

1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE INVESTEERINGUD JA FINANTSVÕIMEKUS: OLUKORD JA SELLE MÕJU ARENDUSTEGEVUSELE

Karin-Liis Haljaste, Rivo Noorkõiv, Veiko Sepp
www.geomedia.ee

Sissejuhatus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 2 lõike 1 järgi on kohalik omavalitsus “põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse — valla või linna — demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi”. Kohaliku elu küsimused on kohaliku omavalitsuse pädevuses ja nendega tegeldakse omavalitsuslikke ülesandeid täites.

Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis on avalike ülesannete täitmise kavandamisel keskne koht valla või linna arengukaval. Üldistatult öelduna kirjeldatakse kohalikus arengukavas seda, millised eesmärgid on avalike ülesannete täitmisel seatud (sealhulgas avalike teenuste osutamine ja selleks materiaalsete tingimuste loomine) ning kuidas ja milliste vahenditega seda kavatakse saavutada. Seejuures katab kohalik arengukava nii strateegilise kui ka rakendusliku tasandi (Haljaste jt 2007).

KOKSi § 37 järgi on arengukava olemasolu kohustuslik. KOKS määrab arengukava ja eelarve seosed järgmiselt. Arengukava on aluseks

- valla- või linnaeelarve koostamisel;
- investeeringute kavandamisel ning nende jaoks raha ja muude vahendite taotlemisel sõltumata nende allikast;
- laenude võtmisel, kapitalirendi kasutamisel ja võlakirjade emiteerimisel.

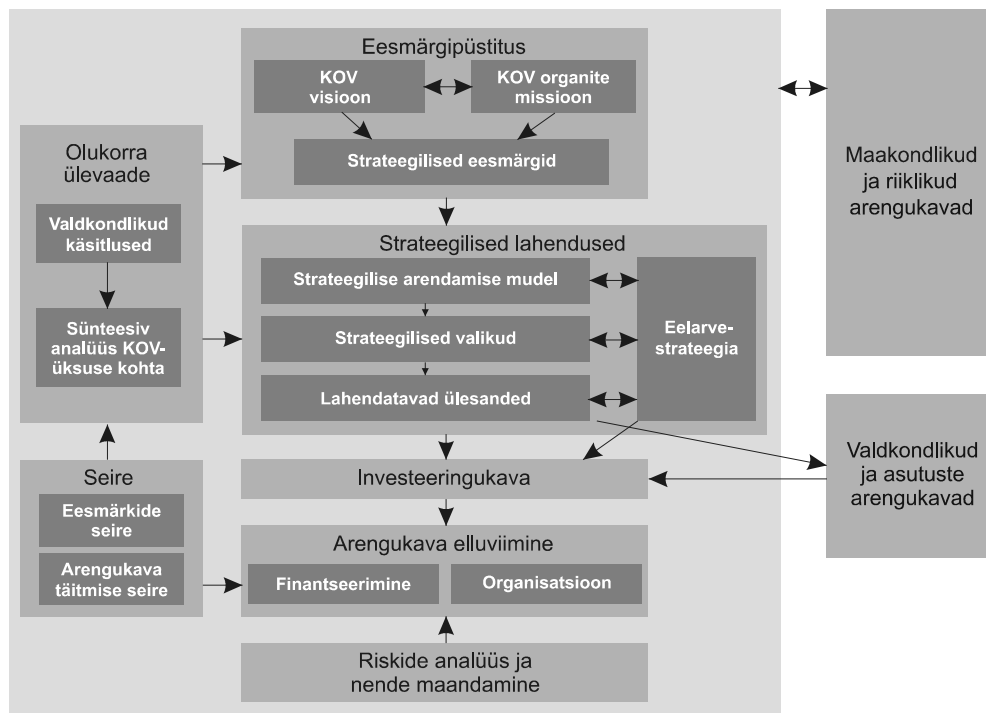
Valla- ja linnaeelarve seadus sätestab lisaks (§ 11), et valla- või linnavalitsus koostab eelarve projekti omavalitsusüksuse arengukava arvestades.

Eelarvega jagatakse finantsressurss konkureerivate vajaduste vahel avalike ülesannete täitmise seisukohast parimal viisil. See nõuab aga mõistliku tasakaalu leidmist nii arenguvajaduste ja igapäevaste kulude kui ka olemasoleva raha kulutamise ja tulevaste perioodide arvelt võlakohustuste võtmise vahel. Arengukava sidumist valla- või linnaeelarvega võimaldavad tegevuskava, eelarveprognoos ja -strateegia.

Strateegilised valikud realiseeritakse ja arengueesmärgid saavutatakse tegevuskava elluviimisega. Arengukava tegevuskava põhisisu on üldjuhul investeerimisvajadused ja -tegevused, mis on suunatud teenuste osutamise tingimuste arendamisele. Peale selle võib tegevuskava sisaldada ka strateegiliselt olulisi, kuid investeeringuid mitterõõndvaid tegevusi. Kui tegevuskava sisu piirdub üksnes investeeringutega, on asjakohane nimetada seda investeringukavaks. Igal juhul annab tegevuskava olulist sisendit eelarve kulude poole koostamisel. Eelarvesse kaasatud, kuid tegevuskavast puuduvad investeeringud ei ole seadusega kooskõlas. Peale selle tuleb eelarve koostamisel arvestada investeerimisprojektide realiseerimise püsikuludega, mida on tarvis teha, et investeeringu tulemusel oleks tööpoolest võimalik omavalitsusüksuse avalike teenuste taset parandada. Samuti on arengukava tegevuskava alus raha taotlemisel nii Euroopa Liidu arengufondidest, riigilt (KIK, EAS, ministriumid jne), krediidiasutustelt kui ka mujalt.

KOKSi nõue kajastada võlakohustuste võtmist arengukavas tähendab vajadust koostada tulude, kulude ja finantseerimistehingute prognoos vähemalt arengukava kehtivuse ajaks. See on sisuliselt ainus võimalus arvatav laenuvajadus teada saada. Teisisõnu — vaja on anda adekvaatne hinnang tuludele, püsikuludele, olemasolevatele kohustustele ja arenguvajadustele ning võlakohustuste võtmise vajadusele ja võimele neid kanda. Olulised on ka formaalsed nõuded. Seadusega ei ole kooskõlas võlakohustused, mis on võetud ajal, kui kehtis arengukava, mis laenuvõtmise vajadust ei sätestanud. Samuti ei ole seadusega kooskõlas sätestatust suuremas mahus võetud kohustused ning võlakohustused, mis on võetud ajal, mil omavalitsusel polnud üldse arengukava. Rahandusministeeriumis ettevalmistatav kohaliku omavalitsusüksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu sätestab nõude koostada eelarvestrateegia arengukava osana (joonis 1.1).

Joonis 1.1 Kohaliku arengu strateegiline kavandamine Eestis



Kuigi seadustes käsitletakse omavalitsuste õigusi, võimet ja kohustusi korraldada ja juhtida kohalikku elu ühetaoliselt, iseloomustavad Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi väga suured erinevused omavalitsusüksuste vahel. Eestis oli 2007. aasta septembris 227 omavalitsusüksust, mille elanike arv ja neile teenuste osutamiseks kasutatavad finants- ja muud ressursid varieeruvad väga suures ulatuses. Küllaltki suured on ka regionaalsed arenguerinevused, samuti on erinev ametnike võimekus (Suvi 1999; Raagmaa 2000; Sõstra 2004; Lõo 2006; Sepp ja Noorkõiv 2006).

Linnade ja valdade finantsnäitajate andmed on kättesaadavad Rahandusministeeriumi ülevaadetes ja analüüsis (www.fin.ee). Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus on koostanud neile andmetele tuginedes kõigi kohalike omavalitsuste kohta finantsraporti, mis sisaldab ka kvantitatiivse hinnangu iga üksuse finants- ja arengureitingute kohta (http://www.eas.ee/vfs/3700/Finantsraport_2006_avalikuks_kasutuseks.xls).

Varasemast ajast on olemas Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs (Ulst 2000). Samuti on kohaliku omavalitsuse finantsvõimekust vaadeldud omavalitsusüksuste kaupa (Liba 2007). Omavalitsusjuhtide hinnangutele tuginedes on uuritud ka valdade eelarvete seost arengukavadega ning jõutud järeldusele, et arengukava on eelarve koostamise alus (Pleksner 2005).

Selles artiklis analüüsitakse Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi tervikuna, keskendudes kolmele uurimisküsimusele.

- Kuidas on kohalike omavalitsuste võime finantseerida avalike ülesannete täitmist seotud suurte erinevustega kohaliku omavalitsuse süsteemis?
- Kuidas on avalike ülesannete täitmisel ja eeskätt teenuste osutamise materiaalsete tingimuste arendamisel kasutatavate finantside maht seotud oluliste finantskomponentidega?
- Milline mõju on kohalike omavalitsuste finantsilistel erinevustel ja neid erinevusi kujundavatel teguritel arendustegevuse kavandamisele?

Esimesele kahele küsimusele kvantitatiivse andmeanalüüsi toel vastuseid otsides kasutatakse seoste kirjeldamisel lineaarse paariskorrelatsiooni tugevust kirjeldavat Pearsoni korrelatsioonikoefitsienti ja selle ruutu, determinatsioonikordajat. Seoste paremaks avamiseks arvutatakse lisaks tunnuste absoluutsete ja suhteliste väärtuste seostele Pearsoni korrelatsioonikoefitsiendi väärtused ka omavalitsusüksuste astakväärtuste kohta.

Samuti kasutatakse seoste kirjeldamisel jaotustabeleid ja ülevaatlikke kaarte. Analüüsi põhilised lähteandmed on kohalike eelarvete täitmise aruanded aastatel 2004–2006.

Et avalike ülesannete kohalikul tasandil täitmise finantseerimist kujundab olulisel määral seadustega reguleeritud omavalitsuslik eelarvesüsteem, vaadeldakse esmalt (enne empiirilise andmeanalüüsi tulemuste esitamist) selle süsteemi mõningaid üldisi omadusi.

