

1. EESTI KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE VÕIMEKUSE INDEKS: METOODIKA JA TULEMUSED, 2005–2008

Veiko Sepp, Rivo Noorkõiv, Kaja Loodla
Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia

Sissejuhatus. Kohaliku omavalitsemise mõõtmise ülesanne ja lahendusi Eestis

Valitsemine kohalikul tasandil on kompleksne, haarab paljusid eluvaldkondi ning sisaldab poliitilisi, halduslikke ja teenindavaid komponente (vt nt Haljaste jt 2007). Eelkõige koos hea valitsemise kontseptsiooni levikuga on ühiskondades kasvanud soov ja vajadus hinnata kohaliku omavalitsemise edukust ning edu määravaid tegureid. Hea valitsemise nõudeid rahuldavat hindamist on võimalik läbi viia, võttes aluseks võrreldavatel andmetel tugineva teadmise. Hea valitsemine on ühtlasi ka teadmistepõhine valitsemine (vt Sepp ja Noorkõiv 2008a).

Kohaliku omavalitsemise mõõtmise võimalused

Põhimõttelisi võimalusi, mille alusel ja kuidas kohalikku omavalitsemist hinnata, on palju. Kõik need eeldavad aga meetoodikal põhinevaid mõõtmisi. Näiteks võib mõõta kohaliku omavalitsemise praktikaid, valitsemise tulemusi või siis valitsemise tingimusi. Mõõta saab valitsemise kvaliteeti, mahtu (nt täidetavate ülesannete ulatust), samuti valitsemise ökonoomsust. Mõõtmisel võib keskenduda olemasolevale olukorrale ja/või selles sisalduvale potentsiaalile või siis senisele arengule. Mõõtmise ülesanne võib piirduda konkreetse eluvaldkonna või veelgi kitsama fookusega, aga võib ka haarata kohalikku omavalitsemist kui tervikut. Mõõtmiste meetoodika valikul on kõige olulisem vastata esmalt küsimusele, milleks mõõdetakse.

Eestis on viimasel kümnendil tehtud rida katseid luua kohaliku omavalitsemisega seotud kompleksseid mõõtmisüsteeme. Süsteemidel on erinevad lähtekohad ja eesmärgid, kuid mõõtmistulemuse laadi alusel võib neid jagada kaheks. Esiteks on välja töötatud mitmeid mõõtmisüsteeme, mille tulemusel jõutakse ühe summaarse kompleksnäitajani, indeksini. Nende süsteemide eelis on see, et need pakuvad võimalusi Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi sisesteks üldistavateks võrdlusteks. Sellisteks indeksiteks on Statistikaameti elujõulisuse indeks (Sõstra 2004; Lehto 2005) ja omavalitsusüksuste arenguindeks (Kivilaid 2005), EAS arenguindeks ja finantsindeks, samuti Lembit Suvi (1999) sotsiaal-majandusliku potentsiaali mõõt ja Geomedia kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkuse indeks (Sepp 2008; Sepp ja Noorkõiv 2008b).

Alternatiivse võimalusena on Eestis kirjeldatud ka kompleksseid mõõtmisüsteeme, mille puhul mõõtmistulemusi koondava indeksi arvutamisest hoidutakse. Huvitavamate näidetena saab esile tõsta Hillar Kala (2001) linnade ja valdade reitingusüsteemi, Arno Lõo (2004) arengupotentsiaali, heaolu ja funktsionaalse edukuse arvutusi, SA Läänemaa Arenduskeskuse ja Tallinna Ülikooli koostöös (Sootla ja Suur 2006) tehtud kohaliku omavalitsuse suutlikkuse mõõtmisi Läänemaal ja Hiiumaal, Geomedia korraldatud haldussuutlikkust mõjutavate tegurite analüüsi Järvamaal (Sepp 2008). Sellised mõõtmised pakuvad üldjuhul lihtsamalt tõlgendatavat teadmist kohaliku omavalitsuse süsteemi (osade) kohta, kuid eeldavad võrdlevate üldistuste tegemiseks hindajalt väga head sünteesivõimet.

KOV-võimekuse üldindeks

Käesolevas artiklis tutvustatakse Siseministeriumi tellimisel koostatud ettepanekut kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse (KOV-võimekuse) üldindeksi arvutamiseks (Sepp, Noorkõiv, Loodla 2009). Seega kuulub see ülal esitatud jaotuse põhjal mõõtmisüsteemide esimesse rühma ning on eesmärgipäraselt suunatud võrdlusülesannete täitmisele. Artiklis kirjeldatakse esmalt teoreetilisi lähtekohti, millest tulenevalt kujundati indeksi sisu ja valiti näitajad. Samuti defineeritakse kasutatud näitajad. Seejärel selgitatakse indeksi arvutamise

põhimõtteid. Mõõtmise tulemused Eesti valdade ja linnade kohta on esitatud edetabeli (vt tabel 1.5 artikli lõpus) ja kaartidena (vt kaardid 2–8 lisas 1). Tulemuste analüüsimisel keskendutakse kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse süsteemsele varieeruvusele linnaregionide funktsionaalsete rühmade ja suurusrühmade lõikes. Artikli lõpuosas võrreldakse lühidalt KOV-võimekuse üldindeksit ja teisi Eestis välja töötatud kohaliku omavalitsuse mõõtmisüsteeme ning hinnatakse loodud indeksi tugevusi ja nõrkusi, samuti selle edasiarendamise võimalusi.

Kohaliku omavalitsuse üksuste olemus ja võimekus

Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeksi koostamisel on esmalt tarvilik määratleda kohaliku omavalitsuse üksuste olemus ning see, mida mõistetakse võimekuse all.

KOV-üksuste olemus

Kõige üldisema definitsiooni alusel on KOV-üksused korporatsioonid, mis ühendavad territoriaalsel printsiibil (registreeritud) elanikke, aga ka nende elanike poolt loodud organisatsioone, ja kus toimub ühine kohaliku elu korraldamine (vt Haljaste jt 2007). Seega saab eristada kahte peamist KOV-üksuste dimensiooni. Esiteks on KOV-üksused territoriaalsed üksused, milleks Eestis on vallad ja linnad. Siin on oluline võimekus, mis tuleneb territooriumist ja korporatsiooni liikmetest — elanikest ja nende loodud kõikvõimalikest organisatsioonidest, ühendustest, võrgustikest. Teiseks on KOV-üksused valitsemis- ja haldamisstruktuurid, mille võimekus väljendub kõige olulisemalt autonoomses esindusdemokraatias, kohaliku elu korraldamise võimes ja avalike teenuste osutamises.

KOV-võimekuse indeksis võetakse mõlemat KOV-üksuste dimensiooni arvesse võrdses ulatuses. Kummaski eristatakse kolm indeksi komponenti, seega kokku kuus KOV-võimekuse komponenti. KOV-üksuse kui territoriaalse üksuse võimekuse mõõtmisel kasutatakse lisaks otseselt definitsioonist tulenevale komponendile (A1 — Rahvastik ja maa) veel kohaliku majanduse (A2) ja elanikkonna heaolu (A3) kui valdade ja linnade võimekuse kõige olulisemaid aspekte iseloomustavaid komponente. Omavalitsuse poolt kirjeldatakse valitsemise, haldamise ja teenuste osutamise organisatsioonilise võimekuse (B1), kohaliku omavalitsuse finantsvõimekuse (B2) ja kohalike avalike teenuste osutamise võimekuse (B3) kaudu.

Tabel 1.1 **Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeksi komponendid**
Table 1.1 *Components of the local government capacity index*

KOV-üksuste olemus <i>Nature of LG units</i>	Defineeriv komponent <i>Defining component</i>	Iseloomustavad komponendid <i>Characteristic components</i>	
Territoriaalne üksus (linnad ja vallad) <i>Territorial unit (cities and rural municipalities)</i>	A1 Rahvastik ja maa <i>A1 Population and land</i>	A2 Kohalik majandus <i>A2 Local economy</i>	A3 Elanikkonna heaolu <i>A3 Population welfare</i>
Omavalitsus <i>Local government</i>	B1 Kohaliku omavalitsuse organisatsioon <i>B1 Local government organisation</i>	B2 Kohaliku omavalitsuse finantsolukord <i>B2 Financial status of local government</i>	B3 Kohaliku omavalitsuse teenused <i>B3 Local government services</i>

Võimekuse all mõistetakse KOV-võimekuse indeksi koostamisel mõõtu, mis näitab subjekti võimet, potentsiaali midagi ära teha. Võimekus võib väljenduda absoluutse kvantitatiivse võimekusena. On ilmne, et 400 000 inimest on enamikul juhtudel võimelised rohkem ja paremini ära tegema kui 900 inimest. Võimekus võib tuleneda üksuse või süsteemi mitmekesisusest. Võib eeldada, et mitmekesise majandusega ettevõtte on võimeline rohkem ja stabiilsemalt töökohti pakkuma ja kohalike eelarvete tulusid looma. Võimekus võib olla seotud subjekti struktuursete omadustega, näiteks territoriaalse üksuse rahvastiku-struktuuriga. Samuti võib võimekust hinnata suhtelisena, jagatuna süsteemi või üksusse kuuluvate "ühikute" arvuga.

Kõik need võimekuse mõõdud leiavad allpool komponentide kirjeldamisel kasutust. Indeksi näitajate osas tehakse valik erinevat tüüpi võimekuste vahel, lähtudes vastava komponendi sisulisest tõlgendusest. Näiteks elanikkonna heaolu käsitletakse üsna loomulikult läbi elanike ning seetõttu kasutatakse selle komponendi kirjeldamisel üksnes suhtelise võimekuse näitajaid. Kohaliku majanduse iseloomustamisel täiendab suhtelise võimekuse näitajaid ka mitmekesisust iseloomustav näitaja.

Järgnevalt esitatakse komponentide kaupa KOV-võimekuse indeksi iseloomustamiseks kasutatavate näitajate loetelu, defineeritakse need vastavalt kasutatud andmetele, viidatakse andmeallikatele ning määratakse iga näitaja võimekuse laad.

A1 Rahvastik ja maa

Komponent koosneb kahest absoluutse võimekuse ja kahest struktuurse võimekuse näitajast. Sisulises plaanis tähtsustatakse enam rahvastikku, mida kirjeldab kolm näitajat neljast.

1. Registreeritud elanike arv on fikseeritud aasta alguse seisuga, selliselt, et näiteks 2007. aasta rahvaarvu kirjeldab 2008. aasta 1. jaanuari seis. Elanike arv kirjeldab üksuse absoluutset võimekust.
2. Ülalpeetavate määr kirjeldab kuni 14-aastaste ning 65-aastaste ja vanemate elanike arvu suhet 15–64-aastaste elanike arvu. Näitaja kirjeldab rahvastiku struktuurse hetkevõimekust, võttes eelduseks, et töörealised (15–64-aastased) elanikud on n-õ elujõulisem osa rahvastikust, jättes seejuures arvestamata nende elanike tegeliku sotsiaalse, majandusliku jms võimekuse. Järgupunktide arvutamisel (vt artikli järgmine osa) võetakse aluseks näitaja väärtuste pööratud järjestus.
3. Rahvastiku taastootmispotentsiaali väljendab 15–49-aastaste naiste arv jagatuna elanike üldarvuga. Struktuurne näitaja on üsna abstraktsel tasemel suunatud rahvastikuseisundi tuleviku mõõtmisele, seda ühe sündide arvu kujundava teguri kirjeldamise kaudu.
4. Maa väärtust on kirjeldatud maamaksuga maksustatava maa summaarse maksustamishinna kaudu. KOV-üksuse territooriumist tuleneva absoluutse võimekuse näitaja võtab arvesse nii üksuse territooriumi ulatust kui ka sellele vaadeldaval ajahetkel ühiskonnas määratud väärtust.

Rahvastikunäitajate andmeallikaks on Rahvastikuregister, maa väärtuse hindamisel Maksu- ja Tolliameti edastatud andmed.

A2 Kohalik majandus

Kohalik majandus on samaaegselt nii valdade ja linnade võimekuse mõõt kui ka eelduste looja kohaliku omavalitsemise teostamiseks. Kohaliku majanduse seisundit mõõdetakse majandusüksusi ja loodud töökohti iseloomustavate näitajate kaudu, kusjuures suurem kaal on suhtelist võimekust kirjeldavatel näitajatel.

1. Majandusüksuste arv töörealise elaniku kohta on suhtelise võimekuse näitaja ja see arvutatakse võttes aluseks Statistikaameti statistilise profiili majandusüksuste arvu, mis jagatakse rahvastikuregistrisse kantud 15–64-aastaste elanike arvuga. Statistiline profiil moodustakse majandusüksuste statistilise registri andmete põhjal. Majandusüksuste statistiline register on loodud juriidiliste registrite — äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, maksukohustuslaste registri ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri (RKOARR) — andmete alusel. Majandusüksusteks on füüsilisest isikust ettevõtjad, äriühingud, riigiasutused, kohaliku omavalitsuse asutused, mittetulundusühingud, sihtasutused. Üksused on jaotatud haldusüksustesse kontaktaadressi järgi.
2. Majanduse mitmekesisus näitab KOV-üksuses registreeritud eraõiguslike ühingute (äriühing, mittetulundusühing, sihtasutus) EMTAK-i tegevusalade gruppide arvu 3-kohalise klassifikaatori alusel.^a Andmeallikaks on Äriregister.

^a EMTAK-i klassifikaatorit muudeti 2008. aastal. Seni kasutatud EMTAK 2003 3. tase sisaldas 224, EMTAK 2008 272 gruppi. 2005.–2008. aasta keskmiste väärtuste arvutamisel ei ole täiendavaid teisendusi tehtud, kuivõrd uue ja vana klassifikaatori väärtuste võimaliku hajuvuse muutus jääb 20% piiridesse.

3. Töökohtade loomise määr kui suhtelise võimekuse näitaja iseloomustab tööandjate loodud töökohti 15–64-aastaste elanike kohta. Töökohtade arv saadakse Maksu- ja Tolliameti andmeid kasutades. Selleks liidetakse isikud, kelle eest KOV-üksuses registreeritud tööandja deklareerib sotsiaalmaksu, ning KOV-üksuses registreeritud FIE-d, kellel on sotsiaalmaksu määramised.
4. Töökoha keskmine väärtus on samuti suhtelise võimekuse näitaja ning see arvutatakse jagades KOV-üksuses registreeritud tööandjate deklareeritud sotsiaalmaksu summa isikute arvuga, kelle eest on KOV-üksuses registreeritud tööandja deklareerinud sotsiaalmaksu. Sotsiaalmaksusumma andmeallikaks on Maksu- ja Tolliamet.

A3 Elanikkonna heaolu

Elanikkonna heaolu mõõdetakse üksnes suhtelistele näitajatele toetudes, kuna komponent on definitsiooni järgi seotud inimesega. Hinnatakse inimeste kui territoriaalsete üksuste olulisemate liikmete võimekust. Omavalitsemise dimensiooni kontekstis on tegemist kaudsete näitajatega, mis ühelt poolt osutavad valitsemise pikemaajalistele mõjudele, teiselt poolt aga loovad tingimusi (nt läbi elanike tulude) kohalikuks omavalitsemiseks. Mõõtmisobjektiks on elanike tulud, töökohtade olemasolu ja toimetulekuprobleemid.

