
- Keating M. (1998). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. – D. Judge *et al* (eds). Theories of Urban Politics. London: SAGE.
- Kukemelk, H., Luik, P., Kink, T., Raudsepp, E., Kotka, M. (2008). Uuring Türi valla hariduse valdkonna arengusuundade väljasegitamiseks. Tartu Ülikooli haridusteaduskond, Tartu Ülikooli Türi Kolledž.
- Leemans, A. (1970). Changing Patterns of Local Government. International Union of Local Authorities.
- Lomax, K. S. (1943). Expenditure per Head and Size of Population. – Journal of the Royal Statistical Society, vol 106, no 1, pp 51–59.
- Lowndes, V., Sullivan, H. (2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. – Public Administration, vol 86, no 1, pp 53–74.
- Nohria, N., Gulati, R. (1996). Is Slack Good or Bad for Innovation? – Academy of Management Journal, vol 39, no 5, pp 1245–1264.
- O'Sullivan, A., Sheffrin, S. M. (2003). Economics: Principles in Action. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Panzar, J., Willig, R. (1975). Economies of Scale and Economies of Scope in Multi-Output Production. Economic Discussion. Paper No 33, Bell Laboratories.
- Parrado, S. (2005). Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: A Comparative Review. Paper prepared for SIGMA. Madrid .
- Purju, A., Tammeraid, A. (1998). Avaliku sektori ökonoomika. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut.
- Quirk, B. (2005). Localising Efficiency – More Than Just Saving Money. – Local Government Studies, vol 31, no 5, pp 615–625.
- Reiljan, J., Ukrainski, K., Andresson, K. (2004). Differences in the Level of the Main Budget Components of Estonian Local Governments: An Empirical Analysis. – Eesti majanduspoliitilised väitlused 12. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag; Tallinn: Mattimar, lk 382–397.
- Relationship between the Size of Local and Regional Authorities and their Effectiveness and Economy of their Action (2001). Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). Council of Europe.
- Rhodes, R. (1994). The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. – Political Quarterly, vol 65, pp 138–151.
- Schaap, L. (2007). Problems in Dutch Local and Regional Government? Then, Amalgamate! Paper presented to the European Group of Public Administration (EGPA) annual conference, 19–12 September, Madrid.
- Shepherd, W. (1990). The Economics of Industrial Organisation. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. (2008). Kohalike omaavalitsuste 2005. aasta ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Uurimisaruanne. – <http://www.siseministeerium.ee/2005-aasta-toimunud-kohalike-omavalitsuste-uhinemiste-analuus/>

- Sørensen, R. J. (2006).** Local Government Consolidations: The Impact of Political Transaction Costs. – Public Choice, vol 127, issue 1, pp 75–95.
- Steiner, R. (2003).** The Causes, Spread and Effects. Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. – Public Management Review, vol 5, issue 4, pp 551–571.
- The Impact of the Economic Downturn on Local Government: What Is Happening and What Can Be Done about It? (2009). Report by OSI/LGI to the Council of Europe.
- Warner, M., Hefetz, A. (2002).** Applying Market Solutions to Public Services. – Urban Affairs Review, vol 38, no 1, pp 70–89.
- Velner, V. (1936).** Valdade territoriaalne ümberkorraldamine. Tallinn: Eesti Maaomavalitsuste Liit.
- Wright, G. (1995)** The Division of Central Local Functions. – J. Jabes, M. Vintar (eds). Public Administration in Transition. NISPAcee Press.
- Võrk, A. (2006).** Kvantitatiivsed meetodid mõjude hindamisel. Sissejuhatus. Tartu Ülikool, Praxis. –
<http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=11589/Kvantitatiivsed+meetodid+m%F5jude+hindamisel.+Sissejuhatus.ppt>