Kohalikul tasandil täidetavate avalike ülesannete finantseerimine

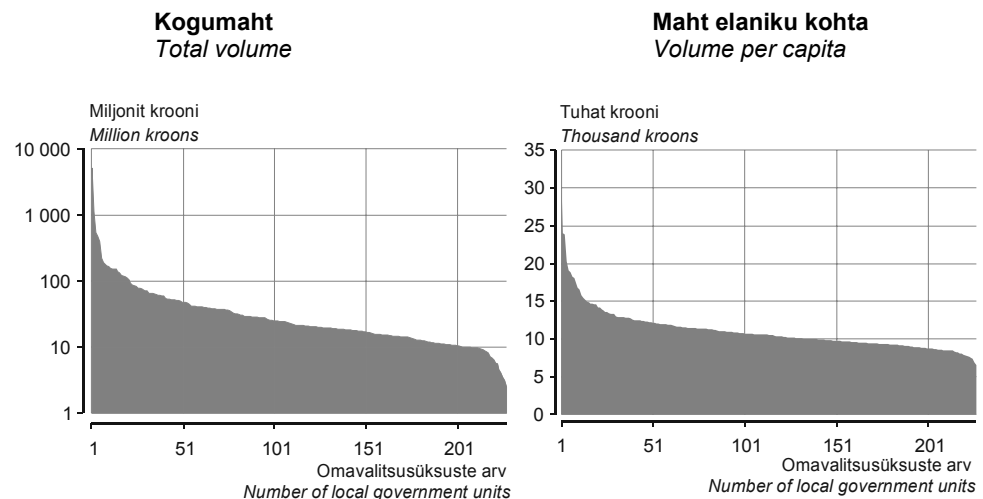
Avalike ülesannete täitmiseks kasutatava raha olemasolu valla- või linnaeelarves loob aluse realistlikeks valikuvõimalusteks ning valikute tegemiseks arendustegevuses. Eesti kohalike omavalitsuste eelarvete kogukulud olid 2006. aastal 17,8 miljardit krooni ja kogutulud 18,1 miljardit. Puhastatud eelarve maht (omavalitsuse tulud ilma sihtotstarbeliste eraldisteta jooksvateks kuludeks ja investeeringuteks) oli samal aastal 16,3 miljardit krooni.

Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi iseloomustavad kasutatavate finantsressursside mahu väga suured erinevused omavalitsusüksuste vahel. Aastatel 2004–2006 oli suurim keskmine kulude maht aastas 5,2 miljardit krooni ja väikseim 2,5 miljonit krooni.^a Seega on erinevus rohkem kui 2000-kordne. 90% üksuste eelarve kogumaht jäi alla 100 miljoni krooni ning kolmel neljandikul üksustest alla 40 miljoni krooni (joonis 1.2). 24 üksuse keskmine aastane eelarvemaht oli alla 10 miljoni krooni.

Kulude mahu poolest elaniku kohta on Eesti omavalitsusüksused aga üsna sarnased — nimetatud näitaja varieerub 30 200 kroonist 6600 kroonini. Seejuures jäävad 90% üksuste eelarvekulud elaniku kohta alla 14 000 krooni piiri.

Joonis 1.2 **Kulude kogumaht ja kulud elaniku kohta kohalikes eelarvetes (aastakeskmine), 2004–2006**

Figure 1.2 *Total volume of expenditure and expenditure per capita in local budgets (annual average), 2004–2006*



Avalike teenuste materiaalsete tingimuste arendamiseks kasutatavate investeeringute keskmine aastamaht oli aastatel 2004–2006 Eesti omavalitsusüksustes kokku 3 miljardit krooni ehk 17% kuludest. Kohalike investeeringute maht on viimastel aastatel kiiresti kasvanud — 2 miljardist kroonist 2004. aastal 3,9 miljardi kroonini 2006. aastal. Võrdluseks,

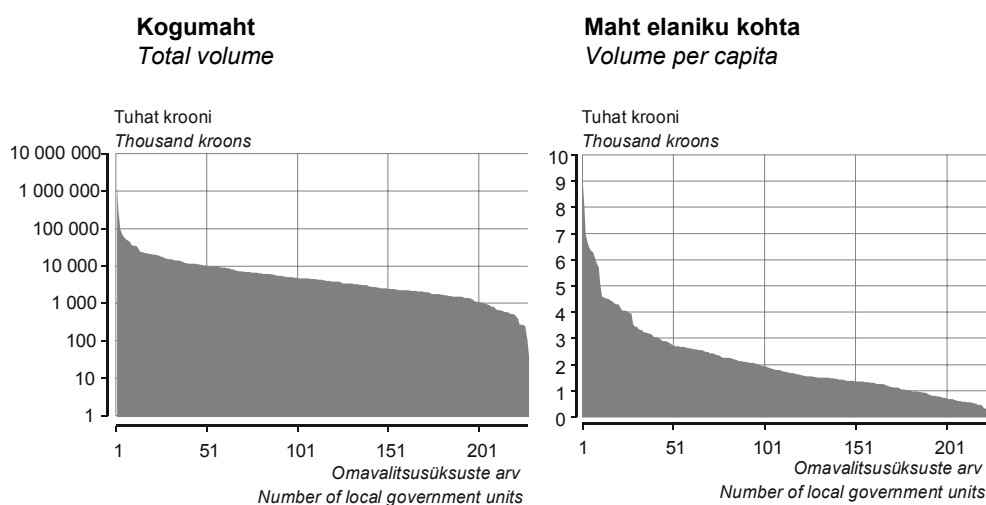
^a Kohalikud eelarved kirjeldavad avalike ülesannete täitmiseks kulutatavaid finantsressursse ligikaudselt. Järjest enam toimub avalike ülesannete täitmine koostöös era- ja mittetulundussektoriga, mille panust siinsed andmed ei kirjelda. Samuti ei kajastu siin munitsipaalteenuste kulud avalike ülesannete täitmisel. Sama kehtib ka investeeringute puhul. Mitmed linna- ja vallavalitsused on investeeringute tegemiseks kasutanud oma munitsipaalteenuste. Seega ei ole eelarve täitmise aruannete järgi võimalik anda täielikku pilti kohalike omavalitsuste investeerimismahtudest. See saab võimalikuks, kui eelarve täitmise aruanded hakkavad sisaldama konsolideeritud andmeid.

2006. aasta riigieelarvest oli otseinvesteeringuteks suunatud 3,8 miljardit krooni. Aastane keskmine investeeringute maht erines üksustes veelgi enam kui kogukulude maht — 1,1 miljardist kroonist 38 000 kroonini ehk 28 000-kordselt. Üle 100 miljoni krooni aastas investeeris kaks üksust ning üle 20 miljoni krooni 18 üksust. 80% üksustest oli võimeline investeerima igal aastal keskmiselt alla 10 miljoni krooni (joonis 1.3).

Investeeringud elaniku kohta varieerusid 9100 kroonist 200 kroonini aastas. Seejuures investeeris üle 5000 krooni elaniku kohta 11 üksust ja üle 4000 krooni 26 üksust. Alla 1000 krooni elaniku kohta aastas suutis investeerida 46 üksust. Enamiku üksuste puhul jäi panus 1000 ja 4000 krooni vahele elaniku kohta.

Joonis 1.3 Investeeringute kogumaht ja investeeringute maht elaniku kohta kohalikes eelarvetes (aastakeskmise), 2004–2006

Figure 1.3 Total volume of investments and investments' volume per capita in local budgets (annual average), 2004–2006



Kogukulude jaotusega võrreldes võib investeeringute puhul täheldada mõnevõrra suuremat varieeruvust nii kogukuludes kui ka kuludes elaniku kohta, nii äärmustes kui ka üldises jaotuses.

Kulude jaotus avalike ülesannete täitmisel — sealhulgas jaotus investeeringute ja muude kulude vahel — ei ole täielikult kohaliku omavalitsuse otsustada, vaid sõltub oluliselt ka tulude allikast. Maksutulu ja muud omatulud — kaupade ja teenuste müük, vara müük, tulud varalt ja muud tulud —, mis hõlmasid 2006. aasta kohalike eelarvete tuludest täpselt kaks kolmandikku ehk 11,8 miljardit krooni, on põhimõtteliselt kasutatavad kõigi kulude katmiseks. Piiranguid nende kasutamisel arendustegevuse finantseerimiseks seab kohustuslike ülesannete (Olle 2001, 2002; Haljaste jt 2007, 14–17) finantseerimise vajadus ning olemasolev haldus- ja asustusstruktuur.

Kolmandiku kohaliku eelarve tuludest hõlmasid 2006. aastal tulud toetustest — valdavalt riigilt ja riigiasutustelt (30,1% tuludest), lisaks veel valitsemissektorisse kuuluvatelt sihtasutustelt (1,9%). Vastavalt riigieelarve seadusele tehakse riigieelarvest eraldisi kohaliku omavalitsuse eelarvesse tasandusfondi kaudu (mittesihtotstarbelised eraldised) ning sihtotstarbeliste eraldistena. Valla- ja linnaelarve seaduse järgi võib riigieelarvest sihtotstarbeliselt eraldatud raha kasutada ainult ettenähtud otstarbel.

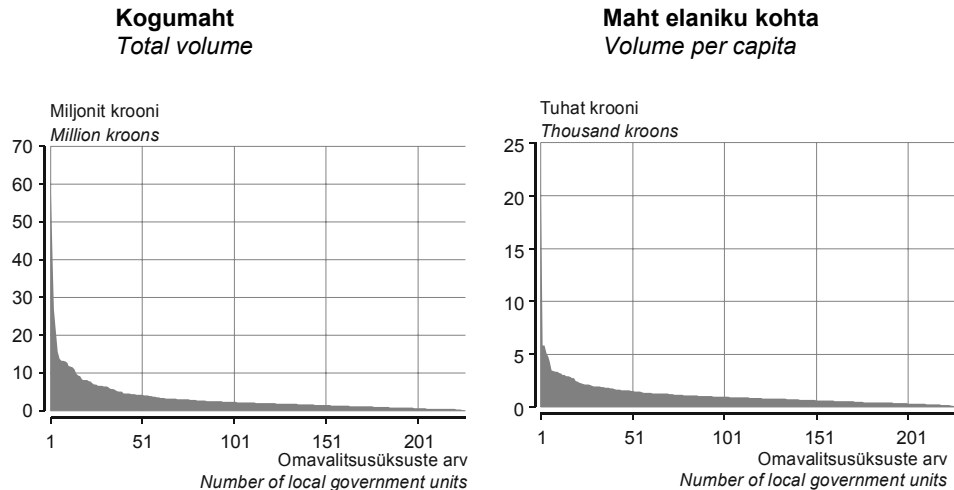
Sihtotstarbelised toetused hõlmasid 2006. aastal kõigist toetustest 29%. Sealhulgas eraldati kohalikesse eelarvetesse jooksvateks kuludeks 0,6 miljardit krooni ja põhivara soetamiseks 1,2 miljardit krooni. Niisiis finantseerib kohalikke investeeringuid kolmandiku ulatuses riik omavalitsustele põhivara soetamiseks eraldatud toetuste arvelt. Et riigi- ja sihtasutuste toetusena jõuavad kohalikku eelarvesse ka kohalikele omavalitsustele määratud Euroopa Liidu arengufondide vahendid, mille puhul omavalitsuste omaosalus jääb üldjuhul 15–20%

juurde, on riigiasutuste otsuste mõju kohalikest eelarvetest investeeringute tegemisel tegelikult oluliselt suurem kui kolmandik.