1. Elanikkonna tulude tase arvutatakse summeerides üksikisiku tulumaksuga maksustatud tulud (üksikisiku tulumaksu laekumised kohaliku omavalitsuse üksustele korrutatuna kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatava osa määraga) ja pensionid (vanaduspension, väljateenitud aastate pension, töövõimetuspension, muu pension) ning jagades need elanike arvuga. Tulumaksutulude andmed pärinevad Maksu- ja Tolliameti, pensionite summa Sotsiaalkindlustusameti andmebaasidest.
2. Töökohtadega kindlustatuse määr leitakse jagades KOV-üksuses registreeritud isikute (kelle eest tööandja deklareerib sotsiaalmaksu) ning KOV-üksuses registreeritud FIE-de (kellel on sotsiaalmaksu määramised) arvu summa 15–64-aastaste elanike arvuga. Sotsiaalmaksuandmed pärinevad Maksu- ja Tolliameti andmebaasidest.
3. Töötuse tase on arvatud aasta 12 kuu lõikes registreeritud töötute keskmise arvu jagamisel 15–64-aastaste elanike arvuga (aasta lõpu seisuga). Järgupunktide arvutamisel võetakse aluseks indikaatori väärtuste pööratud järjestus. Allikaks on andmed, mida Tööturuamet edastab Statistikaametile.
4. Toimetulekuprobleemide ulatuse iseloomustamisel jagatakse KOV-üksuse elanikele eraldatud riikliku toimetulekutoetuse summa valla või linna elanike arvuga. Järgupunktide arvutamisel võetakse aluseks indikaatori väärtuste pööratud järjestus. Toimetulekutoetuste mahu andmed pärinevad Sotsiaalministeeriumist.

B1 Kohaliku omavalitsuse organisatsioon

Komponenti mõõdetakse demokraatlikel valimistel rahvalt saadud mandaadi suhtelise tugevuse ning KOV haldus- ja täitevstruktuuride absoluutse võimekuse kaudu.

1. Demokraatliku mandaadi tugevust mõõdetakse kasutades kohaliku volikogu valimistel osalejate protsenti valimisnimekirjadesse kantud isikute arvust. Kuivõrd valimised toimuvad vaid iga 4 aasta järel, siis arvestatakse nende aastate puhul, mil valimisi ei olnud, viimaste toimunud valimiste tulemusi. Perioodi 2005–2008 kohta on iga aasta väärtused arvatud 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste tulemuste alusel. Andmeallikaks on Vabariigi Valimiskomisjoni andmebaas.
2. Ametnikkonna suurus määrab omavalitsusorganite absoluutse võime erinevate haldusprotseduuride läbiviimiseks, aga samuti loob eeldused hierarhiliseks ja erialaliseks spetsialiseerumiseks. Ametnikkonna kirjeldamiseks kasutatakse ametiasutuste (linna- ja vallavalitsused ning nende ametiasutuse staatuses ametid, ametiasutuse staatuses volikogu kantseleid) kinnitatud töökohtade arvu, mis on riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris määratud järgmise aasta 1. jaanuari seisuga.

3. Kohaliku omavalitsuse institutsionaliseeritus kirjeldab kõige üldisemal kvantitatiivsel tasemel kohaliku elu korraldamise ja teenuste osutamise võimekust. Näitaja väärtused arvutatakse liites kohalike ametiasutuste ja ametiasutuste hallatavate asutuste arvule munitsipaalosalusega eraõiguslike ühingute (sh ühised ühingud^a) arvu. Asutuste arv aastas määratakse järgmise aasta 1. jaanuari seisuga. Andmed asutuste arvu kohta pärinevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikust registrist, ühingute arvu kohta saldoandmike infosüsteemist.

B2 Kohaliku omavalitsuse finantsolukord

Komponenti kirjeldatakse suhteliste ja struktuursete näitajate abil.

1. Kohaliku eelarve suhtelisi võimalusi elanikkonna vajaduste ja nõudmiste rahuldamisel iseloomustatakse puhastatud eelarve (eelarve, millest on maha arvatud sihtotstarbelised eraldised) mahu kaudu kroonides, mis on jagatud valla või linna elanike arvuga.
2. Võlakoormus näitab KOV-üksuse võimalike tulevikku suunatud kulude piiratust. Võlakoormus on struktuurne näitaja, mis arvutatakse KOV-üksuse konsolideerimisgrupi netovõlakoormusena, kus konsolideerimisgrupi võlakohustustest on maha arvatud likviidsed varad ning tulemus on jagatud konsolideerimisgrupi põhitegevuse tuludega. Järgupunktide arvutamisel võetakse aluseks indikaatori väärtuste pööratud järjestus.
3. Linna või valla põhivara väärtus iseloomustab valla- või linnavalitsuse suhtelist võimekust oma varadele tuginedes osutada elanikele teenuseid või potentsiaali vahetada need rahaliste võimaluste vastu. Näitaja väärtused arvutatakse jagades kohaliku omavalitsuse omanduses oleva põhivara maksumuse elanike arvuga.
4. Omavalitsuse investeeringute määr kirjeldab varade suhtelist uuenemist. Tahavaatavalt näitab investeeringute maht võimet kulutada, ettevaatavalt aga loodud võimet kvaliteetselt teenuseid osutada. Näitaja arvutatakse jagades kohaliku eelarve investeeringute summa elanike arvuga.
5. Omafinantseerimise võimekus on üldistav finantspoliitiline eelarvetervist kirjeldav mõõt. Näitaja defineeritakse kui tekkepõhine omafinantseerimise võimekuse koefitsient. Selle arvutamisel jagatakse omavalitsuse puhastatud eelarve (tulud ilma sihtotstarbeliste eraldisteta), millele on liidetud saadud eraldised kohalike teede hoiuks ning lahutatud tulud varade müügist, tehtud kuludega, millest on maha arvestatud makstud intressid, tehtud investeeringud, sihtotstarbeliste eraldiste arvelt tehtud jooksvad kulud ning omavalitsuse sihtotstarbelised eraldised põhivara soetamiseks.

Kõik KOV finantsolukorda kirjeldavad näitajad on valitud Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste finantsnäitajate analüüsi tabelist.

B3 Kohaliku omavalitsuse teenused

Teenuste osutamise võimet mõõdetakse 4 põhivaldkonnas, milleks on haridus, sotsiaalne kaitse ja tervishoid, vaba aeg ning majandus ja keskkonnakaitse. Iga valdkonda mõõdetakse ühe mitmekesisuse või absoluutse võimekuse ning ühe suhtelise võimekuse mõõdu kaudu. Mitmekesisust ja absoluutset võimekust kirjeldatakse teenust osutavate asutuste või põhiteenuste olemasolu fikseerimise kaudu. Suhtelise võimekuse puhul iseloomustatakse valla- ja linnavalitsuste võimet teha kohalikust eelarvest kulutusi teenuste osutamiseks teenuse sihtrühma liikme kohta. Näitajate kasutuse põhjenduseks on arusaam, et üldiselt on Eesti KOV-süsteemis rahaliste ressursside vajadused enamasti suuremad võimalustest ning seega on põhiline tegur, mis määrab kulude taset, KOV-üksuse võimalus omavahenditest või toetuste abil kulutada. Osaliselt ja tagasisivaatavalt kirjeldavad need näitajad ka valla- ja

^a Ühiste ühingutena ei arvestata omavalitsusliitude asutatud ühinguid.

linnavalitsuse võimekust saada riigilt ja teistelt doonoritelt täiendavaid vahendeid kohaliku elu edendamiseks.

1. Haridusteenuste mitmekesisus leitakse võttes aluseks hariduse põhiteenuseid (lasteaed, algkool, põhikool, gümnaasium) pakkuvate munitsipaalasutuste või -ühingute olemasolu KOV-üksuses. Iga loetletud põhiteenuse olemasolu eest määratakse 1 punkt, kokku on maksimaalne summa 4 punkti, minimaalne summa 0 punkti (KOV-üksuses ei ole ühtegi loetletud teenuseid pakkuvat asutust).
2. Vaba aja teenuste mitmekesisuse näitaja väärtused arvutatakse kirjeldades põhiliste vaba aja teenuseid pakkuvate munitsipaalasutuste või -ühingute (muusika- või kunstikool, spordikool, kultuuriasutus^a, muuseum, noorsooasutus^b, raamatukogu, spordikeskus^c) olemasolu KOV-üksuses. Iga loetletud asutuse või ühingu (sh ühised ühingud) tüübi olemasolu eest määratakse 1 punkt, kokku on maksimaalne summa 7 punkti, minimaalne summa 0 punkti.
3. Sotsiaal- ja tervishoiuteenuste mitmekesisuse määramisel kirjeldatakse ühelt poolt põhiliste sotsiaalteenuste olemasolu, teiselt poolt olulisemate tüüpiliste munitsipaalasutuste või -ühingute olemasolu. Põhiliste sotsiaalteenustena võetakse arvesse sotsiaaleluruumide ja päevateenuse pakkumist ning koduhooldajate ja puuetega inimeste hooldajate rakendatust. Olulisemad tüüpilised asutused, mille olemasolu kirjeldatakse, on hooldekodud, sotsiaalkeskused, laste ja perede kaitse asutused^d ning tervishoiuasutused^e. Iga loetletud põhiteenuse ja asutuse või ühingu (sh ühised ühingud) tüübi olemasolu eest määratakse 1 punkt, kokku on maksimaalne summa 8 punkti, minimaalne summa 0 punkti.
4. Majanduse ja keskkonnakaitse valdkonnas iseloomustatakse teenuste osutamise võimekust absoluutse näitaja alusel, mis suures osas kirjeldab ka teenuste mitmekesisust ning asutuste ja ühingute spetsialiseeritust. Näitaja väärtus saadakse majanduse ja keskkonnakaitse valdkonna asutuste ning eraõiguslike ühingute arvu liitmisel.^f Iga vastava asutuse või ühingu (sh ühised ühingud) olemasolu eest määratakse 1 punkt.
5. Hariduskulude suhteline maht arvutatakse kohaliku eelarve hariduse valdkonna (eelarve tegevusalade klassifikaator, 09) kulude jagamisel 0–19-aastaste registreeritud elanike arvuga samal aastal.
6. Sotsiaalse kaitse kulude suhteline maht arvutatakse kohaliku eelarve sotsiaalse kaitse valdkonna (eelarve tegevusalade klassifikaator, 10) kulude (millest on lahutatud riikliku toimetulekutoetuse summad) jagamisel registreeritud elanike arvuga samal aastal.
7. Vaba aja kulude suhteline maht on kohaliku eelarve vaba aja valdkonna (eelarve tegevusalade klassifikaator, 08) kulud jagatuna registreeritud elanike arvuga samal aastal.
8. Majanduse ja keskkonnakaitse kulude suhteline maht võtab kokku kohaliku eelarve majanduse, keskkonnakaitse ning elamu- ja kommunaalmajanduse valdkondade (eelarve tegevusalade klassifikaator, 04–06) kulud, mis jagatakse registreeritud elanike arvuga samal aastal.

Teenuste osutamise mitmekesisuse ja absoluutse võimekuse näitajate puhul on andmeallikateks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register ning saldoandmike infosüsteem, sotsiaalteenuste puhul ka sotsiaalregister ja Sotsiaalministeeriumi andmestik. Suhteliste valdkondlike kulude maht on määratud Rahandusministeeriumi kohalike eelarvete täitmise aruannete alusel.

^a Kultuuri-, rahva-, küla- ja seltsimajad, klubid asutusena, vaba aja keskused (arvestatakse ka spordikeskusena), huvikeskused (arvestatakse ka noorsooasutusena).

^b Avatud noortekeskused, noorte huvi(ala)keskused, kohalikud huvikeskused (arvestatakse ka kultuuriasutusena), huvikoolid (v.a muusika- ja kunstikoolid ning spordikoolid).

^c Spordikeskused, -hallid, -hooned, staadionid, ujulad jms asutusena, sportimisvõimalusi pakkuvad tervisekeskused, vaba aja keskused (arvestatakse ka kultuuriasutusena).

^d Lastekodud, turvakodud, pereabikeskused.

^e Haiglad, polikliinikud, hambaraviasutused, meditsiiniteenuseid osutavad tervisekeskused, apteegid, kiirabi.

^f Elamu- ja kommunaalmajanduse, jäätmemajanduse, keskkonnakaitse, varade hooldamise ja haldamise, kaubanduse ja tootmise asutused ja ühingud.

KOV-võimekuse indeksi arvutamine

KOV-võimekuse indeksi koostamist alustatakse üksikutest näitajatest. Samaselt elujõulisuse indeksi arvutustele (vt Sõstra 2004; Lehto 2005) järjestatakse kohaliku omavalitsuse üksused iga näitaja väärtuste alusel ning vastavalt positsioonile paremusjärjestuses antakse neile punktid. Kõige parema väärtusega üksus saab vastava indikaatori eest 100 punkti ning nõrgim 0,44 punkti. Üldisemalt sõltub punktide täpne suurus kohaliku omavalitsuse üksuste arvust hetkel. 227 üksuse puhul tuleneb viimasel kohal paikneva üksuse punktide täpne suurus arvutuskäigust 1 (viimase koha eest) $\times 100 / 227$ (üksuste arv) = 0,4405... Juhul kui kohaliku omavalitsuse üksuste arv peaks Eestis vähema, siis muutuvad vastavalt ka näitaja väärtuste paremusjärjestusest tulenevad punktid üksustele. 100 Eesti kohaliku omavalitsuse üksuse korral oleks viimane koht väärt täpselt 1 punkt ning kõik vahepealsed positsioonid saaksid täisarvu punkte. Juhul kui indikaatorite väärtused on täpselt samasuured ning üksused jagavad positsiooni (nt 6.–12.), siis antakse kõigile neile üksustele prima positsiooni (6.) punktid.

Näitajate järgupunktid on arvutatud perioodi 2005–2008 näitajate nelja aasta väärtuste keskmistena. Sel moel on tulemused vähem tundlikud üksiksündmustest tulenevate kõikumiste suhtes aastate kaupa. 4-aastane ulatus võikski olla KOV-võimekuse indeksi optimaalne mõõtmisperiood ning indeksi arvutamisel järgmistel aastatel tuleks uute aastate lisandumisel kõige vanematest loobuda. Käesoleva analüüsi tarbeks on väärtused täiendavalt arvutatud ka iga perioodi aasta kohta eraldi. Samuti kasutatakse lühiajalise muutuse hindamiseks iga näitaja paralleelseid väärtusi, mis saadakse 2008. aasta väärtuste jagamisel perioodi 2005–2008 keskmiste väärtustega.

Üksikute näitajate järgupunktide keskmistamisel saadakse kohaliku omavalitsuse võimekuse kuue komponendi indeksväärtused ning nende keskmistamisel KOV-võimekuse üldindeksi väärtused. Lisaks artikli teises osas kirjeldatud KOV-üksuste olemuse tasakaalustatud arvessevõtmisele loob indeksi selline ülesehitus võimalusi täiendavate analüüside läbiviimiseks üksikute näitajate ja KOV-võimekuse komponentide kaupa.

Kohaliku omavalitsuse võimekus Eesti linnades ja valdades

Perioodi 2005–2008 kohta arvutatud KOV-võimekuse indeksi väärtused varieeruvad Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi üksustes 83,6 punktist kuni 13,3 punktini. Suurim on võimekusindeksi väärtus Viimsi vallas, kellele järgnevad Saku vald ja Tallinn. KOV-võimekuse esikümnes on lisaks pealinnale ja selle naaberomavalitsusüksustele veel Tartu linn, Rapla vald ja Pärnu linn.