Riigi eraldatud raha kasutamise otsustusõiguse kirjeldamisel tuleb silmas pidada, et mittesihtotstarbeliste toetuste hulka arvatakse ka tasandusfondist iga-aastase riigieelarve seaduse tasandusfondi puudutava paragrahvi lõike 2 alusel eraldatavad vahendid, mille arvutamisel on peamiseks sisendiks valla või linna haridusasutuste võrk ning mida üldjuhul kasutatakse sellesama võrgu ülalpidamiseks. Need toetused hõlmavad 72% mittesihtotstarbelistest eraldistest. Niisiis on valdav osa riigi toetustest ikkagi seotud nende kasutusotstarbe määramisega riigi tasandil.

Aastatel 2004–2006 ulatus põhivara soetuseks kohalikesse eelarvetesse eraldatud vahendite maht 45 000 kroonist 61,2 miljoni kroonini aastas üksuse kohta. Üle 10 miljoni krooni sai valitsemissektorilt põhivara soetamiseks 14 üksust. Kolm neljandikku üksustest sai riigilt selleks otstarbeks alla 4 miljoni krooni aastas (joonis 1.4). Sihtfinantseerimisvahendite maht elaniku kohta varieerus 23 100 ja 90 krooni vahel. 23 100 krooni oli siiski erand ning ülejäänud üksustel jäi see alla 6000 krooni aastas, 95% seejuures alla 3000 krooni.

Joonis 1.4 Sihtfinantseeringute kogumaht ja maht elaniku kohta (aastakeskmine), 2004–2006
 Figure 1.4 Total volume of targeted finances and volume per capita (annual average), 2004–2006



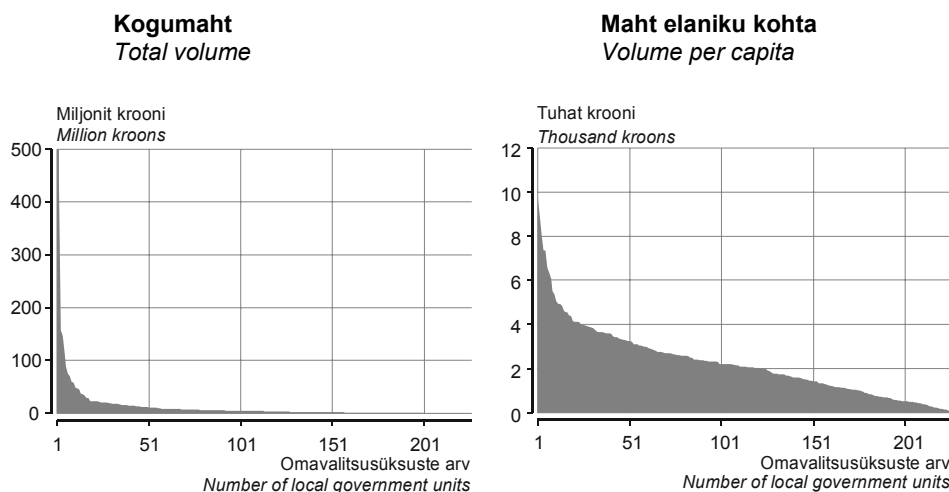
Laenu on omavalitsustel vastavalt seadusele õigus võtta valla või linna arengukavas ette nähtud investeeringuteks. Sama kehtib ka kapitalirendi ja võlakirjade emiteerimise kohta. 2006. aasta lõpus oli omavalitsusüksustel võlakohustusi kokku 4,5 miljardi krooni eest. Kohustused kasvasid aastas 0,5 miljardit krooni,^b elaniku kohta keskmiselt 3300 krooni. Aastatel 2004–2006 vähenes omavalitsuste keskmine võlakoormus 1,4 protsendipunkti tasemele 33,6%, samal ajal kasvas võlakohustuste maht 34%. Seega on üldine laenukoormus kasvanud samas tempos eelarve mahu kasvuga.

Omavalitsusüksuste võlakohustused erinevad ligi kaks tuhat korda — 2 miljardist kroonist 1039 kroonini. 10% üksustest oli 2006. aasta lõpus võlgu üle 20 miljoni krooni, ülejäänud vähem (joonis 1.5). Elaniku kohta varieeruvad võlakohustused 9815 kroonist 2 kroonini. Üle 5000 krooni elaniku kohta on võlakohustusi 11 üksusel. 75% üksustest on võlakohustusi elaniku kohta alla 3000 krooni.

Võlakohustuste mahu ja osatähtsuse hindamisel tuleb arvestada, et kasvu piiravad seaduses kehtestatud tingimused: kõigi tagasimaksmata laenude, tasumata kapitalirendi maksete ja emiteeritud võlakirjade ning muude võlakohustuste kogusumma koos võetava laenu, kapitalirendi, emiteeritavate võlakirjade ja muude rahaliste kohustustega ei või

^b Kasvasid ka finantsvarad. 2006. aasta alguses oli omavalitsusüksustel finantsvarasid 4,2 miljardit ja aasta lõpus 5,4 miljardit krooni. Suurema osa finantsvaradest hõlmas aktsiate väärtus — 3,5 miljardit krooni 2006. aasta lõpus. Hoiuste väärtus oli sama seisuga 1,8 miljardit krooni.

Joonis 1.5 **Võlakohustused kokku ja elaniku kohta, detsember 2006**
 Figure 1.5 *Debt obligations total and per capita, December 2006*



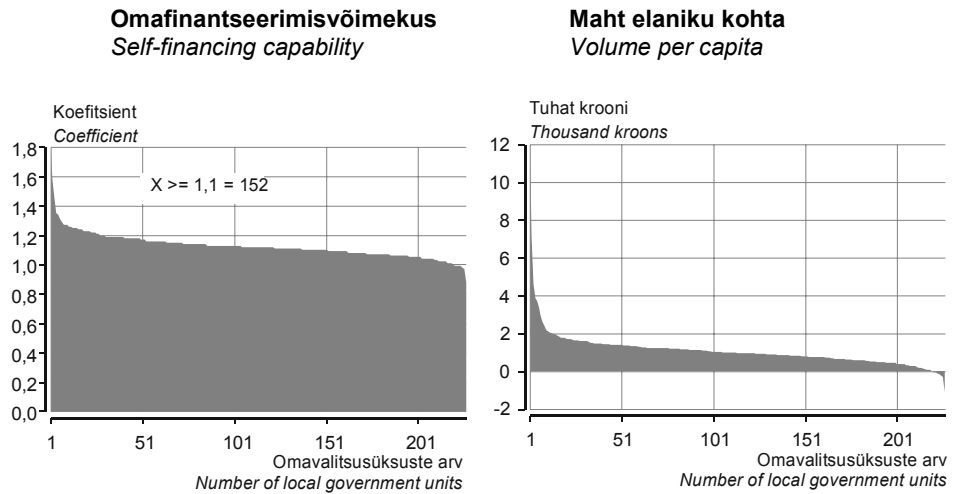
ületada 60% eelarveaastaks kavandatud eelarvetuludest, millest on maha arvatud riigieelarvest tehtavad sihtotstarbelised eraldised; tagasimakstavate laenusummade ja laenuintresside, kapitalirendi maksete ja intresside, võlakirjade lunastamise kulude ning muude võlakohustuste kogusumma ei või ületada ühelgi eelseisval eelarveaastal 20% laenu võtmise, kapitalirendi kasutamise või võlakirjade emiteerimise eelarveaastaks kavandatud eelarvetuludest, millest on maha arvatud riigieelarvest tehtavad sihtotstarbelised eraldised. Neid piiranguid ei kohaldata välisabi sildfinantseerimiseks võetavatele laenudele, küll on aga vald või linn sellisel juhul kohustatud taotlema rahandusministri luba.^c

Kui eespool välja toodud põhivara soetamiseks eraldatud sihtfinantseeringute maht ning võlakooormus kirjeldavad otseselt investeeringute tegemiseks määratud finantsressursside kasutamist omavalitsusüksustes, siis omafinantseerimisvõimekus annab võimaluse iseloomustada omavalitsusüksuste potentsiaali teha investeeringuid ja võtta juurde kapitalikulud. Omafinantseerimisvõimekuse koefitsiendi arvutamisel võetakse arvesse ühelt poolt omavalitsuse puhastatud eelarve koos saadud sihtotstarbeliste tuludega kohalike teede hoiuks ning jättes välja tulud varade müügist; teiselt poolt kulud, millest on maha arvestatud makstud intressid, tehtud investeeringud, sihtotstarbeliste eraldiste arvelt tehtud jooksvad kulud ning omavalitsuse tehtud sihtotstarbelised eraldised põhivara soetuseks. Rahandusministeeriumi hinnangul on heas olukorras omavalitsus, kelle omafinantseerimisvõime on vähemalt 1,1. Kui näitaja on võrdne ühega, puudub omavalitsusel võimalus võtta endale uusi kohustusi või teha investeeringuid jätkusuutlikult. Kui näitaja on alla ühe, on omavalitsus suuteline jätkama olemasolevaid kulutusi piirates, kogutud ressursse kasutusele võttes või müües omavalitsuse vara.

Omafinantseerimisvõimekuse koefitsiendi alusel on kaks kolmandikku Eesti omavalitsusüksustest heas finantsolukorras — nende koefitsient oli aastatel 2004–2006 keskmiselt üle 1,1. Alla ühe oli koefitsient seitsmel omavalitsusüksusel (joonis 1.6). Omafinantseerimisvõimet saab iseloomustada ka rahalises mõõdus, elaniku kohta jääb see aastast 11 000 ja –1133 krooni vahele. Üle poolte omavalitsusüksuste aastane omafinantseerimisvõime elaniku kohta on alla tuhande krooni ja vaid 13-l üle 2000 krooni.

^c Rahandusministeeriumis ettevalmistatava kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu alusel finantsdistipliini tagamise nõuded mõnevõrra teisevad ja meetmed karmistuvad, muutub ka võlakooormuse arvutamise meetodika. Arvutuste aluseks võetakse netovõlakooormuse mõiste (võlakohustuste kogusumma ja likviidsete vahendite vahe), mis ei tohi aasta lõpu seisuga ületada 60% vastava aasta puhastuludest. Seejuures võetakse netovõlakooormuse arvutamisel arvesse ka kohaliku omavalitsuse üksuse otsese ja kaudse valitseva mõju all olevate asutuste (sihtasutused, ühingud, ettevõtted) kohustused, kui nende tuludest üle poole hõlmavad tulud kohalikult omavalitsuselt.

Joonis 1.6 **Omafinantseerimisvõimekuse koefitsient ja aastane omafinantseerimisvõimekus elaniku kohta, 2004–2006**
 Figure 1.6 *Self-financing capability coefficient and annual self-financing capability per capita, 2004–2006*

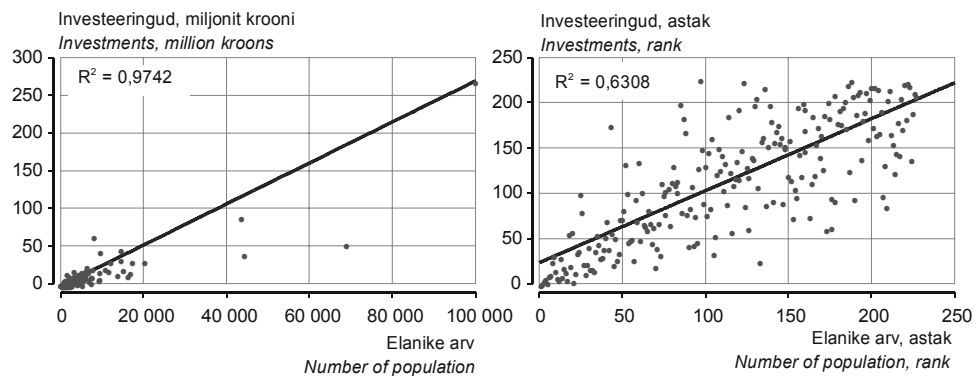


Avalike teenuste osutamise arendamiseks tehtavate investeeringute mahtu määravad tegurid

Investeeringute mahu seosed omavalitsusüksuste haldus-territoriaalsete karakteristikutega

Kohalike investeeringute üldmaht — nagu ka kogukulude üldmaht — on väga tugevalt seotud üksuse elanike arvuga. Vastav Pearsoni korrelatsioonikoeffitsient $P_C = 0,99$ ja determinatsioonikordaja $R^2 = 0,97$. Vastavad kordajad üksuste järjestatud positsioonide — astakute — kohta on mõnevõrra väiksemad: $P_C = 0,79$ ja $R^2 = 0,63$ (joonis 1.7). See tähendab, et kuigi elanike arv määrab investeeringute mahu suuruse olulisel määral, võib suhteliselt lähedase elanike arvu korral olla suurema elanike arvuga üksusel küllaltki sageli väiksem investeeringute üldmaht ja vastupidi. Samas seab elanikkonna suurus sellisele varieeruvusele selged piirid.

Joonis 1.7 **Investeeringute mahu lineaarne seos elanike arvuga, 2004–2006**
 Figure 1.7 *Linear correlation between investments' value and number of population, 2004–2006*

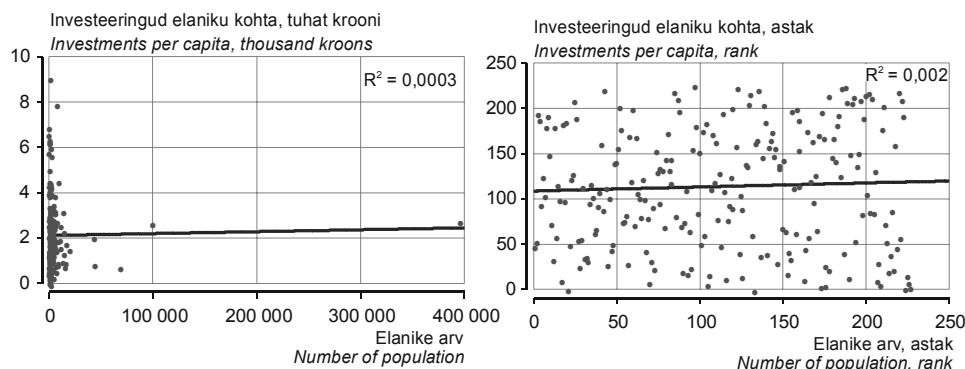


Kooskõlas tugeva lineaarse seose olemasoluga investeeringukulude ja elanike arvu vahel vastab investeeringute regionaalne jaotus üldjoontes rahvastiku jaotusele Eesti territooriumil (kaart 4 lisas 1). Põhiosa kohalike eelarvete investeeringutest tehakse suuremates linnades ja valdades. Maakondadest teevad suurima elanike arvuga Harju, Tartu, Ida-Viru ja Pärnu maakond aastas kuni 73% kõigist kohalikest investeeringutest. Ka investeeringute jaotuse proportsioonid linnade ja valdade vahel on üldiselt kooskõlas elanike arvu jaotusega —

linnades elab kokku veidi enam kui kaks kolmandikku rahvastikust ja omavalitsuste tehtud investeeringutest hõlmavad linnade investeeringud umbes kaks kolmandikku.

Investeeringute mahul ühe elaniku kohta üksuse suurusega mingit seost täheldada ei saa ($P_c = 0,01$) (joonis 1.8). Ka üksuste vastavate astakväärtuste lineaarne seos peaaegu puudub ($P_c = 0,05$).

Joonis 1.8 **Elaniku kohta tehtud investeeringute mahu lineaarne seos elanike arvuga, 2004–2006**
 Figure 1.8 *Linear correlation between investments' value per capita and population number, 2004–2006*



Omavalitsusüksuste suurusrühmade võrdlus näitab, et tagasihoidlikuma suhtelise investeerimismahuga üksuste osatähtsus on suurim alla 3000 elanikuga ja üle 10 000 elanikuga üksuste hulgas (tabel 1.1). Kõrgema, üle 3000 krooni tasemega üksusi on suhteliselt enam 5000–10 000 elanikuga üksuste ning eriti märkimisväärselt kõige väiksemate, alla 1000 elanikuga üksuste seas. Linnade ja valdade suhtelises investeerimismahtudes suuri erinevusi ei ole, välja arvatud tõsiasi, et kõik üle 5000 krooni elaniku kohta investeeritud üksused on vallad. Linnavaldade — linnade ja valdade ühinemisel tekkinud omavalitsusüksuste — hulgas domineerivad selgelt tagasihoidliku, 1000–2000 krooni investeerimistasemega üksused, kuid teisest küljest puuduvad nende seas väga väikese suhtelise mahuga üksused.

Tabel 1.1 **Omavalitsusüksused elaniku kohta tehtud investeeringute järgi (aastakeskmine), 2004–2006**

Table 1.1 *Local government units by investments per capita (annual average), 2004–2006*

	Krooni — Kroons							
	< 500	500–1000	1000–2000	2000–3000	3000–4000	4000–5000	> 5000	
Kokku	10	36	84	54	17	15	11	Total
Linnad	1	6	12	10	5	0	0	Cities
Vallad	9	30	72	44	12	15	11	Rural municipalities
linnavallad	0	1	10	3	2	1	0	local government units ^a
Alla 1000 elaniku	2	7	5	8	2	3	5	Below 1,000 inhabitants
1000–3000 elanikku	7	19	49	22	7	10	4	1,000–3,000 inhabitants
3000–5000 elanikku	0	2	13	12	2	1	1	3,000–5,000 inhabitants
5000–10 000 elanikku	1	4	11	7	5	1	1	5,000–10,000 inhabitants
Üle 10 000 elaniku	0	4	6	5	1	0	0	Over 10,000 inhabitants

^a Local government units that were formed by merging of cities and rural municipalities.

Selget regionaalset mustrit ei ole üksuste suhteliste investeerimismahtude alusel kujunenud (kaart 5 lisas 1). Teistest eristub piirkond Ida-Virumaal, kus eelarve tuludes on tähtis koht kaevandustasudel. Ka väikesaarte omavalitsusüksused kuuluvad kõik rühma, kus investeerimismahud elaniku kohta on keskmisest oluliselt suuremad.

Maakonnakeskuste ja teiste omavalitsusüksuste suhtelisi investeerimismahtusid võrreldes ilmneb, et maakonnakeskuste koondnäitaja ületas aastatel 2004–2006 igal aastal märkimisväärselt maakonna keskmist näitajat (tabel 1.2). Teisest küljest ei saa aga rääkida mingist selgest süsteemsest jaotusest, sest perioodi kokkuvõttes olid keskuste investeeringud elaniku kohta üheksas maakonnas kõrgemad ülejäänud maakonna omavalitsuste keskmisest, kuues aga madalamad.

Tabel 1.2 **Elaniku kohta tehtud investeeringud maakonnakeskustes ja maakondades keskmiselt keskusteta, 2004–2006**

Table 1.2 *Investments per capita in county centres and average in counties without county centres, 2004–2006*

(krooni — kroons)

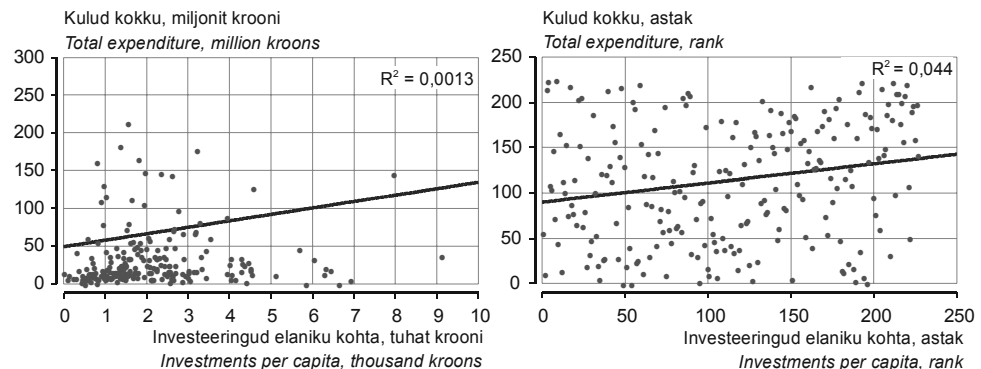
Maakonnakeskus County centre	2004	2005	2006	Maakond County	2004	2005	2006
Tallinn	1 624	2 653	4 118	Harju	1 631	1 800	2 738
Kärdla	795	1 683	2 927	Hiiu	1 947	2 927	3 070
Jõhvi	979	581	1 517	Ida-Viru	999	1 228	1 319
Jõgeva	2 627	1 880	5 387	Jõgeva	1 596	2 470	2 849
Paide	1 182	1 748	2 919	Järva	1 818	2 382	2 195
Haapsalu	2 668	1 489	3 734	Lääne	1 627	1 069	4 039
Rakvere	1 919	1 510	2 031	Lääne-Viru	1 303	1 237	2 542
Põlva	5 124	2 168	4 579	Põlva	1 293	2 529	2 313
Pärnu	1 177	2 015	2 975	Pärnu	1 289	1 529	2 428
Rapla	3 108	2 251	8 389	Rapla	2 082	2 037	2 081
Kuressaare	1 025	1 775	1 331	Saare	1 680	2 035	3 132
Tartu	1 431	2 441	4 236	Tartu	1 433	2 141	2 626
Valga	1 430	3 768	1 892	Valga	1 170	1 973	2 120
Viljandi	1 296	1 633	1 752	Viljandi	1 333	1 508	2 496
Võru	2 021	4 040	3 656	Võru	1 285	1 751	2 443
Keskmine Average	1 614	2 458	3 816	Keskmine Average	1 389	1 707	2 304

Investeeringute statistilised seosed eelarve kuludega, sihtotstarbeliste eraldistega investeeringuteks ja laenukoormusega

Omavalitsusüksuse suhtelise investeerimistaseme seos kohaliku eelarve kogumahuga peaaegu puudub (joonis 1.9). Vastav korrelatsioonikordaja $P_C = 0,04$. Mõnevõrra tugevam, kuid siiski tagasihoidlik on vastavate astakute seos ($P_C = 0,21$).