KOV-võimekuse indeksi väärtus KOV-üksustes

Tabel 1.2 KOV-võimekuse esikümme, 2005–2008
Table 1.2 Top ten of LG capacity, 2005–2008

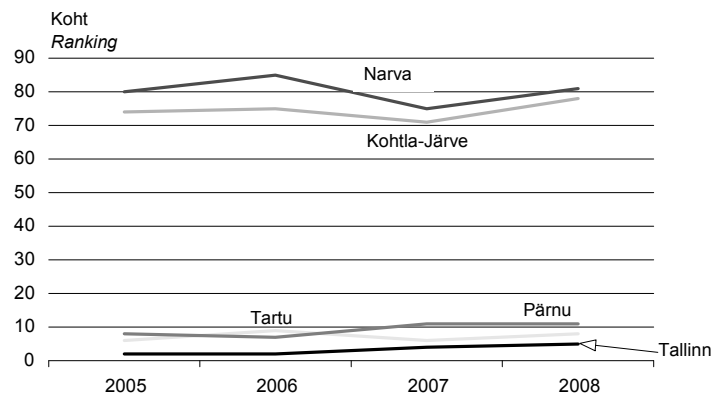
Koht <i>Ranking</i>	KOV-üksus <i>LG unit</i>	Indeksi väärtus <i>Index value</i>
1.	Viimsi vald / <i>rural municipality</i>	83,6
2.	Saku vald / <i>rural municipality</i>	82,9
3.	Tallinn / <i>city</i>	82,4
4.	Rae vald / <i>rural municipality</i>	82,0
5.	Saue linn / <i>city</i>	80,5
6.	Harku vald / <i>rural municipality</i>	79,3
7.	Tartu linn / <i>city</i>	79,1
8.	Jõelähtme vald / <i>rural municipality</i>	78,1
9.	Rapla vald / <i>rural municipality</i>	76,5
10.	Pärnu linn / <i>city</i>	76,1

Allikas/Source: Sepp, Noorkõiv ja Loodla 2009.

Kõige väiksem on indeksi väärtus Öru vallas, mis jääb eelviimasel kohal asuva Peipsiääre valla tasemest maha tervelt 9 punkti. Regionaalselt ilmneb Eesti omavalitsussüsteemis KOV-võimekuse loode–kagu-suunaline polariseerumine, seda eriti valdade puhul. Valdav osa väiksema võimekusindeksi väärtusega omavalitsusüksustest paikneb Eesti kagu- ja idaosas (vt kaart 2 lisas 1).

Indeksi väärtused aastate kaupa on küllalt stabiilsed. Edetabelit juhtiva Viimsi valla koht 2005. aastast kuni 2008. aastani on vastavalt 3., 1., 2. ja 2. 2008. aasta tulemuste põhjal on KOV-võimekuse indeksi väärtus suurim kokkuvõttes 4. kohal oleval Rae vallal. Tabeli punane latern Õru vald on kõigil aastatel püsivalt viimasel kohal. Eesti suuremate linnade puhul ei ületa muutused pingereas 10 positsiooni (vt joonis 1.1). Ka teiste omavalitsusüksuste positsioon üldises pingereas ei muutu vaadeldud perioodil üldjuhul üle 20 koha.

Joonis 1.1 Suuremate linnade kohad KOV-võimekuse edetabelis, 2005–2008
Figure 1.1 Positions of larger cities in LG capacity ranking, 2005–2008



KOV-võimekuse vähest muutumist lühiperspektiivis näitab ka 4 aasta üldindeksi väärtuste kohta arvutatud standardhälbe minimaalne varieeruvus. 2005. aasta 12,75-st on see ühtlaselt vähenenud 2008. aasta 12,62-ni. Seega saab väita, et KOV-võimekuse erinevused ei ole viimastel aastatel Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis suurenenud.

KOV-üksuste võimekuse tase võrreldes 2005.–2008. aasta keskmise tasemega

KOV-üksuste 2008. aasta võimekuse taseme võrdlemisel kogu perioodi keskmise tasemega ilmnevad oluliselt teistsugused tulemused. Vastava indeksi väärtuse esiviisikusse kuuluvad omavalitsusüksused, mis üldindeksi alusel jäävad pingereas teise saja sisse (vt tabel 1.3). Samas, viimase viie KOV-üksuse seas on nii üldindeksi alusel liidrite rühma kuuluvaid üksusi (Tallinn, Rapla vald) kui ka viimase kahekümne hulka kuuluvaid üksusi (Kallaste linn, Piirissaare vald). Ka süsteemiülel tasandil ei korreleeru 2008. aasta taset kogu perioodiga võrreldava indeksi väärtused KOV-võimekuse üldindeksi väärtustega.

Tabel 1.3 KOV-võimekuse lühiajalise muutuse indeksi esiviisik, 2008. aasta tase võrreldes 2005.–2008. aasta keskmise tasemega

Table 1.3 Top five of the LG capacity short-term change index, the level of 2008 in comparison with the average level of 2005–2008

Koht Ranking	KOV-üksus LG unit	Muutuse indeksi väärtus Value of the index of change	Koht üldindeksi alusel Position in the general index
1.	Lüganuse vald / rural municipality	71,0	143.
2.	Mustvee linn / city	69,4	163.
3.	Leisi vald / rural municipality	69,3	102.
4.	Narva-Jõesuu linn / city	67,9	192.
5.	Ruhnu vald / rural municipality	67,7	104.

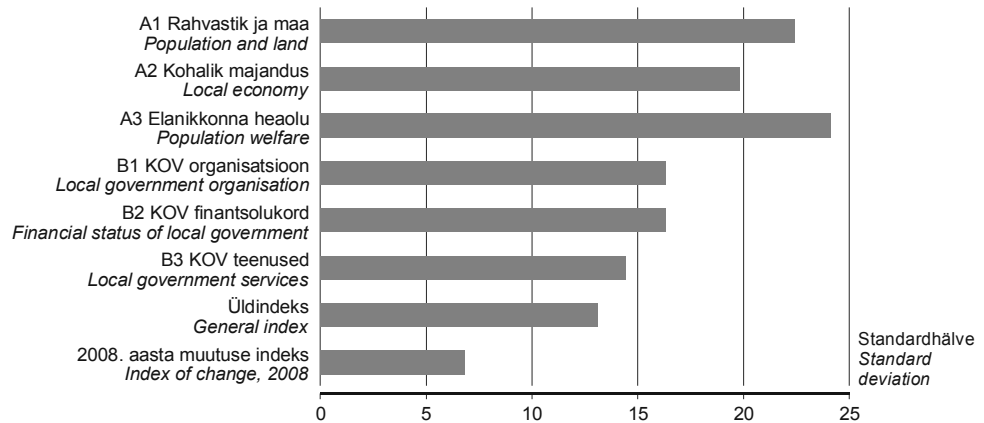
KOV-võimekus erinevate komponentide puhul

Üksikute KOV-võimekuse komponentide puhul on KOV-üksuste tulemused küllalt erinevad (vt kaardid 3–8 lisa 1). Rahvastiku ja maa komponendi (A1) esikümnesse kuuluvad peale pealinnaregiooni üksuste veel Narva ja Kuressaare linn. Esikohal on Maardu linn. Kohaliku majanduse (A2) edetabelit juhib Tallinn. Pealinnalähedaste valdade kõrval on esikümnes ka viis maakonnakeskust — Tartu, Pärnu, Jõhvi, Kuressaare ja Kärdla. Elanikkonna heaolu

(A3) esikümme koosneb üksnes Harjumaa omavalitsusüksustest. Teiste maakondade puhul on parim tulemus Vändra alevi vallal. Kohaliku omavalitsuse organisatsiooniga (B1) seotud võimekus on suurim Viimsi vallal. Esikümnesse kuuluvad veel kaheksa väga erinevates Eesti piirkondades asuvat linna ning Vinni vald. Kohaliku omavalitsuse finantsolukorra (B2) edetabeli eesotsas asetsevad põlevkivi piirkonna vallad, mille eelarve tulude poolt suurendavad oluliselt laekuvad maardlate kaevandamisõiguse ja vee erikasutuse tasud. Esikohal on Mäetaguse vald. Parima linnana on 14. kohal Põlva. Kohaliku omavalitsuse teenuste osutamise võime (B3) puhul on esikümnes üheksa maakonnakeskust ja Järvakandi vald (8. koht). Parim tulemus on Paide linnal.

Võimekuse erinevused Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis on suuremad nende komponentide puhul, mis kirjeldavad KOV-üksusi kui territoriaalseid üksusi (A). Kõige suuremad on erinevused elanikkonna heaolu (A3) osas, mille komponentindeksi väärtuste standardhälve on 24,1. Tulemus peegeldab osaliselt rakendatud teooria ja meetodika sisu, kuivõrd elanikkonna heaolu taset hinnati üksnes suhtelise võimekuse näitajatega. Samas, ka sotsiaalsel tasandil on heaolul kalduvus segmenteeruda — nii üksikisiku kui ka omavalitsusüksuse tasandil. Kõige väiksemad on erinevused KOV-teenuste osutamise võimekuses (B3) — vastava standardhälbe väärtus on 14,4. Ühelt poolt tuleneb see valitud näitajate iseloomust, millest pooled on mitmekesisuse ja pooled suhtelise võimekuse näitajad. Teisest küljest on teenuste osutamine ja vastavate kulude tegemine kohalikust eelarvest alternatiivsete valikute küsimus, kus näiteks suured kulud ühes valdkonnas piiravad teenuste osutamise võimalusi teistes valdkondades. KOV-võimekuse üldindeksi väärtuste hajuvus jääb alla kõigi võimekuse komponentide hajuvusele. Niisiis, üksikute komponentide lõikes väljenduvad KOV-üksuste võimekuse erinevused taanduvad ja tasanduvad teineteist ning seega ka Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi siseseid üldisi erinevusi KOV-võimekuses.

Joonis 1.2 **KOV-võimekuse hajuvus üldindeksi ja võimekuse komponentide puhul, 2005–2008**
 Figure 1.2 *Variance of LG capacity in the general index and individual capacity components, 2005–2008*



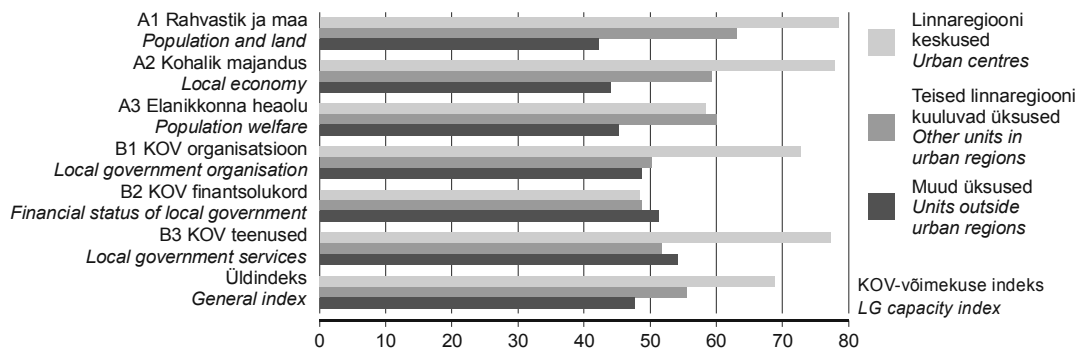
Võimekuse süsteemsetele lahknevustele osutab ka komponentindeksite väärtuste korrelatiivsete seoste valikulisus. Suhteliselt hästi ($R^2=0,28-0,55$) korreleeruvad omavahel territoriaalse üksuse võimekusega seotud komponendid (A1–A3), samuti KOV organisatsiooni (B1) ja KOV teenuste (B3) komponendid ($R^2=0,37$). KOV finantsolukord (B2) ei ole korrelatiivsel tasandil seotud ühegi teise komponendiga ($R^2<0,13$), samuti puudub oluline seos elanikkonna heaolu (A3) ja kõigi omavalitsemise komponentide (B1–B3) vahel ($R^2<0,06$).

KOV-võimekuse erinevused linnaregioonides ja kohaliku omavalitsuse üksuste suurusrühmades

KOV-võimekus linnaregioonides ja väljaspool linnaregioone

Soome geograaf, Turu ülikooli professor Jussi Sakari Jauhianen (2002) on Eestis eristanud 12 linnaregiooni keskust — Tallinn, Kuressaare, Paide, Pärnu, Rakvere, Kohtla-Järve, Narva, Tartu, Viljandi, Valga, Haapsalu ja Võru — ning piiritletud linnaregiooni kuuluvad omavalitsusüksused vastavalt tööalase pendelrände intensiivsusele. Linnaregiooni osana määratletakse lisaks keskusele üksused, millest vähemalt 25% töötajaid käib linnaregiooni keskuses tööl. Lähtudes selles töös esitatud jaotusest ilmnevad väga selged erinevused KOV-üksuste võimekuses, olenevalt nende asendist regionaalsetes süsteemides. KOV-võimekuse üldindeksi väärtus on linnaregiooni keskuses üle kümne punkti suurem kui linnaregiooni tagamaa üksuste keskmine indeksi väärtus. Viimane on aga omakorda kaheksa punkti suurem kui linnaregioonidest välja jäävate omavalitsusüksuste keskmine indeksi väärtus.

Joonis 1.3 KOV-võimekus linnaregioonides ja väljaspool linnaregioone
Figure 1.3 LG capacity in urban regions and outside urban regions



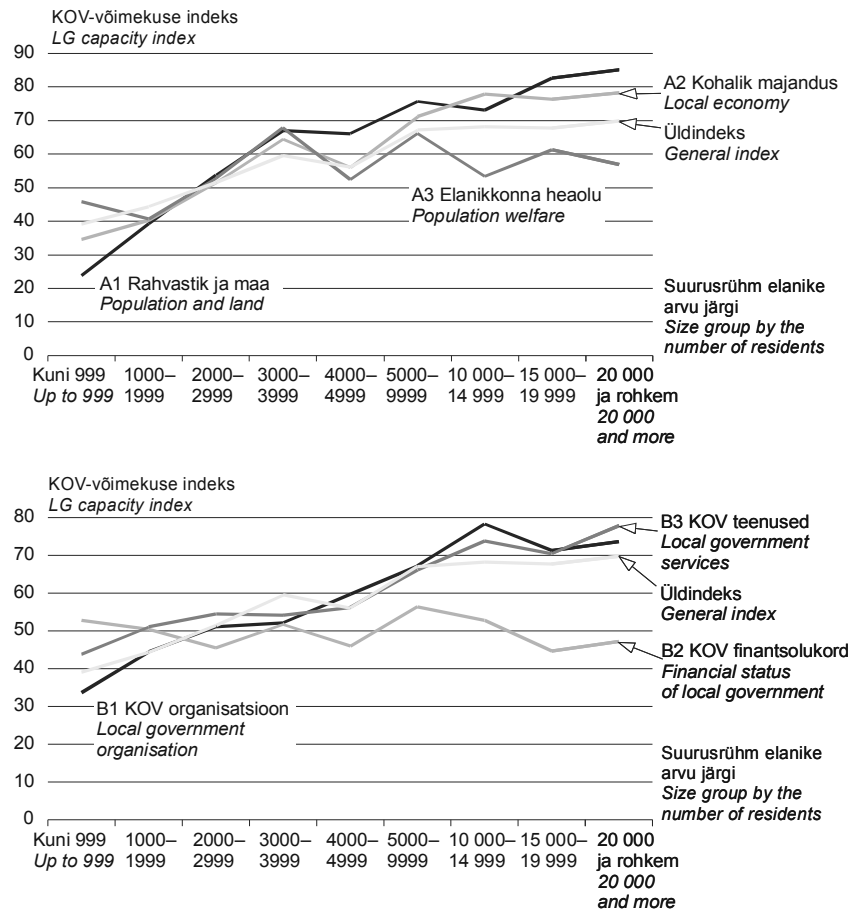
Sarnast hierarhiat järgivad ka kaks KOV-võimekuse territoriaalse üksuse omadustega seotud komponenti — rahvastik ja maa (A1) ning kohalik majandus (A2). Omavalitsusüksuste rühmade vahelised erinevused on siin aga veelgi suuremad. Elanikkonna heaolu ja sellega seotud võimekus (A3) on saanud tulemuste põhjal linnaregioonide siseselt jagatud. Linnaregioonidest välja jäävate üksuste keskmine vastava võimekuse tase jääb neist 15 punkti võrra allapoole.