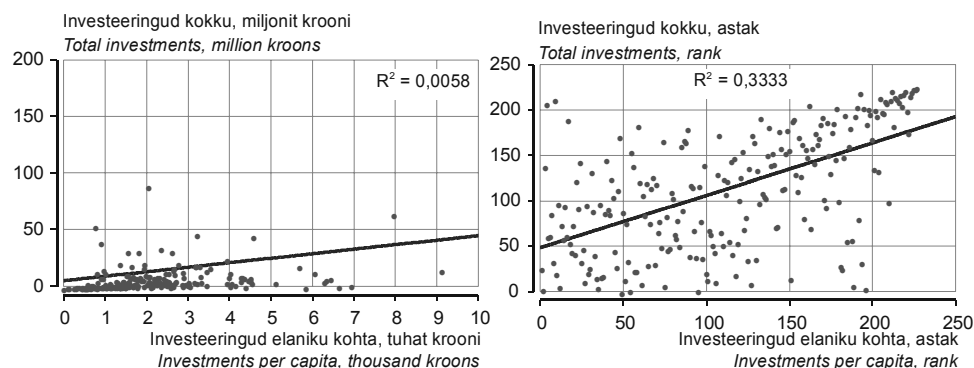
Ka investeeringute kogumahu ja suhtelise investeerimistaseme vahel ei ole statistiliselt olulist seost — $P_C = 0,08$ (joonis 1.10). Küll on aga küllaltki tugev seos nende näitajate alusel määratud astakute vahel ($P_C = 0,58$; $R^2 = 0,33$). Seda väärtust mõjutavad eelkõige just need kohalikud omavalitsused, mis on teinud väga tagasihoidlikus mahus investeeringuid, mistõttu on jäänud teistest üksustest selgelt väiksemaks ka nende investeeringud elaniku kohta.

Joonis 1.9 **Elaniku kohta tehtud investeeringute mahu seos eelarve kogukuludega, 2004–2006**
Figure 1.9 *Correlation between the investments' value per capita and the total budget expenditure, 2004–2006*



Joonis 1.10 **Elaniku kohta tehtud investeeringute mahu seos eelarve investeeringute kogukuludega, 2004–2006**

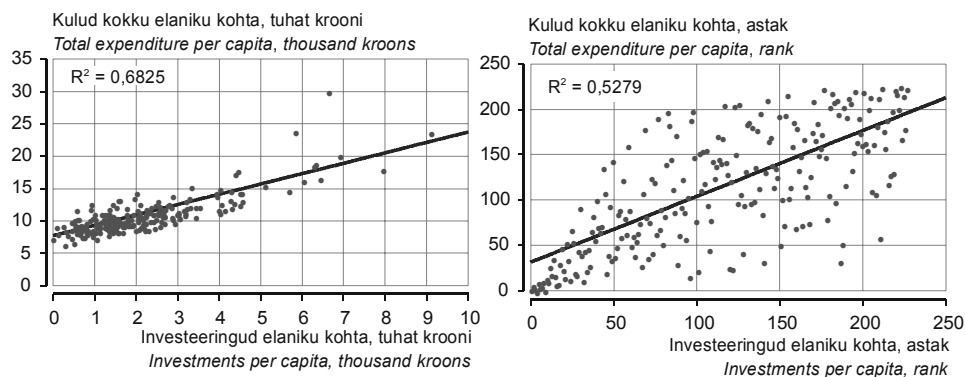
Figure 1.10 *Correlation between the investments' value per capita and the total expenditure of the budget investments, 2004–2006*



Väga tugev on seos aga suhtelise investeerimismahu ja kohalike eelarvetest elaniku kohta tehtud kõigi kulutuste vahel (joonis 1.11). Näitajatevaheline lineaarne korralatsioon $P_C = 0,83$ ($R^2 = 0,68$) ja astakute vahel $0,73$ ($R^2 = 0,53$). Niisiis hõlmavad investeeringud kogukuludest üldjuhul osa, mille proportsioon kõigub üsna väikestes piirides, seda nii suhteliselt suuremate kui ka väiksemate kogukulude taseme puhul. Investeeringute tase ei saa olla palju parem kogukulude tasemest ja vastupidi.

Joonis 1.11 **Elaniku kohta tehtud investeeringute mahu seos elaniku kohta tehtud kogukuludega, 2004–2006**

Figure 1.11 *Correlation between the investments' value per capita and the total expenditure per capita, 2004–2006*



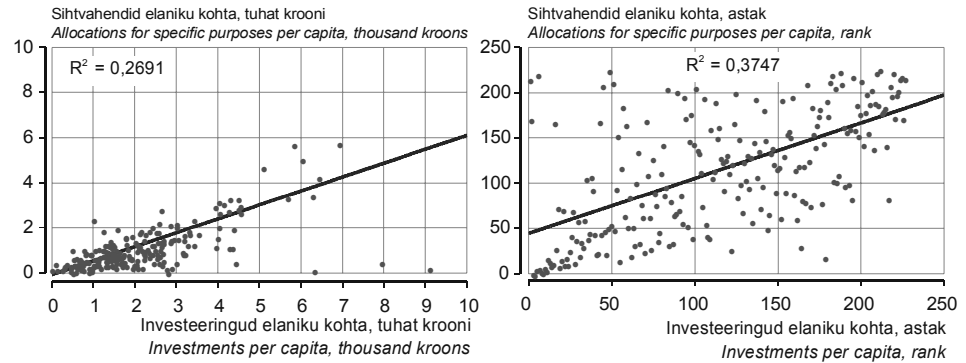
Kooskõlas Eesti kohaliku omavalitsuse eelarvesüsteemiga, kus oluline kohalike investeeringute rahastamise allikas on valitsemissektori sihteraldised põhivara soetamiseks, on suhteliste investeerimismahtude lineaarne seos elaniku kohta eraldatud sihtvahendite mahuga tugev — seda nii näitajate endi ($P_C = 0,52$) kui ka vastavate astakute vahel ($P_C = 0,61$). Jooniselt 1.12 on näha, et vaid üksikutel juhtudel ületab investeeringute maht elaniku kohta oluliselt ja kordades eraldatud sihtvahendite mahu elaniku kohta. Suure osa omavalitsusüksuste jaoks hõlmavad aastatel 2004–2006 eraldatud sihtvahendid väga olulise osa samal perioodil tehtud investeeringutest.

Omavalitsusüksuse investeeringute suhtelise mahu seos laenukoormusega on oluliselt tagasihoidlikum (joonis 1.13). Kui vastavate astakväärtuste lineaarne seos on keskmiselt tugev ($P_C = 0,34$), siis väärtuste endi seos on kasin ($P_C = 0,17$). Kindlasti on selle üheks põhjuseks kasutatud andmete valik. Valdade ja linnade suhtelist võlakoormust on kirjeldatud 2006. aasta lõpu seisuga, kuid omavalitsusüksuses võib see olla kujunenud pikema aja jooksul ja mitte olla seotud üksnes aastate 2004–2006 investeeringutega. Samuti on omavalitsusüksused erinevas laenukoormuse staadiumis. Kui osa üksusi saavutas

maksimaalse või omavalitsusorganite poolt optimaalseks peetud taseme^d näiteks juba 2004. aastal või varem ning seetõttu oli laenude abil investeeringute tegemine edaspidi tagasihoidlik, proportsioonis tagasimaksetega (mis pealegi toimub osaliselt samuti investeerimisvahendite arvelt), siis teised üksused saavutasid selle taseme hiljem või ei ole sinnani veel jõudnud.

Joonis 1.12 **Elaniku kohta tehtud investeeringute mahu seos sihtvahenditega elaniku kohta, 2004–2006**

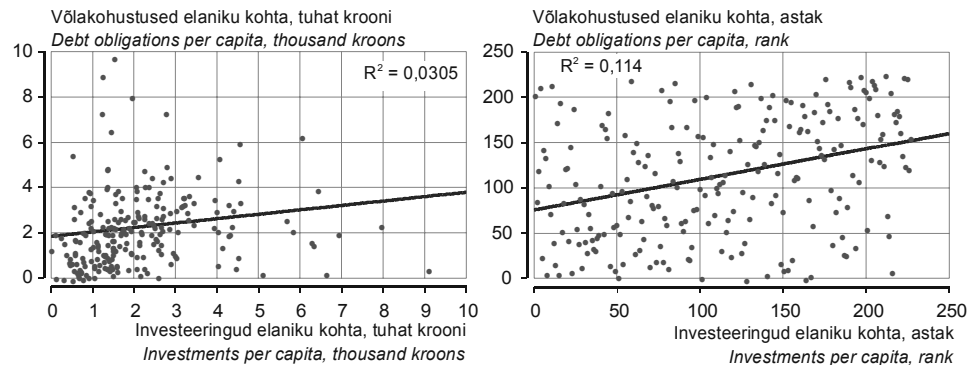
Figure 1.12 *Correlation between the investments' value per capita and allocations intended for specific purposes per capita, 2004–2006*



Seega nõuab omavalitsusüksuste laenukäitumise ja investeerimise seotus detailsemat käsitlust edaspidistes analüüsides. Vaadeldavad andmed näitavad, et Eesti omavalitsus-süsteemis on võimalik nii see, et omavalitsusüksusel on suured võlakohustused, kuid väga tagasihoidlik investeeringute tase, kui ka see, et investeeringud elaniku kohta on keskmisest tasemest oluliselt suuremad, samas kui võlakohustused elaniku kohta on suudetud hoida madalal.