Omavalitsemisega seotud KOV-võimekuse komponentide puhul on jaotus linnaregiooni keskuste, teiste linnaregiooni üksuste ja muude üksuste vahel mõnevõrra teistsuguse iseloomuga. Siin eristuvad kahe komponendi — KOV organisatsiooni (B1) ja KOV teenuste (B3) — puhul teistest üksustest linnaregiooni keskused. Et linnaregiooni keskuse tagamaa üksustel on oluliselt lihtsam kompenseerida KOV teenuste kohapealseid vajakajäämisi linnaregiooni keskuses pakutavate teenustega ja nii ka tehakse, siis sisuliselt on madalam KOV teenuste osutamise võimekus kriitilisema tähendusega linnaregioonidest välja jäävate omavalitsusüksuste jaoks. KOV-üksuste finantsolukord ei erine rakendatud meetodika alusel oluliselt linnaregiooni sees ja väljaspool linnaregiooni.

KOV-võimekus kohaliku omavalitsuse üksuste suurusrühmades

Haldusreformi kontekstis on läbivaks teemaks Eestis olnud KOV-üksuste suurus elanike arvu põhjal. KOV-võimekuse indeksi väärtuste keskmine tõuseb suurusrühmade kaupa ühtlaselt kuni 4000 elanikuga üksuseni. Järgmise tuhande elaniku "lisandumine" KOV-üksuse võimekust ei paranda, indeksi väärtuste keskmine hoopis langeb. Oluline KOV-võimekuse kasv toimub järgmises suurusrühmas, kuhu kuuluvad üksused, mille elanike arv jääb 5000 ja 10 000 vahele. See, kas elanike arv ületab 10 000, 15 000 või 20 000 piiri, üksuse KOV-võimekust Eesti praeguses omavalitsussüsteemis oluliselt ei suurenda.

Joonis 1.4 KOV-võimekus omavalitsusüksuste suurusrühmades
Figure 1.4 LG capacity in size groups of local government units



Kuuest võimekuse komponendist järgib neli üldist trendi. Üheks erandiks on elanikkonna heaolu (A3), mille puhul teistest suurusrühmadest halvem tulemus on üksnes kahes kõige väiksema elanike arvuga omavalitsusüksuste suurusrühmas ehk neis valdades ja linnades, kus elanikke on alla 2000. KOV finantsolukord (B2) omavalitsusüksuse kuulumisest ühte või teise suurusrühma süsteemselt ei sõltu.

Kuivõrd Eestis on üle 5000 elanikuga omavalitsusüksusi 45 (20%) ja 118 üksuses ehk rohkem kui pooltes üksustes on alla 2000 elaniku, siis saab väita, et Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis domineerivad arvuliselt suhteliselt madalama võimekusega KOV-üksused.

Kokkuvõte, arutelu ja järeldused

Kokkuvõte

Artiklis tutvustatud KOV-võimekuse indeksi koostamisel lähtuti KOV-üksuse avarast mõistest. Indeksi eesmärk on tasakaalustatult kirjeldada Eesti KOV-üksuste võimekust, mis tuleneb nii nende iseloomust territoriaalsete üksustena (valdade ja linnadena) kui ka omavalitsemist teostavate korporatsioonidena. Olemuslikul tasandil on need kaks KOV-üksuste dimensiooni omavahel seotud. Rahvastiku, kohaliku majanduse ja elanike heaoluga seotud võimekus loob eeldused kohaliku omavalitsemise teostamiseks, kujunenud omavalitsemise võimekus aga kohaliku rahvastiku, majanduse ja elanike sotsiaalsesse võimekusse panustamiseks ning parema valitsemise tingimuste loomiseks. Võib eeldada, et KOV-üksuste kui territoriaalsete üksuste võimekus on ajas stabiilsem kui omavalitsuslik võimekus. Samas võib kehv valitsemine avaldada kiiresti halba mõju ka kohalikule majandusele ja elanike heaolule, põhjustada elanike väljarännet ja maa hinna alanemist.

KOV-võimekuse indeksi meetodika alusel 2005.–2008. aasta kohta arvatud Eesti KOV-üksuste väärtused annavad pildi, mis on küllaltki kooskõlas n-ö tunnetusliku tasandi arusaamaga Eesti regionaalsest arengust. Selgelt joonistub välja tugevama KOV-võimekusega pealinnaregioon ning üldisemalt loode–kagu-suunaline võimekuse vähenemine. Samuti eristuvad positiivselt linnaregioonid ja nende keskused ning elanike arvu poolest suuremad omavalitsusüksused. Viimane tuleneb osaliselt juba meetodika teoreetilistest eeldustest, mille järgi väärtustatakse KOV-üksuste absoluutset ja mitmekesisusest tulenevat võimekust. Üksikute komponentide ja näitajate puhul piirkondlikud ja tüpoloogilised mustrid erinevad, pakkudes täiendavaid võimalusi võrdlemiseks ja analüüsiks.

Kuivõrd indeksi arvutamisel kasutatakse riiklikke registreid ja statistikat, siis on tulemuste usaldusväärsus seotud riikliku statistika ja registrite andmekvaliteediga. Näitajate valiku üheks kriteeriumiks ongi vastava üleriigilise andmestiku kvaliteet. Käsitatud meetodika alusel saadavate andmete usaldusväärsusele osutab see, et nende põhjal tehtavad arvutused annavad aastate kaupa stabiilseid tulemusi. Osaliselt on tulemuste stabiilsuse põhjus meetodilises valikus — KOV-võimekuse üldindeksist jäeti välja lühiajalisi muutusi kirjeldavad näitajad. Samas pakub meetodika võimalust võrrelda KOV-üksusi ka lühiajaliste muutuste alusel. Vastavad arvutused 2008. aasta kohta (2008. aasta taset võrreldi indeksit moodustavate näitajate kaupa perioodi 2005–2008 näitajate keskmise tasemega) näitavad, et lühiajalised muutused ei korreleeru üldise võimekuse tasemega. Sisulisemaid tulemusi pakuku keskpika perioodi muutuste võrdlus. Näiteks 2012. aastal saaks võrrelda perioodide 2005–2008 ja 2009–2012 keskmist taset ning hinnata toimunud arengut.

**KOV-võimekuse
indeksi võrdlus teiste
KOV
mõõtmissüsteemidega**

Võrreldes KOV-võimekuse indeksi meetodikat viimaste aastate jooksul Eestis loodud süsteemidega saab näitajate valiku ja seega teoreetiliste lähtekohtade puhul välja tuua järgmist. KOV-võimekuse indeksi koostamisel aluseks võetud KOV-üksuste olemuse avaram käsitlus on mitteindekseerivates mõõtmissüsteemides küllalt tavaline. Näiteks sisaldavad nii Hillar Kala (2001) linnade ja valdade reitingusüsteem kui ka Lääne- ja Hiiumaa omavalitsuse suutlikkuse mõõtmised (Sootla ja Suur 2006) näitajaid KOV-võimekuse indeksi kõigist kuuest komponendist. Väljatöötatud indeksite puhul piirduakse enamasti aga näitajatega, mis kirjeldavad KOV-üksusi kui territoriaalseid üksusi (vt Suvi 1999; Lõo 2004; Kivilaid 2005), mida mõnel juhul täiendab KOV finantsolukorra näitaja (EAS arenguindeks ja elujõulisuse indeks — Sõstra 2004; Lehto 2005). Kohaliku omavalitsuse olulisi näitajaid, mis iseloomustaksid haldusorganisatsiooni, osutatavaid kohalikke avalikke teenuseid, sellistesse indeksitesse seni integreeritud ei ole. 2008. aastal Geomedia koostatud haldussuutlikkuse indeks (Sepp 2008; Sepp ja Noorkõiv 2008b) keskendub aga üksnes valitsemise ja kohalike teenuste poolele, territoriaalse üksusega seotud omadusi on käsitletud vaid hüpoteetiliste mõjuteguritena.

Seega võib artiklis tutvustatud KOV-võimekuse indeksit vaadelda kui sammu KOV-üksuste olemuse avarama ja tasakaalustatud käsitluse paremaks rakendamiseks Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi võrdleval kirjeldamisel. Samas on indeksi väljatöötamisel esile kerkinud mitmeid lahendamist vajavaid probleeme ning selginenud selle edasiarendamise võimalused.

Tabel 1.4 Eesti KOV-üksuste mõõtmisüsteemides kasutatavad näitajad
Table 1.4 Indicators used in Estonian systems for measuring LG units

	A1 Rahvastik ja maa	A2 Kohalik majandus	A3 Elanikkonna heaolu	B1 KOV organisatsioon	B2 KOV finantsolukord	B3 KOV teenused
Valdade sotsiaal-majanduslik potentsiaal (Suvi 1999)	Elanike arv; Maa-ameti asukoha-indeks; maa maksustamise hind; tööjõu taastootmise potentsiaal		Töötajate arv tööealisest elanikkonnast; üksikisiku tulumaksu laekumine elaniku kohta			
Linnade ja valdade reitingusüsteem (Kala 2001)						
Heaolu ja funktsionaalne edukus (Lõo 2004)			Kohaliku omavalitsuse eel- arvesse laekunud tulumaks täis- tööealise elaniku kohta		Omaressursside aastane maht tavaleibkonna kohta; omaressursside osa kuludes	
Valdade arengupotentsiaal (Lõo 2004)	Üksuse kaugus Tallinnast; asustuse tüüp; demograafiline arengutegur; tööealiste naiste osakaal rahvaarvus; kolmanda haridustasemega isikute osakaal 15-aastaste ja vanemate elanike hulgas	Valgekraede osa tööhõives; palga- töötajate osakaal hõivatute kogu- arvus; agraar- sektoris hõivatud füüsilisest isikust ettevõtjate arv 100 tavaleibkonna kohta; äriühingute osakaal registreeritud majandus- üksuste kogumis; mittepõllumajandu- slike ettevõtjate osa majandusüksuste kogumis	Tööhõive määr; esmastulusaajate osakaal tavaleibkondade liikmete arvus			
EAS arenguindeks	Elanike arvu muutus	Maksumaksjate arvu muutus			Eelarve puhastulude keskmine kasv	
EAS finantsindeks					Põhiomavabatulud (arvestuslikud tulud); oma- vahenditest tehtavate investee- ringute osakaal kuludes; oma- finantseerimis- võimekus; võla- koormus; ülejääk/ defitsiit; likviidsus	
Elujõulisuse indeks (Sõstra 2004)	Rahvaarvu muutus; alla 65- aastaste osatähtsus; kõrgharidusega elanike osa- tähtsus	Äriühinguid 1000 elaniku kohta; tegevusalade arv EMTAKi 2-ko- halise koodi alusel	Registreeritud töötute osa- tähtsus; kohaliku omavalitsuse eel- arvesse laekunud tulumaks elaniku kohta		Kohaliku omavalitsuse tulu elaniku kohta	
Omavalitsusük- suste arengu- indeks (Kivilaid 2005)		Ettevõtete realiseerimise netokäive elaniku kohta	Üksikisiku tulu- maksu laekumine elaniku kohta; registreeritud töötuse määr			
TLÜ kohalike omavalitsuste suutlikkus (Sootla ja Suur 2006)	Omavalitsuse sotsiaal- demograafiline suutlikkus	Omavalitsuse majandus- geograafiline profiil; sotsiaalse sidususe indikaatorid	Sotsiaalse sidususe indikaatorid; omavalitsuse majandus- geograafiline profiil	Seadusega pandud üles- annete ja haldus- funktsioonide täitmine; valitsemis- suutlikkus	Suutlikkuse finantsnäitajad	Seadusega pandud ülesannete ja haldusfunktsioo- nide täitmine; suutlikkuse naturaalnäitajad

	A1 Population and land	A2 Local economy	A3 Population welfare	B1 LG organisation	B2 Financial status of LG	B3 LG services
Socio-economic potential of rural municipalities (Suvi 1999)	Number of residents; location indicator of the Land Board; taxable value of land; labour force reproduction potential		Number of employees per population of working age; personal income tax received per resident			
<i>Rating system for cities and rural municipalities (Kala 2001)</i>						
Welfare and functional success (Lõo 2004)			Income tax paid to the local government budget per adult of working age		Annual amount of own resources per family household; percentage of own resources in expenditures	
Development potential of rural municipalities (Lõo 2004)	Distance of units from Tallinn; type of settlement; demographic development factor; percentage of women of working age in population; percentage of persons with tertiary education among residents in the age group 15 years and older	Percentage of white-collar employees; percentage of salaried workers in the total number of employed persons; number of self-employed persons working in the agricultural sector per 100 family households; percentage of companies in the total number of registered economic units; percentage of non-agricultural entrepreneurs in the total number of economic units	Employment rate; percentage of primary income earners among family household members			
Development index of Enterprise Estonia	Change in population	Change in taxpayer numbers			Average growth of net revenue	
Financial index of Enterprise Estonia					Basic available self-earned income; percentage of investments from own resources in total expenditures; capability of self-financing; loan burden; excess/deficit; liquidity	
Viability index (Sõstra 2004)	Change in population; percentage of persons under 65 years of age; percentage of residents with higher education	Companies per 1,000 residents; number of areas of activities according to two levels of the Estonian Classification of Economic Activities	Percentage of registered unemployed persons; income tax paid to the local government budget per resident		Local government income per resident	
Local government units development index (Kivilaid 2005)		Realised net turnover of enterprises per resident	Personal income tax received per resident; registered rate of unemployment			
Local government capacity by TLU (Sootla, Suur 2006)	Socio-demographic capacity of local government	Economic-geographic profile of local government; indicators of social cohesion	Indicators of social cohesion; economic-geographic profile of local government	Performance of mandatory and administrative functions; governance capacity	Financial indicators of capacity	Performance of mandatory and administrative functions; natural indicators of capacity

Tabel 1.4 Eesti KOV-üksuste mõõtmisüsteemides kasutatavad näitajad
 Table 1.4 Indicators used in Estonian systems for measuring LG units

Järg — Cont.

	A1 Rahvastik ja maa	A2 Kohalik majandus	A3 Elanikkonna heaolu	B1 KOV organisatsioon	B2 KOV finantsolukord	B3 KOV teenused
Geomedia KOV haldussuutlikkuse indeks (Sepp 2008; Sepp ja Noorkõiv 2008b)	Otsesed mõjutegurid — territoriaalne kliendibaas; kaudsed mõjutegurid — asustuse/asustusüsteemi iseloom, asend riigi asustussüsteemis, rahvastikuolukord	Kaudsed mõjutegurid — elanikkonna aktiivsus	Kaudsed mõjutegurid — elanikkonna jõukus	Seadusest tulenevate ülesannete täitmine; otsesed mõjutegurid — haldusorganisatsiooni omadused, arengu kavandamise kvaliteet; kaudsed mõjutegurid — haldusajalugu	Otsesed mõjutegurid — kasutatav finantsressurs; kaudsed mõjutegurid — KOV-üksuse üldine finantstervis	Seadusest tulenevate ülesannete täitmine; teenuste pakkumise maht, kvaliteet, mitmekesisus, kättesaadavus; elanike rahulolu kohalike teenuste ja elukeskkonnaga

Võrreldes Geomedia haldussuutlikkuse indeksiga või TLÜ kohalike omavalitsuste suutlikkuse mõõtmistega pakub KOV-võimekuse indeks vägagi pealiskaudseid vahendeid iseloomustamiseks, milliste ressurssidega ja kuidas toimub kohalik omavalitsemine ja teenuste osutamine Eesti KOV-üksustes. Kuigi mõõtmistulemused näitavad piisavalt selgelt, et Eesti KOV-üksuste suhteline võimekus oma elu korraldada on väga erinev ning eksisteerib ilmne vajadus KOV-võimekuse ühtlustamiseks, siis ei saa indeksi väärtustest teha üheseid järeldusi selle kohta, kuidas ühes või teises konkreetsetes KOV-üksuses valitsemise ja haldamisega hetkel või edaspidi toime tulla. Pigem annavad saadud tulemused võimaluse vastata küsimusele, millistel KOV-üksustel on suhteliselt parem või halvem üldine võime tulla toime kohaliku elu korraldamisega, seda sõltumata konkreetsetest haldussüsteemist ja selles sätestatud kohaliku omavalitsuse ülesannetest. On ilmne, et juhul kui KOV-üksustele on riigis pandud väga vähe ülesandeid, siis suudab põhimõtteliselt iga omavalitsusüksus neid ka täita. Ja vastupidi, kui ülesandeid on väga palju ja need on olemuslikult ressurssimahukad, siis ei pruugi mitte keegi olla suuteline neid täitma, sõltumata suhtelisest võimekusest. Eesti haldussüsteem jääb nende kahe teoreetilise võimaluse vahepeale. Mitmeid ülesandeid on võimelised kõik täitma — ja enamasti ka täidavad —, kõiki korraga parimal Euroopa tasemel aga vähesed, kui üldse keegi.

Sel põhjusel on indeksi nimetamisel välditud ka haldussuutlikkuse või haldusvõimekuse terminid. Haldussuutlikkuse kriteeriumite määratlemine nõuaks esiteks oluliselt avaramat ja detailsemat haldusesituste (nt teenused, regulatsioonid) kirjeldamist Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis ning teiseks sellistest kirjeldustest lähtuvat analüüsi haldussuutlikkuse mõjutegurite kohta.

Järeldused

Metoodika edasiarendamise teed sõltuvad seatavast ülesandest. Eesti KOV-üksuste võrdleva indeksi jaoks on põhiküsimus kohaliku omavalitsuse mõistest tulenevate võimekuse komponentide tasakaalustatud kirjeldamises. Praktilisel tasandil tähendab see valikuid näitajate lisamisel indeksisse. Ka indeksi koostamisel kaaluti mitmete näitajate lisamist, millest tuli aga loobuda kvaliteetsete andmete puudumise tõttu.

Järg — Cont.

	<i>A1 Population and land</i>	<i>A2 Local economy</i>	<i>A3 Population welfare</i>	<i>B1 LG organisation</i>	<i>B2 Financial status of LG</i>	<i>B3 LG services</i>
<i>LG administrative capacity index by Geomedia (Sepp 2008; Sepp, Noorkõiv 2008b)</i>	<i>Direct influence factors — territorial customer base; indirect influence factors — nature of settlement/ settlement system in the national settlement system, population status</i>	<i>Indirect influence factors — activity of population</i>	<i>Indirect influence factors — wealth of population</i>	<i>Performance of mandatory functions; direct influence factors — properties of administrative organisation, quality of development planning; indirect influence factors — history of administration</i>	<i>Direct influence factors — financial resources used; indirect influence factors — general financial health of LG unit</i>	<i>Performance of mandatory functions; volume, quality, diversity, availability of service provision; satisfaction of residents with local services and the physical and social environment</i>

Ehitisregistri andmete usaldusväärsuse saavutamise järel tuleks elanike heaolu komponenti lisada eluaset kirjeldav näitaja. Samuti võiks komponent sisaldada elukeskkonda iseloomustavat näitajat. Kohaliku majanduse komponendi puhul tuleks kaaluda selle laiendamist sotsiaal-majanduslikuks komponendiks. See eeldab, et komponenti täiendatakse ühe või mitme mittemajanduslikku sotsiaalse organiseerituse taset kirjeldava näitajaga (nt kodanikuühiskonna arengut iseloomustav näitaja). KOV teenuste komponendi juures parandaks indeksi kvaliteeti ka lepinguliselt erasektorile delegeeritud teenuste arvessevõtmine. Kahjuks sellised ühtse meetodika alusel kogutavad andmed Eesti KOV-üksuste kohta hetkel puuduvad. KOV finantsolukorra mitmekülgsema kirjeldamise huvides tuleb kaaluda absoluutse eelarvemahu lisamist komponenti, kuivõrd see tööpoolest kujundab valikuvõimalusi omavalitsuse teostamisel. Siin andmete olemasolu probleemi ei ole.

Juhul kui ülesandeks seada Eesti KOV-üksuste haldussuutlikkuse hindamine ning KOV-üksuste haldussuutlikkust määravate tegurite väljaselgitamine, tegemaks sellele teadmisele tuginedes kaalutletud poliitilisi otsuseid — kas territoriaalsel tasandil (üksuste liitmine) või omavalitsuslikul tasandil (ülesannete jaotus) —, siis on esmane meetodiline ülesanne miinimumnõuete määramine, mille puhul saab öelda, et haldusfunktsioonid on piisavalt hästi täidetud. Riigi seisukohast on samavõrra oluline hinnata ka seda, milliste kuludega see saavutatakse. Seega, sel juhul oleks kindlasti vaja täiendada mõõtmisüsteemi teenuste kvaliteedi ja ökonoomsuse näitajatega (vt nt Sepp 2008; Sepp ja Noorkõiv 2008b). Et seadustest tulenevad ülesanded — ja põhimõtteliselt kehtib sama ka elanike õigustatud nõudmiste kohta — on KOV-üksustele üldiseks täitmiseks, haldussuutlikkust iseloomustab aga kõigi ülesannetega toimetulek, siis tuleb hindamine korraldada võimalikult kõikehaaraval tasemel. Täiendav väljakutse sellisele meetodikale on seadustest tulenevate kohustuste ja elanike õigustatud nõudmiste muutumine ajas. Seetõttu peab meetodika olema avatud haldussuutlikkuse kriteeriumite (miinimumnõuete tasemete) perioodiliseks ümberhindamiseks.

Tabel 1.5 Kohaliku omavalitsuse üksuste kohad KOV-võimekuse indeksi ja indeksi komponentide edetabelis

Table 1.5 Positions of local government units in the ranking of LG capacity index and in the ranking of individual components

Kohaliku omavalitsuse üksus vald / linn	Koht KOV- võimekuse indeksi edetabelis	Koht KOV-võimekuse indeksi komponentide edetabelis					
		A1 Rahvastik ja maa	A2 Kohalik majandus	A3 Elanik- konna heaolu	B1 KOV organisat- sioon	B2 KOV finantsolu- kord	B3 KOV teenused
<i>Local government unit rural municipality / city</i>	<i>Place in the ranking according to the LG capacity index</i>	<i>Place in the ranking of individual components of the LG capacity index</i>					
		<i>A1 Population and land</i>	<i>A2 Local economy</i>	<i>A3 Population welfare</i>	<i>B1 LG organisation</i>	<i>B2 Financial status of LG</i>	<i>B3 LG services</i>
Abja vald	136.	128.	121.	166.	60.	183.	103.
Aegviidu vald	137.	214.	87.	3.	173.	181.	178.
Ahja vald	186.	201.	205.	177.	211.	46.	63.
Alajõe vald	225.	203.	214.	191.	167.	220.	227.
Alatskivi vald	159.	209.	162.	164.	86.	74.	77.
Albu vald	53.	98.	107.	77.	47.	51.	34.
Ambla vald	71.	74.	127.	42.	104.	143.	59.
Anija vald	30.	29.	76.	8.	42.	171.	99.
Antsla vald	133.	89.	70.	188.	83.	157.	151.
Are vald	144.	90.	153.	78.	160.	187.	177.
Aseri vald	148.	182.	97.	135.	85.	178.	101.
Audru vald	32.	33.	36.	107.	56.	34.	114.
Avinurme vald	157.	175.	136.	173.	117.	110.	89.
Elva linn	33.	105.	36.	27.	102.	48.	35.
Emmaste vald	48.	132.	33.	62.	88.	41.	55.
Haanja vald	162.	194.	131.	211.	123.	62.	56.
Haapsalu linn	15.	27.	24.	67.	19.	79.	14.
Haaslava vald	171.	87.	118.	171.	120.	211.	209.
Halinga vald	62.	42.	61.	39.	82.	160.	150.
Haljala vald	90.	53.	73.	41.	125.	208.	164.
Halliste vald	208.	124.	180.	180.	174.	207.	217.
Hanila vald	140.	136.	68.	139.	111.	162.	165.
Harku vald	6.	6.	9.	5.	13.	27.	113.
Helme vald	146.	115.	67.	176.	57.	206.	171.
Hummuli vald	185.	181.	108.	175.	157.	174.	185.
Häädemeeste vald	94.	101.	139.	98.	40.	163.	68.
Iisaku vald	124.	155.	133.	155.	213.	19.	39.
Illuka vald	154.	121.	204.	214.	215.	2.	95.
Imavere vald	51.	122.	28.	28.	151.	82.	23.
Juuru vald	75.	85.	164.	94.	127.	30.	29.
Jõelähtme vald	8.	3.	16.	11.	44.	26.	45.
Jõgeva linn	28.	91.	39.	148.	11.	24.	15.
Jõgeva vald	40.	49.	95.	116.	4.	53.	98.
Jõhvi vald	23.	59.	8.	153.	5.	104.	13.
Järva-Jaani vald	57.	141.	75.	54.	146.	7.	51.
Järvakandi vald	82.	218.	81.	75.	79.	56.	8.
Kaarma vald	37.	16.	41.	65.	97.	85.	130.
Kadrina vald	34.	25.	36.	81.	80.	99.	70.
Kaisma vald	173.	179.	155.	40.	192.	150.	226.
Kaiu vald	59.	52.	92.	37.	139.	105.	80.
Kallaste linn	214.	201.	218.	196.	106.	216.	123.
Kambja vald	99.	106.	144.	91.	50.	97.	140.
Kanepi vald	165.	150.	211.	168.	68.	135.	121.
Kareda vald	160.	151.	173.	72.	198.	149.	144.
Karksi vald	73.	67.	49.	141.	71.	142.	60.
Karula vald	217.	196.	198.	214.	143.	191.	191.
Kasepää vald	218.	191.	225.	204.	95.	153.	220.
Kehtna vald	50.	17.	82.	115.	78.	69.	69.
Keila linn	12.	15.	15.	7.	22.	146.	27.

Tabel 1.5 Kohaliku omavalitsuse üksuste kohad KOV-võimekuse indeksi ja indeksi komponentide edetabelis

Table 1.5 Positions of local government units in the ranking of LG capacity index and in the ranking of individual components

Järg — Cont.

Kohaliku omavalitsuse üksus vald / linn	Koht KOV-võimekuse indeksi edetabelis	Koht KOV-võimekuse indeksi komponentide edetabelis					
		A1 Rahvastik ja maa	A2 Kohalik majandus	A3 Elanikkonna heaolu	B1 KOV organisatsioon	B2 KOV finantsolukord	B3 KOV teenused
<i>Local government unit rural municipality / city</i>	<i>Place in the ranking according to the LG capacity index</i>	<i>Place in the ranking of individual components of the LG capacity index</i>					
		<i>A1 Population and land</i>	<i>A2 Local economy</i>	<i>A3 Population welfare</i>	<i>B1 LG organisation</i>	<i>B2 Financial status of LG</i>	<i>B3 LG services</i>
Keila vald	63.	13.	103.	20.	31.	227.	162.
Kemu vald	38.	46.	112.	21.	90.	100.	44.
Kihelkonna vald	123.	171.	171.	112.	154.	5.	132.
Kihnu vald	117.	160.	110.	136.	153.	18.	100.
Kiili vald	42.	11.	48.	14.	99.	210.	110.
Kiviõli linn	125.	144.	104.	189.	50.	154.	42.
Koeru vald	66.	110.	88.	110.	37.	84.	38.
Kohila vald	39.	24.	52.	74.	105.	90.	71.
Kohtla vald	161.	97.	159.	134.	145.	170.	183.
Kohtla-Järve linn	77.	14.	89.	199.	7.	218.	17.
Kohtla-Nõmme vald	193.	220.	222.	131.	201.	48.	52.
Koigi vald	122.	147.	140.	26.	223.	76.	109.
Kolga-Jaani vald	200.	169.	187.	143.	195.	178.	174.
Konguta vald	197.	109.	175.	117.	203.	201.	219.
Koonga vald	187.	82.	192.	178.	142.	209.	172.
Kose vald	20.	30.	42.	17.	17.	151.	63.
Kullamaa vald	166.	178.	180.	136.	131.	112.	125.
Kunda linn	60.	140.	60.	53.	159.	30.	24.
Kuressaare linn	11.	9.	6.	44.	46.	102.	7.
Kuusalu vald	13.	19.	31.	16.	15.	122.	26.
Kõlleste vald	120.	154.	85.	130.	156.	37.	131.
Kõo vald	178.	138.	197.	158.	176.	101.	190.
Kõpu vald	129.	193.	159.	63.	200.	20.	145.
Kõrgessaare vald	155.	123.	178.	144.	204.	94.	49.
Kõue vald	103.	60.	79.	85.	133.	138.	187.
Käina vald	74.	51.	54.	88.	204.	72.	88.
Kärdla linn	31.	73.	5.	76.	132.	96.	36.
Kärla vald	199.	125.	201.	125.	220.	160.	210.
Käru vald	113.	184.	149.	97.	162.	11.	76.
Laekvere vald	141.	86.	200.	119.	77.	147.	167.
Laeva vald	121.	156.	58.	57.	161.	107.	193.
Laheda vald	191.	190.	202.	172.	115.	155.	147.
Laimjala vald	172.	173.	203.	113.	221.	55.	120.
Lasva vald	190.	151.	195.	210.	61.	165.	184.
Lavassaare vald	204.	205.	188.	52.	224.	198.	213.
Leisi vald	102.	112.	172.	102.	126.	43.	57.
Lihula vald	70.	134.	43.	71.	44.	196.	41.
Lohusuu vald	221.	211.	216.	205.	109.	224.	200.
Loksa linn	72.	62.	71.	30.	135.	173.	105.
Luunja vald	86.	47.	62.	69.	188.	89.	173.
Lüganuse vald	143.	185.	138.	101.	94.	97.	159.
Lümanda vald	180.	182.	175.	79.	192.	199.	166.
Maardu linn	29.	1.	34.	61.	38.	225.	67.
Maidla vald	87.	176.	166.	114.	103.	3.	72.
Martna vald	202.	174.	190.	173.	222.	81.	181.
Meeksi vald	223.	221.	183.	223.	187.	213.	174.
Meremäe vald	215.	212.	209.	217.	183.	118.	161.
Mikitamäe vald	211.	222.	224.	192.	137.	71.	138.
Misso vald	196.	215.	211.	224.	84.	61.	61.

Tabel 1.5 Kohaliku omavalitsuse üksuste kohad KOV-võimekuse indeksi ja indeksi komponentide edetabelis

Table 1.5 Positions of local government units in the ranking of LG capacity index and in the ranking of individual components

Järg — Cont.