Joonis 1.13 **Elaniku kohta 2004–2006 tehtud investeeringute mahu seos võlakohustustega elaniku kohta detsembris 2006**

Figure 1.13 *Correlation between investments' value per capita in 2004–2006 and debt obligations per capita in December 2006*

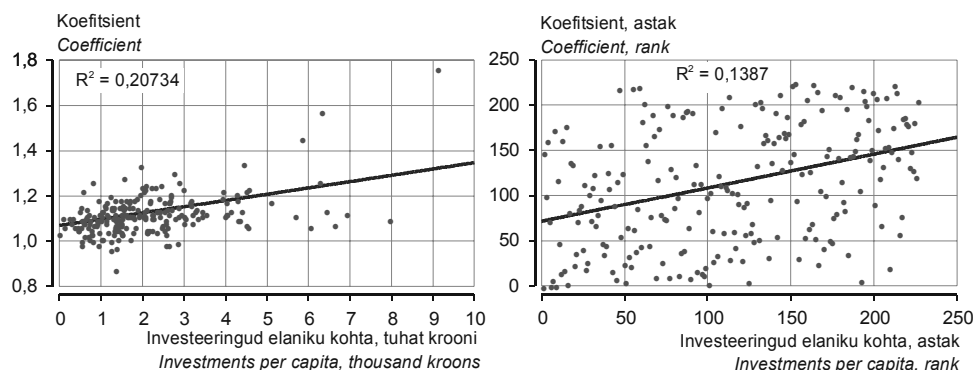


Omafinantseerimisvõimekuse koefitsient kirjeldab omavalitsusüksuste potentsiaali teha investeeringuid ja võtta juurde kapitalikulusid, selle seos tegelike investeeringutega perioodil 2004–2006 on keskmine — suurem kui suhtelise laenukoormusega ning väiksem kui elaniku kohta valitsemissektorist eraldatud sihtvahendite mahuga (joonis 1.14). Seejuures on lineaarne seos tugevam just näitajate endi vahel ($P_C = 0,45$) võrrelduna astakute vahelise korrelatsiooniga ($P_C = 0,37$).

^d Omavalitsusüksuste laenupoliitika on väga erinev. On omavalitsusüksusi, mille juhtorganid on seisukohal, et nemad põhimõtteliselt laenu raha ei kasuta. Sellise üksuse optimaalne laenutase on 0%. Teistes üksustes on leitud aga, et kõige paremini võimaldab omavalitsuslikke ülesandeid täita maksimaalne laenukoormus, karmistuvaid nõudeid peetakse seal ebaotstarbekaks.

Joonis 1.14 **Elaniku kohta tehtud investeeringute mahu seos omafinantseerimisvõimekuse koefitsiendiga, 2004–2006**

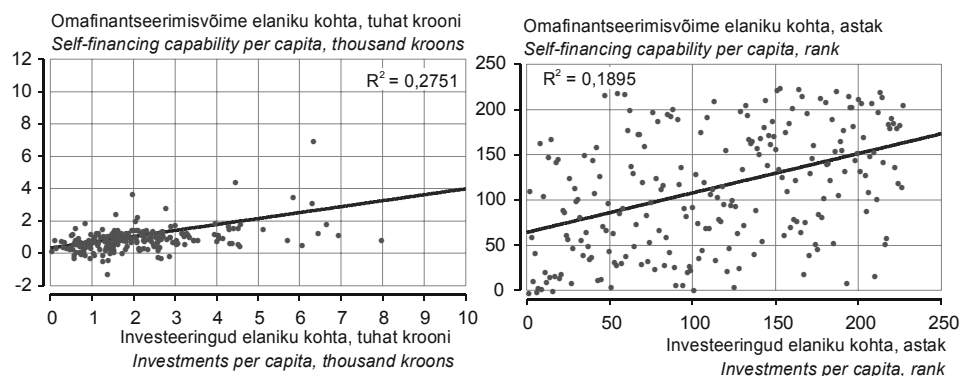
Figure 1.14 *Correlation between investments' value per capita and self-financing capability coefficient, 2004–2006*



Vaadeldes omafinantseerimisvõimet elaniku kohta aastas rahalises väärtuses, ilmnevad tugevamad seosed — näitajate vahel on see sama tugev kui sihtvahenditega ($P_C = 0,52$), astakute korral mõnevõrra väiksem ($P_C = 0,44$) (joonis 1.15). Seega mõjutab omafinantseerimisvõimekus olulisel määral omavalitsusüksuse investeeringute taset. Samas eksisteerib üsna palju üksusi, mille investeeringute tase elaniku kohta on kõrge, seda hoolimata väga tagasihoidlikust omafinantseerimisvõimekusest. Oluliselt vähem on neid üksusi, kus keskmisest oluliselt kõrgem investeeringutase seostub keskmisest oluliselt kõrgema omafinantseerimisvõimekusega.

Joonis 1.15 **Elaniku kohta tehtud investeeringute mahu seos omafinantseerimisvõimega elaniku kohta, 2004–2006**

Figure 1.15 *Correlation between investments' value per capita and self-financing capability per capita, 2004–2006*

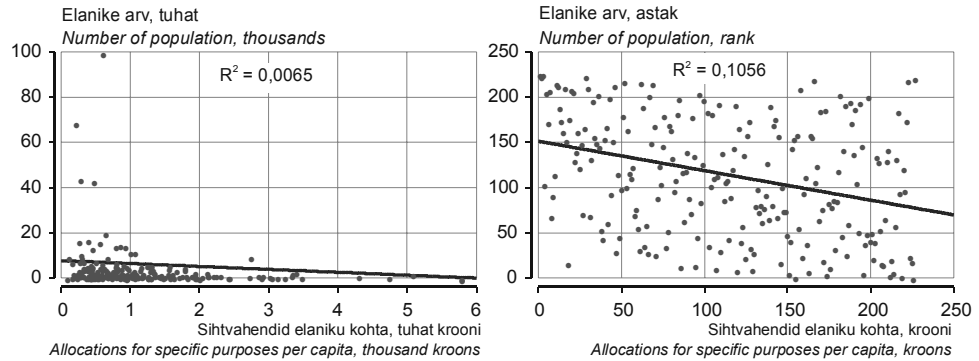


Finantskomponentide seos omavalitsusüksuste haldus-territoriaalsete karakteristikutega

Eelnenud analüüs näitas, et kohaliku omavalitsuse suhtelised investeerimismahud elaniku kohta on tugevalt seotud finantskomponentidega, aga ka seda, et üksuse elanike arv ja asend haldus-territoriaalses süsteemis neid oluliselt ei mõjuta. Et hinnata täpsemalt haldus-territoriaalse süsteemi mõju omavalitsusüksuse suhtelisele investeeringute tasemele, tuleb vaadelda analüüsitud finantskomponentide seoseid omavalitsusüksuste haldus-territoriaalsete karakteristikutega.

Eraldatud sihtvahendite tase on omavalitsusüksuse suurusega nõrgas negatiivses seoses ($P_C = -0,08$), mis selgemalt tuleb välja astakväärtuste puhul ($P_C = -0,32$) (joonis 1.16). See tähendab, et pigem eraldatakse elaniku kohta rohkem sihtvahendeid väiksema elanike arvuga üksustele, kuid tendents ei ole üldine ega väga süsteemne.

Joonis 1.16 **Elaniku kohta eraldatud sihtvahendite mahu seos elanike arvuga, 2004–2006**
 Figure 1.16 *Correlation between allocations intended for specific purposes per capita and population number, 2004–2006*



Ka omavalitsusüksuste suurusrühmade vaatlus näitab, et kõrge sihtfinantseerimise tasemega üksusi on vaid väikese elanike arvuga valdade seas (tabel 1.3). Suurema elanike arvuga üksuste ja linnade seas domineerivad aga need üksused, mille sihtfinantseerimine valitsemissektori toetusena elaniku kohta jääb alla tuhande krooni aastas.

Tabel 1.3 **Omavalitsusüksused elaniku kohta investeringuteks eraldatud sihtvahendite järgi (aastakeskmine), 2004–2006**
 Table 1.3 *Local government units by allocations intended for specific purposes per capita (annual average), 2004–2006*

	Krooni — Kroons					Total
	< 500	500–1000	1000–2000	2000–3000	> 3000	
Kokku	55	77	66	15	14	
Linnad	11	12	11	0	0	Cities
Vallad	44	65	55	15	14	Rural municipalities
linnavallad	3	8	5	1	0	local government units ^a
Alla 1000 elaniku	6	5	10	4	7	Below 1,000 inhabitants
1000–3000 elanikku	23	43	37	9	6	1,000–3,000 inhabitants
3000–5000 elanikku	8	11	10	1	1	3,000–5,000 inhabitants
5000–10 000 elanikku	10	12	7	1	0	5,000–10,000 inhabitants
Üle 10 000 elaniku	8	6	2	0	0	Over 10,000 inhabitants

^a Local government units that were formed by merging of cities and rural municipalities.

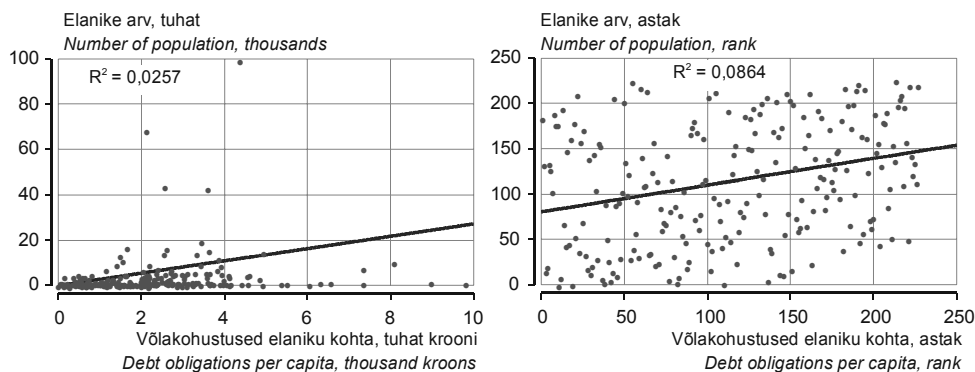
Maakondadest on teistest enam elaniku kohta sihtfinantseeringuid laekunud omafinantseerimisvõime koefitsiendi järgi kõige kehvemal järjel olevates Saare ja Hiiu maakonnas. Üldiselt on maakonnakeskused saanud elaniku kohta sihtvahendeid vähem kui teised maakonna omavalitsusüksused keskmiselt, kuid aastati on ka olulisi erandeid (tabel 1.4). Näiteks ületas 2006. aastal maakonnakeskuste Rapla valla ja Kärdla linna sihtfinantseerimise tase mitmekordselt maakonna teiste üksuste keskmise taseme.