Kohaliku omavalitsuse üksus / vald / linn	Koht KOV-võimekuse indeksi edetabelis	Koht KOV-võimekuse indeksi komponentide edetabelis					
		A1 Rahvastik ja maa	A2 Kohalik majandus	A3 Elanikkonna heaolu	B1 KOV organisatsioon	B2 KOV finantsolukord	B3 KOV teenused
<i>Local government unit rural municipality / city</i>	<i>Place in the ranking according to the LG capacity index</i>	<i>Place in the ranking of individual components of the LG capacity index</i>					
		<i>A1 Population and land</i>	<i>A2 Local economy</i>	<i>A3 Population welfare</i>	<i>B1 LG organisation</i>	<i>B2 Financial status of LG</i>	<i>B3 LG services</i>
Mooste vald	170.	169.	152.	208.	75.	168.	83.
Muhu vald	111.	172.	106.	120.	93.	75.	49.
Mustjala vald	213.	198.	193.	184.	209.	141.	205.
Mustvee linn	163.	167.	189.	219.	70.	66.	58.
Mõisaküla linn	216.	224.	219.	149.	170.	194.	137.
Mõniste vald	222.	206.	220.	221.	169.	169.	202.
Mäetaguse vald	114.	144.	210.	187.	106.	1.	46.
Mäksa vald	179.	147.	99.	111.	181.	195.	224.
Märjamaa vald	41.	37.	34.	122.	26.	135.	47.
Narva linn	83.	8.	100.	202.	14.	204.	63.
Narva-Jõesuu linn	192.	102.	180.	198.	99.	219.	160.
Nissi vald	46.	64.	146.	47.	49.	56.	62.
Noarootsi vald	69.	117.	98.	84.	138.	15.	86.
Nõo vald	61.	65.	78.	63.	67.	124.	97.
Nõva vald	108.	187.	157.	25.	178.	6.	179.
Orava vald	203.	219.	206.	220.	150.	52.	90.
Orissaare vald	65.	133.	65.	49.	118.	117.	20.
Oru vald	118.	157.	83.	57.	206.	47.	152.
Otepää vald	22.	80.	19.	98.	8.	67.	16.
Padise vald	49.	35.	91.	18.	114.	80.	134.
Paide linn	21.	43.	46.	66.	25.	120.	1.
Paide vald	56.	54.	22.	51.	178.	39.	195.
Paikuse vald	35.	38.	65.	15.	122.	34.	152.
Paistu vald	147.	127.	185.	165.	135.	42.	122.
Pajusi vald	174.	143.	101.	128.	168.	177.	215.
Pala vald	206.	203.	206.	192.	87.	140.	194.
Palamuse vald	105.	136.	93.	142.	34.	86.	133.
Paldiski linn	45.	22.	43.	108.	9.	193.	79.
Palupera vald	195.	207.	145.	151.	216.	44.	201.
Peipsiääre vald	226.	225.	226.	181.	211.	215.	180.
Pihlta vald	135.	126.	47.	82.	185.	139.	221.
Piirissaare vald	219.	227.	191.	218.	189.	28.	222.
Puhja vald	153.	118.	148.	132.	143.	166.	111.
Puka vald	168.	149.	170.	121.	140.	189.	126.
Puurmani vald	142.	107.	169.	160.	48.	192.	106.
Põdrala vald	224.	217.	223.	201.	219.	118.	212.
Põltsamaa linn	54.	144.	63.	55.	30.	90.	31.
Põltsamaa vald	156.	61.	134.	109.	180.	202.	192.
Põlva linn	17.	41.	21.	106.	74.	14.	6.
Põlva vald	152.	62.	122.	161.	163.	106.	214.
Pärnu linn	10.	34.	7.	34.	32.	65.	3.
Pärsti vald	101.	72.	39.	98.	119.	190.	135.
Põide vald	183.	213.	155.	35.	226.	175.	142.
Pühalepa vald	84.	79.	136.	133.	59.	67.	85.
Püssi linn	167.	111.	124.	156.	148.	167.	197.
Raasiku vald	36.	50.	43.	13.	65.	63.	207.
Rae vald	4.	2.	4.	9.	27.	25.	25.
Raikküla vald	134.	94.	96.	123.	158.	176.	136.
Rakke vald	110.	164.	185.	147.	54.	16.	84.

Tabel 1.5 Kohaliku omavalitsuse üksuste kohad KOV-võimekuse indeksi ja indeksi komponentide edetabelis

Table 1.5 Positions of local government units in the ranking of LG capacity index and in the ranking of individual components

Järg — Cont.

Kohaliku omavalitsuse üksus / vald / linn	Koht KOV-võimekuse indeksi edetabelis	Koht KOV-võimekuse indeksi komponentide edetabelis					
		A1 Rahvastik ja maa	A2 Kohalik majandus	A3 Elanikkonna heaolu	B1 KOV organisatsioon	B2 KOV finantsolukord	B3 KOV teenused
<i>Local government unit rural municipality / city</i>	<i>Place in the ranking according to the LG capacity index</i>	<i>Place in the ranking of individual components of the LG capacity index</i>					
		<i>A1 Population and land</i>	<i>A2 Local economy</i>	<i>A3 Population welfare</i>	<i>B1 LG organisation</i>	<i>B2 Financial status of LG</i>	<i>B3 LG services</i>
Rakvere linn	16.	28.	14.	45.	42.	88.	53.
Rakvere vald	150.	76.	131.	70.	208.	217.	148.
Rannu vald	116.	158.	76.	72.	170.	128.	93.
Rapla vald	9.	23.	20.	48.	28.	32.	4.
Ridala vald	81.	12.	17.	138.	182.	70.	223.
Risti vald	131.	188.	174.	32.	146.	130.	115.
Roosna-Alliku vald	130.	134.	122.	145.	76.	158.	108.
Ruhnu vald	104.	129.	165.	38.	186.	12.	182.
Rõngu vald	109.	120.	114.	86.	72.	125.	168.
Rõuge vald	119.	88.	135.	206.	35.	77.	96.
Rägavere vald	138.	113.	196.	95.	129.	134.	112.
Räpina vald	106.	92.	120.	182.	41.	78.	90.
Saarde vald	92.	66.	168.	152.	18.	123.	73.
Saare vald	169.	192.	147.	207.	63.	145.	94.
Saarepeedi vald	164.	130.	84.	103.	194.	188.	204.
Saku vald	2.	10.	9.	2.	24.	9.	37.
Salme vald	151.	104.	150.	43.	202.	197.	176.
Sangaste vald	198.	200.	64.	212.	217.	126.	143.
Saue linn	5.	26.	11.	1.	21.	29.	33.
Saue vald	19.	5.	11.	6.	58.	185.	170.
Sauga vald	64.	31.	32.	46.	175.	93.	189.
Sillamäe linn	76.	36.	112.	199.	2.	129.	75.
Sindi linn	97.	114.	129.	36.	152.	113.	101.
Sonda vald	176.	197.	217.	104.	113.	180.	87.
Surju vald	126.	99.	154.	127.	207.	10.	163.
Suure-Jaani vald	89.	58.	125.	129.	33.	164.	106.
Sõmerpalu vald	182.	141.	111.	202.	184.	95.	196.
Sõmeru vald	52.	39.	26.	33.	191.	38.	169.
Tabivere vald	175.	161.	184.	159.	115.	214.	78.
Taebla vald	80.	77.	50.	50.	189.	127.	129.
Taheva vald	220.	208.	215.	226.	128.	172.	206.
Tahkuranna vald	78.	81.	80.	96.	112.	33.	154.
Tallinn	3.	7.	1.	10.	20.	58.	5.
Tamsalu vald	112.	96.	117.	170.	92.	132.	30.
Tapa vald	67.	69.	86.	126.	54.	113.	40.
Tartu linn	7.	20.	3.	23.	29.	54.	2.
Tartu vald	55.	32.	25.	92.	98.	186.	66.
Tarvastu vald	127.	78.	179.	195.	52.	133.	73.
Toila vald	44.	55.	59.	104.	149.	13.	31.
Tootsi vald	201.	226.	94.	83.	218.	221.	157.
Torgu vald	212.	223.	194.	163.	195.	113.	203.
Tori vald	100.	55.	116.	59.	134.	73.	216.
Torma vald	139.	103.	126.	197.	69.	156.	82.
Tudulinna vald	207.	210.	119.	168.	214.	137.	208.
Tõlliste vald	189.	165.	142.	213.	154.	144.	124.
Tõrva linn	25.	130.	29.	79.	10.	36.	43.
Tõstamaa vald	115.	116.	129.	150.	62.	184.	18.
Tähtvere vald	91.	57.	30.	24.	163.	222.	188.
Türi vald	24.	40.	55.	90.	36.	63.	22.

Tabel 1.5 Kohaliku omavalitsuse üksuste kohad KOV-võimekuse indeksi ja indeksi komponentide edetabelis

Table 1.5 Positions of local government units in the ranking of LG capacity index and in the ranking of individual components

Järg — Cont.

Kohaliku omavalitsuse üksus vald / linn	Koht KOV-võimekuse indeksi edetabelis	Koht KOV-võimekuse indeksi komponentide edetabelis					
		A1 Rahvastik ja maa	A2 Kohalik majandus	A3 Elanikkonna heaolu	B1 KOV organisatsioon	B2 KOV finantsolukord	B3 KOV teenused
<i>Local government unit rural municipality / city</i>	<i>Place in the ranking according to the LG capacity index</i>	<i>Place in the ranking of individual components of the LG capacity index</i>					
		<i>A1 Population and land</i>	<i>A2 Local economy</i>	<i>A3 Population welfare</i>	<i>B1 LG organisation</i>	<i>B2 Financial status of LG</i>	<i>B3 LG services</i>
Urvaste vald	210.	195.	128.	225.	176.	109.	218.
Vaivara vald	79.	119.	27.	222.	64.	4.	81.
Valga linn	95.	71.	69.	209.	23.	158.	28.
Valgjärve vald	158.	159.	167.	185.	72.	92.	115.
Valjala vald	132.	151.	74.	89.	225.	58.	146.
Vara vald	205.	108.	142.	190.	170.	226.	199.
Varbla vald	184.	189.	158.	162.	121.	200.	141.
Varstu vald	194.	186.	208.	216.	141.	44.	139.
Vasalemma vald	58.	95.	72.	93.	81.	22.	103.
Vastse-Kuuste vald	181.	162.	141.	167.	166.	116.	211.
Vastseliina vald	107.	139.	151.	186.	95.	17.	11.
Veriora vald	188.	180.	220.	192.	65.	111.	119.
Vigala vald	68.	93.	163.	60.	108.	21.	92.
Vihula vald	88.	83.	57.	19.	90.	205.	198.
Viimsi vald	1.	4.	2.	4.	1.	40.	53.
Viiratsi vald	96.	44.	105.	140.	53.	131.	158.
Viljandi linn	18.	44.	18.	55.	39.	108.	9.
Vinni vald	27.	21.	56.	68.	6.	212.	21.
Viru-Nigula vald	149.	167.	213.	28.	130.	148.	156.
Vormsi vald	145.	177.	161.	124.	195.	8.	155.
Võhma linn	177.	198.	199.	157.	163.	87.	117.
Võnnu vald	209.	163.	177.	183.	210.	182.	186.
Võru linn	26.	68.	23.	118.	3.	152.	10.
Võru vald	85.	70.	51.	145.	123.	60.	127.
Väike-Maarja vald	43.	48.	90.	154.	12.	50.	19.
Vändra vald (alev)	47.	100.	53.	11.	109.	103.	48.
Vändra vald	128.	83.	115.	87.	101.	223.	149.
Värska vald	98.	166.	109.	179.	16.	82.	12.
Väätsa vald	93.	75.	101.	31.	199.	121.	127.
Õru vald	227.	215.	227.	227.	227.	203.	225.
Ülenurme vald	14.	18.	13.	22.	89.	23.	118.

Allikas/Source: Sepp, Noorkõiv ja Loodla 2009.

Kirjandus Bibliography

- Haljaste, K.-L., Keskspaik, A., Noorkõiv, R., Pirso, A., Sepp, V. (2007). Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus. Arengukava kui Euroopa Liidu struktuuritoetuste aruka kasutamise eeldus. Tartu–Tallinn: Geomedia OÜ.
- Jauhiainen, J. S. (2002). Eesti linnaregioonide arengupotentsiaali analüüs. Tallinn: EURREG OÜ. Tellija: Siseministeerium.
- Kala, H. (2001). Eesti omavalitsusüksuste hindamise strateegia 2001–2003: arendusprojekt. Tallinn. Tellija: Siseministeerium.
- Kivilaid, M. (2005). Arenguindeks. — Linnad ja vallad arvudes. 2005. *Cities and Rural Municipalities in Figures*. Tallinn: Statistikaamet, lk 72–74.
- Lehto, K. (2005). Elujõulisuse indeks — muutused ajas. — Linnad ja vallad arvudes. 2005. *Cities and Rural Municipalities in Figures*. Tallinn: Statistikaamet, lk 75–84.
- Lõo, A. (2004). Ühiskonna struktuurkapitali ja inimkapitali koosmõju Eesti kommunitaarses arengus. — *Estonian Social Science Online*.
- Sepp, V. (2008). Kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkus ja seda mõjutavad tegurid: Järvamaa pilooturing. Tartu: Geomedia OÜ. Tellija: Siseministeerium
- Sepp, V., Noorkõiv, R. (2008a). Kohaliku omavalitsuse teadmispõhine teostamine Eestis: avaliku sektori andmekogud otsustuste alusena. — Linnad ja vallad arvudes. 2008. *Cities and Rural Municipalities in Figures*. Tallinn: Statistikaamet, lk 8–43.
- Sepp, V., Noorkõiv, R. (2008b). Kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse hindamise meetoodika. Tartu: Geomedia OÜ. Tellija: Siseministeerium.
- Sepp, V., Noorkõiv, R., Loodla, K. (2009). Kohaliku omavalitsuse üksuse haldusvõimekuse hindamine: indeks ja analüüs: Tartu: Geomedia OÜ. Tellija: Siseministeerium.
- Sootla, G., Suur, N. (2006). Läänemaa ja Hiiumaa kohalike omavalitsuste suutlikkuse indikaatorid ja ühisarengute analüüs: uuringu lõppraport. PHARE 2003 CBC Programm Eestis ES 2003/005-875.01. Tallinn.
- Suvi, L. (1999). Vabariigi valdade sotsiaalmajanduslik potentsiaal. — *Halduskultuur* 99, lk 27–35.
- Sõstra, K. (2004). Elujõulisuse indeks ja kohalike omavalitsusüksuste elujõulisus. — Linnad ja vallad arvudes. 2004. *Cities and Rural Municipalities in Figures*. Tallinn: Statistikaamet, lk 8–29.

1. ESTONIAN LOCAL GOVERNMENT CAPACITY INDEX: METHODS AND RESULTS, 2005–2008

Veiko Sepp, Rivo Noorkõiv, Kaja Loodla
Geomedia Consulting and Training Centre

Introduction. The task of and solutions to measuring local governance in Estonia

Local-level governance is a complex phenomenon that embraces many aspects of life and includes elements from politics, administration and service provision (see, e.g., Haljaste et al. 2007). The development of the concept of good governance in societies has led to an increased desire and need to assess the performance of local governance and to identify key factors behind success. An assessment that meets the requirements for good governance should be based on knowledge derived from comparable data. Good governance is also knowledge-based governance (see Sepp and Noorkõiv 2008a).

Options for measuring local governance

There is a wide range of available options concerning the criteria and methods of assessing local governance. However, they all require measurements based on a certain method. For instance, the objects of measuring could include the practices of local governance, the results or conditions of governance. It is possible to measure the quality, scope (e.g., the range of performance) or economic efficiency of governance. Measuring could focus on the current situation and/or the potential contained therein, or on the past development. The task of measuring could be restricted to a specific field or to an even narrower focus, or it could target local governance in general. The purpose of measuring is the key factor in choosing a suitable method for measurement.

There have been several attempts in Estonia, in the last decade, to develop complex measuring systems for local governance. These systems can have differing starting points and objectives, but they can be divided in two broad categories based on the type of measured values. The first category includes measuring systems where the result is expressed as a summarised aggregate value, an index. These systems have the benefit of enabling general internal comparisons within the Estonian local government system. The indexes of this type include the viability index (Sõstra 2004; Lehto 2005) and the local government units development index (Kivilaid 2005), both compiled by Statistics Estonia, the development and financial ratings of Enterprise Estonia, the measurement of socio-economic potential, proposed by Lembit Suvi (1999), and the local government administrative capacity index of Geomedia (Sepp 2008; Sepp and Noorkõiv 2008b).