Tabel 1.4 **Elaniku kohta investeringuteks eraldatud sihtvahendid maakonnakeskustes ja maakonna teistes omavalitsusüksustes keskmiselt, 2004–2006**
 Table 1.4 *Allocations intended for specific purposes per capita in county centres and in other local government units of the counties as an average, 2004–2006*
 (krooni — kroons)

Maakonnakeskus County centre	2004	2005	2006	Maakond County	2004	2005	2006
Tallinn	46	76	177	Harju	391	321	837
Kärdla	811	645	3 595	Hiiu	1 638	1 902	1 561
Jõhvi	480	109	821	Ida-Viru	260	334	595
Jõgeva	1 146	855	1 954	Jõgeva	1 058	697	1 911
Paide	476	177	1 391	Järva	1 240	1 212	1 389
Haapsalu	1 763	509	939	Lääne	1 278	878	2 272
Rakvere	528	254	406	Lääne-Viru	684	617	1 073
Põlva	2 957	217	574	Põlva	776	1 190	1 277
Pärnu	473	267	711	Pärnu	479	521	1 163
Rapla	1 711	1 084	5 468	Rapla	925	925	1 129
Kuressaare	425	1 120	1 044	Saare	1 183	1 917	2 004
Tartu	282	313	1 250	Tartu	874	969	1 539
Valga	897	710	790	Valga	901	1 250	1 617
Viljandi	749	461	735	Viljandi	743	641	1 139
Võru	868	872	1 078	Võru	803	1 220	1 509

Ka suhtelise võlakohustuse seos üksuse elanike arvuga on kesine, kuid seejuures positiivne — vastavate väärtuste korral elaniku kohta $P_C = 0,16$ ja astakväärtuste vahel $P_C = 0,29$. (joonis 1.17) Seega kalduvad suuremad üksused oma investeeringuid mõnevõrra enam laenude abil finantseerima, kuid tendents ei ole tugev või üldine.

Joonis 1.17 **Võlakohustuste seos elanike arvuga, detsember 2006**
 Figure 1.17 **Correlation between debt obligations and the number of population, December 2006**



Analüüsidest valdade ja linnade võlakoormust osatähtsusena puhastatud eelarves (tulud ilma sihtotstarbeliste eraldisteta) omavalitsusüksuste suurusrühmade kaupa, ilmneb, et suurema laenukoormusega üksusi on oluliselt enam suurema elanike arvuga üksuste ja linnade seas ning vähem väiksema elanike arvuga üksuste ja valdade seas (tabel 1.5). Samas on seadusega lubatud kriitilise 60% laenukoormuse piiri ületanud neli üksust just väikesed, alla 3000 elanikuga omavalitsusüksused.

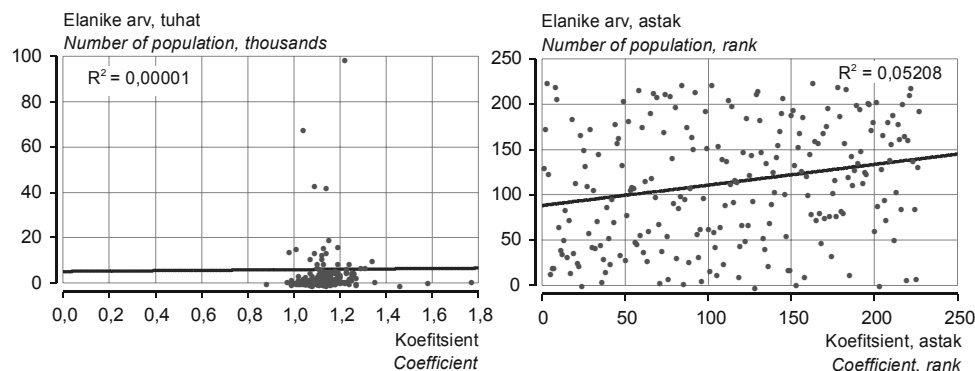
Tabel 1.5 **Omavalitsusüksused võlakoormuse järgi elaniku kohta, detsember 2006**
 Table 1.5 **Local government units by debt burden per capita, December 2006**

	0–10%	10–20%	20–30%	30–40%	40–50%	50–60%	>60%	
Kokku	48	53	53	48	11	10	4	Total
Linnad	0	1	11	13	6	1	2	Cities
Vallad	48	52	42	35	5	9	2	Rural municipalities
linnavallad	1	5	4	6	1	0	0	local government units ^a
Alla 1000 elaniku	12	9	6	4	0	1	0	Below 1,000 inhabitants
1000–3000 elanikku	26	33	26	20	3	6	4	1,000–3,000 inhabitants
3000–5000 elanikku	8	4	11	5	3	0	0	3,000–5,000 inhabitants
5000–10 000 elanikku	2	4	9	12	1	2	0	5,000–10,000 inhabitants
Üle 10 000 elaniku	0	3	1	7	4	1	0	Over 10,000 inhabitants

^a Local government units that were formed by merging of cities and rural municipalities.

Omavalitsusüksuste investeerimispotentsiaali komplekselt kirjeldava omafinantseerimisvõimekuse koefitsiendi seos elanike arvuga on vaadeldud eelarvekomponentidest veelgi nõrgem — $P_C = 0,003$, astakväärtuste puhul $P_C = 0,23$ (joonis 1.18).

Joonis 1.18 **Omafinantseerimisvõimekuse koefitsiendi seos elanike arvuga, 2004–2006**
 Figure 1.18 **Correlation between self-financing capability coefficient and the number of population, 2004–2006**



Omavalitsusüksuse suurusrühmade analüüs näitab, et investeringuteks piisava omafinantseerimisvõimega (koefitsient 1,1 ja enam) üksuste osatähtsus on suurem keskmise suurusega, 3000–10 000 elanikuga üksuste seas, nõrga ja kriitilise omafinantseerimisvõimega üksusi aga väikeste, alla 3000 elanikuga ning suurte, üle 10 000 elanikuga üksuste seas (tabel 1.6). Keskmisest enam on hea omafinantseerimisvõimega üksusi valdade, eriti linnavaldade seas.

Tabel 1.6 **Omavalitsusüksused omafinantseerimisvõime koefitsiendi (aastakeskmise) järgi, 2004–2006**

Table 1.6 *Local government units by self-financing capability coefficient (annual average), 2004–2006*

	< 1,0	1–1,05	1,05–1,1	1,1–1,15	>1,15	
Kokku	7	19	56	76	69	Total
Linnad	2	4	8	12	8	Cities
Vallad	5	15	48	64	61	Rural municipalities
linnavallad	0	0	3	8	6	local government units ^a
Alla 1000 elaniku	3	1	10	11	7	Below 1,000 inhabitants
1000–3000 elanikku	3	14	36	36	29	1,000–3,000 inhabitants
3000–5000 elanikku	0	2	4	13	12	3,000–5,000 inhabitants
5000–10 000 elanikku	0	0	3	9	18	5,000–10,000 inhabitants
Üle 10 000 elaniku	1	2	3	7	3	Over 10,000 inhabitants

^a Local government units that were formed by merging of cities and rural municipalities.

Piirkondlikult eristuvad parema omafinantseerimisvõimega Ida-Virumaa põlevkivivallad ning teiselt poolt Lääne- ja Lõuna-Eesti, kus halvema omafinantseerimisvõimega omavalitsusüksusi on suhteliselt rohkem (kaart 6 lisas 1).

Süsteemset erinevust maakonnakeskuste ja maakonna teiste omavalitsusüksuste omafinantseerimisvõimekuses ei ilmne. Maakonnakeskustest eristus parema omafinantseerimisvõimekuse poolest 2006. aastal Rapla vald ja Tartu linn ning halvima poolest Kuressaare linn (tabel 1.7). Maakondade omavalitsusüksuste koefitsientide keskmised on üsna sarnased, 2006. aastal jäid need 1,1 ja 1,2 vahele.

Tabel 1.7 **Omafinantseerimisvõimekuse koefitsient maakonnakeskustes ja maakondades keskmiselt keskusteta, 2004–2006**

Table 1.7 *Self-financing capability coefficient in county centres and in counties without centres as an average, 2004–2006*

Maakonnakeskus County centre	2004	2005	2006	Maakond County	2004	2005	2006
Tallinn	1,0430	1,1224	1,1578	Harju	1,152	1,146	1,194
Kärdla	1,0104	1,0518	1,0829	Hiiu	1,137	1,070	1,178
Jõhvi	1,1017	1,1428	1,1073	Ida-Viru	1,093	1,101	1,127
Jõgeva	1,1012	1,1471	1,1641	Jõgeva	1,075	1,092	1,147
Paide	1,1196	1,1115	1,1484	Järva	1,097	1,127	1,148
Haapsalu	1,0422	1,0322	1,1158	Lääne	1,107	1,138	1,167
Rakvere	1,1197	1,1996	1,2413	Lääne-Viru	1,094	1,145	1,188
Põlva	1,2585	1,2393	1,1930	Põlva	1,090	1,161	1,186
Pärnu	1,1076	1,1629	1,1327	Pärnu	1,097	1,110	1,199
Rapla	1,1328	1,1807	1,3809	Rapla	1,114	1,119	1,170
Kuressaare	1,0124	0,9334	0,9963	Saare	1,100	1,130	1,191
Tartu	1,1595	1,2073	1,2759	Tartu	1,114	1,131	1,198
Valga	1,1632	1,0998	1,1695	Valga	1,062	1,098	1,160
Viljandi	1,1133	1,1281	1,1872	Viljandi	1,093	1,127	1,157
Võru	1,0803	1,0996	1,0895	Võru	1,094	1,147	1,170

Kokkuvõte ja järeldused

Kooskõlas Eesti kohalike omavalitsuste eelarvete tulude formeerumise alustega määrab nende kogutulude ja sellest tulenevalt kulude mahu suuresti elanike arv omavalitsusüksuses. Omavalitsusüksuste elanike arv on väga erinev, seetõttu on väga erinev ka omavalitsuslike ülesannete täitmiseks kasutatav finantsressursside maht. Suured erinevused on iseloomulikud teenuste osutamiseks vajalike materiaalsete tingimuste arendamiseks tehtavate investeeringute mahtudele. See omakorda tähendab, et omavalitsusorganite võimalused avalikke teenuseid pakkuda ei ole võrdsed — suuremates üksustes on teenuste laiema valiku väljaarendamiseks, spetsialiseerimiseks, materiaalsete tingimuste loomiseks ja sellele tuginevate teenuste kvaliteedi parandamiseks oluliselt paremad eeldused kui väiksemates omavalitsusüksustes.