As an alternative, complex measuring systems, where an aggregate index is not calculated, have been described in Estonia as well. Interesting examples of this type include the rating system for cities and rural municipalities by Hillar Kala (2001), the calculations of development potential, welfare and functionality by Arno Lõo (2004), the local government capacity measurements in Läänemaa and Hiiumaa, conducted in cooperation by the Läänemaa Development Centre Foundation and the Tallinn University (Sootla and Suur 2006), the analysis of factors affecting administrative capacity in Järvamaa, by Geomedia (Sepp 2008). Such measurements generally provide readily interpretable knowledge about (parts of) the local government system, but require an excellent ability to synthesize in order to make any comparative generalisations.

General index of local government capacity

This article presents a proposal for calculating a general index of local government capacity (LG capacity), prepared at the order of the Ministry of the Interior (Sepp, Noorkõiv and Loodla 2009). Consequently, in the above classification, it belongs to the first category of measuring systems and its primary purpose is to enable comparisons. The article first describes the theoretical foundations for the selection of the content and indicators for the index. It also provides definitions of the indicators used. This is followed by an explanation of the index calculation principles. Measurement results on Estonian rural municipalities and cities have been presented as a ranking (Table 1.5 at the end of the article) and as maps (Maps 2–8 in the Annex 1). The analysis of the results focuses on the systemic variability in the capacity of local government units by functional groups in urban regions and by size groups. The final part of the article includes a brief comparison of the general index of LG

capacity with other Estonian local government measuring systems, as well as an assessment of the strengths and weaknesses and future development potential of this index.

Nature and capacity of local government units

In order to develop a capacity index for local government units, we should first define the nature of local government units and explain the meaning of the concept of capacity.

Nature of LG units

According to the broadest definition, a local government unit is a corporate entity that represents the residents (registered) in a certain territory, as well as the organisations created by such residents, and is responsible for joint management of local life (see Haljaste et al. 2007). This definition enables to highlight two principal dimensions of LG units. Firstly, LG units are territorial units, which, in the case of Estonia, mean rural municipalities and cities. This is related to capacity arising from the particular territory and from the members of the corporate entity — the residents and any organisations, associations and networks they have created. Secondly, LG units are management and administration structures where capacity is most significantly expressed as autonomous representative democracy, the ability to manage local life and to provide public services.

The LG capacity index assigns equal weights to both dimensions of the LG units. Both dimensions have three components of LG capacity used for the calculation of the index, making it six components in total. In measuring the capacity of a LG unit as a territorial entity, the components include population and land (A1), arising directly from the definition, local economy (A2) and population welfare (A3) as the most characteristic aspects of the capacity of rural municipalities and cities. The capacity of local administration is described through organisational structure for management, administration and service provision (B1), financial capacity of local government (B2) and capacity for service provision (B3).

For the purposes of the LG capacity index, capacity means a measure of the subject's ability, or potential, to achieve certain goals. Capacity can be expressed as absolute quantitative capacity. It is obvious that 400,000 people are, in most cases, able to achieve more and to perform better than 900 people. Capacity can arise from diversity within an entity or a system. It can be assumed that a business sector with a diversity of trades is able to provide more jobs, is more stable and can generate more income for local budgets. Capacity can also be related to structural properties of the subject, such as the ethnic structure of a territorial unit. In addition, capacity can be assessed as a relative measure, divided by the number of individual constituents of a system or entity.

All the aforementioned measures of capacity are used below for the description of the components. With regard to the indicators of the index, a selection is made between different types of capacities on the basis of the basic nature of the respective component. For instance, population welfare is rather naturally observed through local residents and, consequently, only relative capacity indicators are used to describe this component. However, when characterising local economies, relative capacity indicators are supplemented by an indicator of diversity of business sectors.

The following paragraphs present a list of the indicators used to establish the LG capacity index, including definitions of the indicators on the basis of the data used, references to data sources, and the type of capacity characterised by each indicator.

A1 Population and land

The component comprises two indicators of absolute capacity and two indicators of structural capacity. In terms of importance, more weight is assigned to population, which is described by three of the four indicators.

1. The number of registered residents is recorded as at the start of the year, so that the population status of 2007, for instance, is described by the status on 1 January 2008. The number of residents describes absolute capacity of the unit.
2. The dependency ratio describes the proportion of residents younger than 14 years and older than 65 years in comparison to the number of residents in the age group 15–64. The indicator describes current structural capacity of the population, assuming that residents of working age (15–64 years) constitute a more 'dynamic' part of the population, irrespective of the actual social, economic, etc., capacity of these residents. The calculation of ranking points (see the next section of the article) is based on the reversed order of the values of this indicator.

3. *The population reproduction potential is expressed by dividing the number of women in the age group 15-49 by the total number of residents. This structural indicator is designed, at a fairly abstract level, to measure the future of the population status by describing a factor that affects the number of births.*
4. *The land value is described through summarised taxable value of the land, which is subject to land tax. This indicator of absolute capacity, arising from territorial properties of the LG unit, enables to take into account both the area of the territory and the value assigned to this land by society at the observed moment in time.*

The data source for population indicators is the Population Register and the land value is assessed on the basis of data from the Tax and Customs Board.

A2 Local economy

The local economy is simultaneously a measure of capacity of rural municipalities and cities and a precondition for the execution of local governance. The status of the local economy is measured through indicators that characterise economic units and jobs created, and greater weight is assigned to indicators of relative capacity.

1. *The number of economic units per resident of working age is an indicator of relative capacity and it is calculated on the basis of the number of economic units in the statistical profile of Statistics Estonia, divided by the number of residents in the age group 15–64 as recorded in the Population Register. The statistical profile is compiled on the basis of data from the Business Register for Statistical Purposes. The Business Register for Statistical Purposes has been created on the basis of data from legal registers — the Commercial register, the Non-Profit Institutions and Foundations Register, the Register of Taxable Persons, and the State Register of State and Local Government Agencies. The definition of economic units includes sole proprietors, companies, government institutions, local government institutions, non-profit associations, and foundations. The economic units in administrative units are determined on the basis of contact addresses.*
2. *The economic diversity indicates the number of business sectors represented among registered private entities (companies, non-profit associations, foundations) as defined in the Classification of Economic Activities on the basis of a 3-level classification.^a The Commercial Register is used as the data source.*
3. *The degree of job creation as an indicator of relative capacity characterises the number of jobs created per resident in the age group 15–64. The number of jobs is derived from the data of the Tax and Customs Board. This is done by adding up the persons for whom an employer, registered in the LG unit in question, pays social tax and the sole proprietors, registered in that LG unit, who are subject to the payment of social tax.*
4. *The average job value is also an indicator of relative capacity and it is calculated by dividing the amount of social tax, declared by employers registered in the LG unit in question, by the number of persons for whom social tax has been paid according to the declarations of employers. The data source for the amount of social tax is the Tax and Customs Board.*

A3 Population welfare

Population welfare is measured only on the basis of relative indicators, because this component is, by definition, associated with individuals. The object of assessment is the capacity of individuals as key members of territorial units. In the context of the dimension of self-governance, this pertains to indirect indicators, which, on the one hand, indicate the long-term impact of governance and, on the other hand, create preconditions (e.g., through the income of residents) for local governance. The objects of measurement include the income of population, employment, and coping problems.

1. *The level of population income is calculated by adding up the taxable income of individuals (the amount of personal income tax received by the local government units, multiplied by the quotient of the income tax allocated to local government units) and pensions (old-age pension, pension for full length of service required, pension for incapacity for work, other pensions) and dividing the result by the number of residents. The data on income tax are received from the database of the Tax and Customs Board and the data on pensions from the Social Insurance Board.*

^a *The Estonian Classification of Economic Activities (EMTAK) was amended in 2008. The former 3rd level of EMTAK 2003 included 224 groups, while the 3rd level of EMTAK 2008 includes 272 groups. Additional conversions have not been made for the calculation of average values for the period 2005–2008, because potential variance between the values of the new and old classifications does not exceed 20%.*

2. *The level of employment is found by dividing the number of employed persons registered in the LG unit (for whom an employer declares social tax) plus the number of registered sole proprietors (who are subject to social tax payments) by the number of residents in the age group 15–64. The data on social tax are derived from the databases of the Tax and Customs Board.*
3. *The level of unemployment is calculated by dividing the average number of registered unemployed persons over the 12 months of last year by the number of residents in the age group 15–64 (as at the end of the year). Calculation of ranking points is based on the reversed order of the values of the indicator. The data are derived from the information submitted to Statistics Estonia by the Labour Market Board.*
4. *The extent of coping problems is characterised by dividing the total amount of national subsistence benefit, allocated to the residents of the LG unit, by the number of residents in the rural municipality or city in question. Calculation of ranking points is based on the reversed order of the values of the indicator. The data on the amounts of the subsistence benefit are received from the Ministry of Social Affairs.*

B1 Local government organisation

This component is measured through the relative strength of the mandate received through democratic elections and the absolute capacity of the administrative and executive structures of the local government.

1. *The strength of democratic mandate is measured by using the percentage of people who voted in the local council election of the total number of people entered in the polling lists. As election takes place in every four years, the results of the most recent election are considered in the case of the intermediate years. For the period 2005–2008, the annual results are calculated on the basis of the results of the local government council election of 2005. The data source is the database of the National Electoral Committee.*
2. *The number of officials determines the absolute capacity of local government agencies for performance of various administrative functions and creates preconditions for hierarchical and professional specialisation. The number of officials is described through the official number of jobs in administrative agencies (city and rural municipality governments, subordinate administrative agencies, offices of the local council with the status of administrative agencies) as specified in the state register of state and local government agencies as at 1 January of the following year.*
3. *The institutionalisation of local government is an indicator that describes the capacity for management of local life and for service provision at the most general quantitative level. The values of the indicator are calculated by adding up the number of institutions managed by local administrative institutions and the number of private companies wherein the municipality holds an interest (incl. joint companies^a). The number of institutions in a year is specified as at 1 January of the following year. The data on the number of institutions and entities are derived from the State Register of State and Local Government Agencies and the from the balance records information system, respectively.*

B2 Financial status of local government

The component is described through relative and structural indicators.

1. *The relative resources of the local budget for meeting the needs and requirements of the population are characterised through the volume of a net revenue (the budget minus allocations for a specific purpose) in Estonian kroons, divided by the number of residents of the rural municipality or city in question.*
2. *The debt burden indicates the limitation on potential future expenditures of the LG unit. The debt burden is a structural indicator, which is calculated as a net debt burden of the consolidation group of the LG unit, where liquid assets have been deducted from the debt liability of the consolidation group, and the result is divided by the income from the principal activity of the consolidation group. Calculation of ranking points is based on the reversed order of the values of the indicator.*

^a Joint companies do not include companies established by local government associations.

3. *The value of fixed assets of a city or rural municipality characterises the relative capacity of a city or rural municipality government for the provision of services on the basis of its assets, or the potential to exchange the assets for financial resources. The values of the indicator are calculated by dividing the value of the fixed assets of the local government by the number of residents.*
4. *The level of local government investment describes relative renewal of assets. Retrospectively, the level of investment describes the spending power and, prospectively, it describes the created capacity for the provision of high-quality services. The indicator is calculated by dividing the amount of investments from the local budget by the number of residents.*
5. *The capacity for self-financing is a general financial policy measure that characterises health of the budget. The indicator is defined as the accrual coefficient of capacity for self-financing. It is calculated by dividing a net revenue (the budget minus allocations for a specific purpose) of the local government, including allocations received for local road management and excluding revenue from the sale of assets, by the expenses incurred, excluding any paid interest, investments, running costs paid from allocations for a specific purpose, and specific-purpose allocations of local government for acquisition of fixed assets.*

All indicators of the financial status of local governments are taken from the table of the Ministry of Finance, used for the analysis of financial indicators of local governments.

B3 Local government services

The capability of service provision is measured in four key areas: education, social protection and health, recreation, and management and environmental protection. Each field is measured through one indicator of diversity, or absolute capacity, and one indicator of relative capacity. Diversity and absolute capacity are described by recording the existence of institutions providing a certain type of service, or the existence of basic services. Relative capacity is characterised through the ability of the rural municipality or city government to make expenditures from the local budget for the provision of services per member of the target group. The selection of indicators is based on the understanding that, generally, the need for financial resources in the Estonian LG system exceeds the level of available resources and, consequently, the main factor that determines the level of expenditure is the ability of the LG unit to make expenditures from own funds or from support received. In part and retrospectively, these indicators also describe the ability of the rural municipality and city governments to draw additional funds for the development of local life from the state and other donors.

1. *The diversity of education services is found on the basis of the existence of municipal institutions that provide basic educational services (kindergarten, primary school, basic school, gymnasium) in that LG unit. One point is allocated for the existence of each of the listed basic services, with the maximum being four points and minimum being zero points (when the LG unit has not institutions that provide the listed services).*
2. *The values of the diversity of recreational services are calculated by describing the existence of municipal institutions that provide basic recreational services (music or art schools, sports schools, cultural institutions,^a museums, youth institutions,^b libraries, sports centres^c) in the LG unit. One point is allocated for the existence of each listed type of institutions (incl. joint entities), with the maximum being seven points and minimum being zero points.*
3. *The diversity of social and health services is determined by describing the existence of basic social services on the one hand and the existence of typical municipal institutions on the other hand. Basic social services include the provision of social dwelling and short-term accommodation services and the use of home*

^a *Culture, village and community centres, clubs with the status of an institution, recreation centres (also included as sports centres), hobby centres (also included as youth institutions).*

^b *Open youth centres, youth hobby centres, local hobby centres (also included as cultural institutions), hobby schools (except music and art schools and sports schools).*

^c *Sports centres, venues, buildings, stadiums, swimming pools, etc., with the status of an institution, health centres with sporting facilities, recreation centres (also included as cultural institutions).*

carers and carers for the disabled. The typical institutions considered are care homes, social centres, institutions for the protection of children and families,^a and healthcare institutions.^b One point is allocated for the existence of each listed basic service and the type of institutions (incl. joint entities), with the maximum being eight points and minimum being zero points.

4. The capability of service provision in management and environmental protection is characterised through an indicator that largely also describes the diversity of services and the level of specialisation of institutions. The value of the indicator is calculated by adding up the number of municipal institutions and private entities in the field of management and environmental protection.^c One point is allocated for the existence of each respective institution or entity (incl. joint entities).
5. The relative extent of educational expenditures is calculated by dividing the education expenditures of the local budget (classification of budget activities, 09) by the number of registered residents in the age group 0–19 in the same year.
6. The relative extent of social protection expenditures is calculated by dividing the social protection expenditures (excluding the amount of national subsistence benefit) of the local budget (classification of budget activities, 10) by the number of registered residents in the same year.
7. The relative extent of recreational services expenditures is calculated by dividing the recreational services expenditures of the local budget (classification of budget activities, 08) by the number of registered residents in the same year.
8. The relative extent of management and environmental protection expenditures is calculated by dividing the management and environmental protection expenditures of the local budget (classification of budget activities, 04–06) by the number of registered residents in the same year.

The State Register of State and Local Government Agencies and the balance records information system are used as data sources on the diversity of service provision and absolute capacity, while the Social Register and the database of the Ministry of Social Affairs are additionally used in the case of social services. The relative extent of expenditures in each field is derived from the local budget implementation reports of the Ministry of Finance.

Calculating the LG capacity index

Calculation of the LG capacity index starts from individual indicators. Like in the calculation of the viability index (see Sõstra 2004; Lehto 2005), a ranking of the local government units is compiled on the basis of the values of each indicator and the LG units are then allocated scores according to their position in the ranking. The highest-ranked unit scores 100 points for the respective indicator and the lowest scores 0.44 points. Generally, the exact value of points depends the current number of local government units. In the case of 227 LG units, the exact points value of the last unit is calculated as follows: $1 \text{ (for the last place)} \times 100 / 227 \text{ (total number of units)} = 0.4405\dots$ Should the number of local government units decrease in Estonia, the points values allocated to the units for different indicators will change accordingly. In the case of 100 local government units, the value of the last place would be exactly 1 point and all intermediate positions in the ranking would score a whole number of points. If the calculated value of an indicator is exactly the same for several LG units and they share the same ranking position (e.g., 6–12), all these units will score the points corresponding to the highest ranking position (6).

Ranking points of the indicators are calculated on the basis of the average value of the indicators over the period of four years, 2005–2008. In this way, the results are less sensitive to annual fluctuations caused by certain non-recurrent events. The four-year span could be an optimal measuring period for the LG capacity index so that, in calculating the index in the subsequent year, the earliest years are discarded as new years are added. For

^a Children's homes, shelters, family support centres.

^b Hospitals, polyclinics, dental care institutions, health centres that provide medical services, pharmacies, emergency medical care.

^c Housing and utilities management, waste management, environmental protection, property management, commerce and production institutions and entities.

the purposes of this analysis, values have been additionally calculated separately for each year of the period. In addition, parallel values of each indicator are used to assess short-term changes, dividing the values of 2008 by the average values of the period 2005–2008.

By averaging the ranking points of individual indicators, we get the index values of the six components of the local government capacity, and by averaging those six values, we get the general index of LG capacity. In addition to balanced consideration of the nature of the LG units, as described in the second section, this structure of the index creates an opportunity for additional analyses by individual indicators and components of the LG capacity.

Local government capacity in Estonian cities and rural municipalities

Values of the LG capacity index of LG units

The values of the LG capacity index of the units of the Estonian local government system, calculated for the period 2005–2008, range from 83.6 points to 13.3 points. The highest capacity index was calculated for Viimsi rural municipality, followed by Saku rural municipality and the city of Tallinn. In addition to the capital and its neighbouring local government units, the top ten of LG capacity also includes the city of Tartu, Rapla rural municipality and the city of Pärnu.

The lowest index value was recorded for Öru rural municipality, which scored nine points less than the penultimate local government unit, Peipsiääre rural municipality. A regional overview indicates a polarisation in the LG capacity in the direction from north–west to south–east, which is particularly noticeable in the case of rural municipalities. The majority of the local government units with lowest values of the capacity index are located in south-eastern and eastern parts of Estonia (see Map 2 in the Annex 1).

The values of the index are relatively stable over the years. The positions of the first-placed Viimsi rural municipality in individual years from 2005 to 2008 were 3rd, 1st, 2nd and 2nd, respectively; the highest value of the LG capacity index in 2008 was recorded for Rae rural municipality, which is ranked 4th in the summarised table. In the other end of the table, Öru rural municipality has been in the last position in all years considered. In the case of larger cities in Estonia, variations in the ranking between years do not exceed 10 positions (see Figure 1.1). Similarly, the position of other local government units in the observed period did not generally fluctuate more than by 20 places.

Lack of short-term changes in the capacity of local governments is also confirmed by the minimal variability of standard deviation calculated for the values of the general index of four years. It has consistently decreased from 12.75 in 2005 to 12.62 in 2008. Consequently, it can be stated that disparities in LG capacity have not increased in recent years in the Estonian local government system.

Current capacity level of LG units in comparison with the average level of 2005–2008

The results are significantly different when the capacity level of LG units in 2008 is compared with the average level of the entire period. The top five of the index of change in 2008 includes local government units, which are all ranked lower than 100th place in the general index (see Table 1.3). At the same time, the five LG units with the least level of change include LG units from the group of leaders (Tallinn, Rapla rural municipality) as well as from the last twenty (Kallaste city, Piirisaare rural municipality) in the overall ranking. Even at the meta-system level, the values of the index that compares the level of 2008 with the entire period do not correlate with the values of the general index of LG capacity.

LG capacity in terms of individual components

Looking at individual components of LG capacity, the results are fairly variable between LG units (see Maps 3–8 in the Annex 1). The top ten of the population and land component (A1) includes the cities of Narva and Kuressaare in addition to the capital and the surrounding regions. The city of Maardu is in the first place. The ranking of local economy (A2) is topped by Tallinn. In addition to rural municipalities around the capital, the top ten also includes five county centres — Tartu, Pärnu, Jõhvi, Kuressaare, and Kärdla. The top ten of population welfare (A3) only includes the local government units of Harjumaa. The municipality of Väandra town received the highest index value from the remaining counties. The capacity associated with local government organisation (B1) was highest in the case of Viimsi rural municipality. The top ten also includes eight cities from different regions of Estonia, as well as Vinni rural municipality. The ranking of local governments according to financial status

(B2) is dominated by rural municipalities of the oil shale region, where local government budgets receive a significant boost from the fees for mining rights at deposits and for the special use of water. The first place is held by Mäetaguse rural municipality. Põlva is the highest city, in the 14th place. The top ten local governments according to capability of service provision (B3) include nine county centres and Järvakandi rural municipality (8th place). The best score was achieved by the city of Paide.

Disparities in capacity in the Estonian local government system are larger in the case of components that describe LG units as territorial units (A). The disparities are largest with regard to population welfare (A3), with 24.1 as the standard deviation of the values of the component index. However, welfare indicators have a tendency towards segmentation at the social level as well — both in relation to individuals and local government units. The smallest disparities were observed in the capability of service provision (B3). The value of the respective standard deviation was 14.4. On the one hand, this can be explained by the nature of the selected indicators, where one half comprises indicators of diversity and the other half indicators of relative capacity. On the other hand, providing the services and incurring respective expenses in the local budgets is a matter of choices, so that, for instance, large expenditures in one field restrict the ability to provide services in other fields. The variance of values of the general index of LG capacity is smaller than the variance of any individual capacity component. Consequently, the discrepancies between capacities with regard to different components tend to be mutually compensative, painting a more even general picture of the differences in capacity within the Estonian local government system.

Another indication of systemic disparity in capacities is the selectiveness of correlations between the values of component indexes. There is a relatively good correlation ($R^2=0.28-0.55$) between the components associated with the capacity in terms of territory (A1–A3), as well as between the LG organisation (B1) and LG services (B3) ($R^2=0.37$). The financial status of local governments (B2) has no correlative associations with other components ($R^2<0.13$) and there was no significant correlation between population welfare (A3) and any of the components of local governance (B1–B3) ($R^2<0.06$).

LG capacity differences in urban regions and in different size groups of local government units

LG capacity in urban regions and outside urban regions

Finnish geographer and Professor at the University of Turku, Jussi Sakari Jauhianen (2002) has identified 12 urban centres in Estonia — Tallinn, Kuressaare, Paide, Pärnu, Rakvere, Kohtla-Järve, Narva, Tartu, Viljandi, Valga, Haapsalu and Võru — and has delimited the local government units of the respective urban regions on the basis of the intensity of commuting migration. In addition to urban centres, urban regions also include local government units where at least 25% of the employees go to work in the urban centre. Based on this classification, we can see very sharp differences in the capacity of LG units, depending on their position in those regional systems. The value of the general index of LG capacity in urban centres is over ten points higher than the average index value of the LG units in the hinterland of the urban regions. The latter index value, in turn, is eight points higher than the average index value of the local government units outside the urban regions.

Similar hierarchy can be observed in the case of two components associated with the territorial aspects of LG capacity — population and land (A1) and local economy (A2). The disparities between different categories of local government units are even larger in this case. The results indicate that population welfare and the associated capacity (A3) are distributed within urban regions. The respective average level of capacity in LG units outside urban regions is lower by 15 points.

The distribution between urban centres, other units in urban regions and units outside urban regions is slightly different in the case of LG capacity components associated with self-governance. Urban centres are markedly different from the other categories with regard to two components — LG organisation (B1) and LG services (B3). As the LG units in the hinterland of urban centres can compensate for the lack of local services through the services provided in urban centres, which is a widespread practice, the capability of service provision plays a more crucial role for the local government units outside the urban regions.

LG capacity in size groups of local government units

The results obtained with this methodology did not indicate any significant differences in financial status inside and outside urban regions.

The size of LG units, based on the number of residents, has been a recurrent topic in the context of the Estonian administrative reform. The average value of the LG capacity index increases steadily from smaller to larger units until the level of 4,000 residents. The next thousand residents in a LG unit do not improve capacity; instead, the average index value even decreases. A significant increase in LG capacity can be observed in the next size group, which includes local governments with more than 5,000 and less than 10,000 residents. When the number of residents exceeds 10,000, 15,000 or 20,000 it no longer significantly increases LG capacity in Estonia's current local government system.

Four of the six capacity components follow the general trend. One exception is population welfare (A3) where only the two smallest size groups, i.e., rural municipalities and cities with less than 2,000 residents, achieved worse results than the other size groups. The financial status (B2) of local governments is systemically not dependent on the size of LG units.

As there are 45 local government units with over 5,000 residents (20%) and 118 units, i.e., more than half, have less than 2,000 residents, it could be stated that the Estonian local government system is dominated by LG units with relatively lower capacity.

Summary, discussion and conclusions

Summary

The development of the LG capacity index, presented in this article, was based on a broad concept of LG unit. The purpose of the index is to provide a balanced description of the capacity of Estonia LG units, which would take into account their nature as territorial units (rural municipalities and cities) and as corporate entities that perform the tasks of self-governance. The two dimensions of LG units are essentially interrelated. The capacity associated with population, local economy and population welfare creates preconditions for local self-governance, while the developed capacity for self-governance facilitates contribution to the capacity of the local population, economy and the social capacity of the residents, as well as creation of conditions for better governance. It can be assumed that the territorial capacity of LG units is more stable over time than governance capacity. However, poor governance can quickly exert an adverse influence on local economy and population welfare, causing emigration of population and devaluation of land.

The values assigned to Estonian LG units for 2005–2008, using the methodology of LG capacity index calculation, create a picture, which is relatively consistent with the general perception of Estonia's regional development. The capacity is clearly higher in the region in and around the capital, and there is a general decrease in capacity towards south-east. In addition, urban regions, urban centres and local government units with a higher number of residents are also positively differentiated. This latter observation is partially caused by theoretical assumptions in the methodology, which attaches value to the absolute capacity and the capacity arising from diversity in LG units. Regional and typological patterns differ in the case of individual components and indicators, providing additional opportunities for comparison and analysis.

As the calculation of the index is based on national registers and statistics, the reliability of results is dependent on the quality of data in national statistics and registers. The quality of respective national data was indeed one criterion for the selection of indicators. Reliability of data obtained by using this method is confirmed by the fact that the calculations produce stable results for different years. Partially, the stability of the results can be explained by a methodological choice — indicators that describe short-term changes were excluded from the general index of LG capacity. However, the method enables to compare LG units on the basis of short-term changes as well. Respective calculations for 2008 — the values of 2008 were compared, by individual constituent indicators of the index, with the average level of the values in the period 2005–2008 — indicate that short-term changes are not in correlation with the general level of capacity. A comparison of mid-term changes could produce more informative results. For instance, it would be possible, in 2012, to compare the average levels in periods 2005–2008 and 2009–2012 to assess any possible developments.

Comparison of the LG capacity index with other LG measuring systems

A comparison of the method of LG capacity index with other systems developed in Estonia in recent years enables to draw the following conclusions about the selection of indicators and the underlying theoretical foundations. The broader concept of LG units, which is used as a basis for the development of the LG capacity index, is fairly common in those measuring systems that do not aim to produce a general index. For instance, the rating system for cities and rural municipalities by Hillar Kala (2001) and the local government capacity measurements in Läänemaa and Hiiumaa (Sootla and Suur 2006) both include indicators from all six components of LG capacity. However, the indices, which have been developed before, have been usually restricted to indicators that describe the territorial aspect of LG units (see Suvi 1999; Lõo 2004; Kivilaid 2005), which is in some instances supplemented by an indicator of financial status (the development rating of Enterprise Estonia and the viability index — Sõstra 2004; Lehto 2005). Such indexes have previously not integrated other important indicators of local government as an administrative organisation and the provider of local public services. In contrast, the administrative capacity index, compiled in 2008 by Geomedia (Sepp 2008; Sepp and Noorkõiv 2008b) focuses only on the aspect of governance and local services and treats the territorial properties only as hypothetical influence factors.

Therefore, the LG capacity index, presented in this article, can be seen as a step towards better application of a broader and balanced concept of the nature of LG units for the purpose of comparative descriptions within the Estonian local government system. At the same time, development of the index has revealed several problems to be resolved and venues of further development of the index.

Comparing this index with the administrative capacity index by Geomedia or the local governments capacity measurements by TLU, the LG capacity index offers very superficial means to describe the resources and methods used for local governance and service provision in Estonian LG units. Even though measurement results indicate with sufficient clarity that the relative capacities of Estonia LG units for the administration of local life can vary to a great extent and that there is an obvious need to harmonise the capacities of local governments, the index values do not enable drawing unambiguous conclusions about the current or future level of success in the performance of administrative tasks in any specific LG unit. Instead, the results provide an opportunity to learn, which LG units have relatively larger or smaller general capacity for managing the tasks of local administration, irrespective of the particular administrative system and the tasks of the local government specified therein. It is obvious that virtually all local government units would be able to perform well if there were very few mandatory functions assigned to LG units by the state. Conversely, if the number of functions were to be very high and were to require large resources, no local government would be able to perform adequately, irrespective of its relative capacity. The Estonian administrative system is somewhere between those two theoretical extremes. All local governments are able to perform certain functions — and usually do so — but very few local governments, if any, are able to perform all functions at the best European level.

For this reason, the terms 'administrative capability' and 'administrative capacity' have been avoided when referring to the index. Definition of criteria of administrative capability would require, firstly, a significantly more comprehensive and detailed description of administrative expressions (e.g., services, regulations) in the Estonian local government system and, secondly, an analysis of the influence factors of administrative capability, based in these descriptions.

Conclusions

The venues of further methodological development depend on the established goal. The main task in terms of a comparative index of Estonian LG units is to achieve a balanced description of capacity components based on the definition of local government. In practice, this means that certain choices have to be made when adding indicators to the index. A number of indicators were considered for this index, but were rejected due to lack of high-quality data. A descriptive indicator of dwelling should be added to the population welfare component after the data in the Register of Construction Works becomes more reliable. Additionally, this component could include an indicator of the physical and social environment. The component of local economy could be eventually expanded into a socio-economic component. This requires supplementing the component with one or several non-economic indicators, which describe the level of social organisation (e.g., an indicator of the

development of civic society). In the case of the component of LG services, the quality of the index could be improved by including the services that have been contractually delegated to the private sector. Unfortunately, such information about Estonian LG units is currently not available in a methodologically uniform format. Addition of the absolute budget volume to the component should be considered to achieve a more comprehensive description of the financial status of local governments, because it has a real influence on the range of options in local governance. The availability of data is not a problem in this case.

If the task is assessment of the administrative capacity of Estonian LG units and identification of the determinant factors of administrative capacity in order to use this knowledge for considered policy decisions — either at the territorial level (merger of units) or the level of local governance (division of tasks) —, the first methodological objective would be to establish minimum criteria of adequate performance of administrative functions. From the viewpoint of the state, it is equally important to assess the cost of this performance. Consequently, in this case, we would certainly supplement the measuring system with indicators of service quality and economic efficiency (see, e.g., Sepp 2008; Sepp and Noorkõiv 2008b). As the functions arising from legislation are generally mandatory for LG units — and, in principle, the same applies to justified demands of the residents —, but administrative capacity is characterised by proper performance of all functions, assessment should be organised as comprehensively as possible. An additional challenge for this method is to take into account the changes in mandatory functions and in justified demands of the residents over time. Therefore, the method should be open to regular review of the criteria of administrative capacity (levels of minimum requirements).