Et nii üksuste eelarve kogukulude kui ka investeeringukulude maht on tugevalt seotud elanike arvuga, on tugev ka nende mahtude omavaheline seos. Jätkusuutliku arendustegevuse seisukohast on selline seos positiivne ja isegi hädavajalik, sest tehtavate investeeringute rakendamine teenuste osutamiseks lõpptarbijale nõuab üldjuhul kaasnevaid proportsionaalseid personali- ja majandamiskulusid.

Korrelatsioonianalüüs näitab, et omavalitsusüksuste suurus ja sellega tugevalt seotud eelarve kogukulude ja investeeringukulude maht ei mõjuta oluliselt avalike teenuste osutamiseks tehtavate kulude mahtu elaniku kohta. Nõrk on seos ka üldise regionaalarengu ja omavalitsusüksuse arendamiseks elaniku kohta kasutatavate investeerimisvahendite mahu vahel. Seega ei ole (tulude tasandamisele suunatud omavalitsuste finantseerimise mudeli efektiivse toimimise tõttu) kohaliku majanduse ja tööhõive arendamisel või omavalitsusüksuste ühinemisel aset leidval haldusintegratsioonil märkimisväärset positiivset mõju omavalitsuslike ülesannete täitmisele ja kohalikus arendustegevuses kasutatavate finantsvahendite mahule. Suuremates ja kiirema regionaalse arenguga piirkondades asuvates omavalitsusüksustes on elaniku kohta kasutada enam-vähem samas mahus finantsvahendeid kui väiksemates ja aeglasema kasvuga piirkondades paiknevates üksustes. Veelgi enam — nagu näitab detailsem erineva suuruse ja tulubaasiga omavalitsusüksuste ühinemissenaariumide analüüs, võib kohaliku omavalitsuse finantseerimissüsteemi iseloomu tõttu olla ühinemise tulemuseks avalike ülesannete täitmiseks elaniku kohta kasutatavate finantsvahendite vähenemine (Sepp 2007).

Arendustegevuse kavandamise seisukohalt tähendavad mainitud tõsiasjad esiteks seda, et suuremate üksuste valikuvõimalused otsustamisel on oluliselt avaramad. Samas nõuab valikuvõimaluste olemasolu ka sisulisemat olukorra analüüsi, valikute tõsisemat kaalumist ning otsuste paremat läbimõeldust ja põhjendatust. Seda enam, et nagu analüüsist selgub, ei ole teenuse osutamiseks suuremates üksustes üldjuhul rohkem vahendeid ning mõningast varu pakub vaid mastaabiefektist tulenev kulude madalam tase teatud teenuste osutamisel. Just nendes olukordades hakkab kohaliku omavalitsuse arengukava (eriti selle kvaliteet) etendama tähtsat rolli tulevikku suunatud põhjendatud valikute tegemisel. Väiksemate üksuste arendustegevuses on valikuvõimalused oluliselt kesisemad ning keskseks jääb kõigi kohustuslike omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vajalike finants- ja muude ressursside tagamine. Kuivõrd kohalike omavalitsuste üldine finantseerimissüsteem ei toeta üksuste ühinemist ja ühinemist soodustava seaduse mõju on lühiajaline ning lähiajal oma toimevõimet kaotamas, on otstarbekaim tee selliste üksuste valikuvõimaluste suurendamiseks, avalike teenuste mitmekesistamiseks ja nende kvaliteedi parandamiseks piirkondlik koostöö teiste omavalitsusüksustega. See nõuab aga, et arengu kavandamisel suudetaks luua üldisem arusaam kogu piirkonna sotsiaalsest ja tehnilisest infrastruktuurist, osutatavatest teenustest ning elu- ja ettevõtluskeskkonna iseloomust, mille põhjal on võimalik teha kaalutletud ja üksuse elanike seisukohast parimaid otsuseid. Iga teenuse ja seda toetava infrastruktuuri puhul on vaja jõuda pikemaajalisele piirkondlikule konsensusele.

Häid võimalusi sellisele väljakutsele vastata võiks pakkuda kohalike arengukavade seoste tugevdamine maakonna arengukavaga. Praegu on maakonna arengukava pigem koostajate hea tahte avaldus ning sel puudub õiguslik jõud nii kohalike omavalitsuste kui ka ministriumide jaoks. Tagajärjeks on see, et euroopaliku regionaalpoliitika mõistes sisuliselt puudub Eestis regioon kui keskne piirkondliku arendustegevuse ja koostöö subjekt. Maakondlikku koostööd koordineerivad maakondlikud omavalitsusliidud, kelle otsused ei lähtu aga kohalike omavalitsuste arengukavades kehtestatust, vaid pigem tervest

mõistusest ja/või poliitilistest kokkulepetest, mida mingi otsustuse tegemisel on võimalik saavutada.

Oluliselt tähtsamad kui haldusterritoriaalsed karakteristikud on arendustegevuse finantseerimise seisukohast kohaliku eelarve üksikud finantskomponendid. Analüüs näitab, et investeringute maht elaniku kohta on isegi tugevamas seoses valitsemissektori poolt põhivara soetamiseks eraldatud sihtvahendite mahuga kui üksuse omafinantseerimisvõimega. Seejuures eristuvad üksuste rühmad, millest ühes (arvukamas) on investeringute suhteline maht oluliselt seotud valitsemissektori eraldatud sihtvahendite mahuga ning teises omafinantseerimisvõimekusega elaniku kohta. Nende üksuste omavalitsusorganite otsustusväli tegevuste kavandamisel ja ülesanded finantsplaneerimise seisukohast on kahtlemata üsna erinevad. Eksisteerib ka keskmise tugevusega positiivne seos omavalitsusüksuste laenukoormuse ja eelnenud perioodi investeringute mahu vahel, kusjuures investeringute kõrge tasemega on nii suurte võlakohustustega üksusi kui ka selliseid, mille võlakohustused elaniku kohta on väikesed. Seega on Eesti omavalitsussüsteemis võimalik väga erinev arendustegevuse finantseerimise poliitika, kusjuures seda ei määra üksuse haldusterritoriaalsed karakteristikud.

Kokkuvõttes võib analüüsi põhjal järeldada, et avalike teenuste finantseerimine on tugevalt seotud tasandamisele suunatud eelarvesüsteemiga ja riigi tasemel tehtud üksikotsustustega. Suurema osa omavalitsusüksuste võimalus arendustegevust finantseerida sõltub omavalitsuse taktikalisest võimekusest kujundada riiklike otsuseid (riiklikud regionaalarengu programmid) ning hankida riiklikest ja Euroopa Liidu arengufondidest sihtvahendeid. Omavalitsusüksuse suurus ja sellega seotud tulude-kulude maht võib saada piiravaks teguriks Euroopa Liidu arengufondidest finantseeritavate suuremate projektide omapanuse tagamisel. Seda juhul, kui arendustegevuse üks oluline põhimõte ja tegevussuund ei ole koostöö teiste omavalitsusüksustega ning era- ja mittetulundussektoriga.

Eelnevat peab arvesse võtma ka kohaliku arengu kavandamisega väga tihedalt seotud avalike ülesannete täitmiseks kasutatavate finantsressursside planeerimisel. Tulude-kulude prognoos on peamine vahend, millega saab teada omavalitsuse võimaluse kanda kulusid omavahenditest, samuti seadusega lubatud võlakohustuste maksimaalse koormuse ja vajaduse laenu raha järele. Avalike teenuste materiaalsete tingimuste arendamiseks kasutatavate investeerimisvahendite tervikliku prognoosimise muudab eriti keeruliseks aga see, et paljude üksuste puhul sõltub investeerimiseks kasutatavate vahendite suhteline maht kõige olulisemal määral valitsemissektori toetuste määrast. Seega on finantsressursside planeerimisel vaja lisaks üldise riigi tulude baasi poliitikale anda hinnang ka riigi ja Euroopa Liidu sihttoetuste mahu kohta. Seda eriti olukorras, kus riik on Euroopa Liidu arengufondide raha kasutamise sidunud eelarvepoliitika elluviimisega.

Tabel 1.8 Kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse põhinäitajad (aastakeskmine), 2004–2006
 Table 1.8 Main indicators of the financial capability of local governments (annual average), 2004–2006

	Investeeringud, tuhat krooni	Investeeringud elaniku kohta, tuhat krooni	Kulude kogumaht, tuhat krooni	Kulud elaniku kohta, tuhat krooni	Sihtfinantseeringud elaniku kohta, krooni	Võlakohustused elaniku kohta (detsember 2006), krooni	Omafinantseerimisvõimekuse koefitsient	Omafinantseerimisvõime elaniku kohta, krooni
	<i>Investments, thousand kroons</i>	<i>Investments per capita, thousand kroons</i>	<i>Total value of expenditure, thousand kroons</i>	<i>Expenditure per capita, thousand kroons</i>	<i>Targeted finances per capita, kroons</i>	<i>Debt obligations per capita (December 2006), kroons</i>	<i>Self-financing capability coefficient</i>	<i>Self-financing capability per capita, kroons</i>
Linn — City								
Elva	20 058	3,20	72 375	11,54	1 573	3 658	1,17	1 373
Haapsalu	31 869	2,63	147 343	12,15	1 075	3 865	1,07	593
Jõgeva	20 284	3,29	85 505	13,88	1 317	2 996	1,14	1 430
Kallaste	1 638	1,37	12 175	10,16	1 035	4 162	1,08	621
Keila	8 697	0,92	113 418	12,04	119	3 925	1,10	992
Kiviõli	5 959	0,84	59 020	8,31	601	2 046	1,12	876
Kohtla-Järve	40 646	0,92	384 563	8,67	285	2 580	1,09	663
Kunda	9 593	2,43	40 207	10,17	1 298	2 029	1,20	1 477
Kuressaare	20 953	1,38	184 795	12,14	863	4 951	0,98	-214
Kärdla	6 972	1,79	44 117	11,34	1 674	2 694	1,05	464
Loksa	7 648	2,25	38 098	11,20	682	4 855	1,11	972
Maardu	13 319	0,82	163 751	10,03	567	3 637	1,01	68
Mustvee	2 578	1,45	22 865	12,89	964	6 575	1,06	645
Mõisaküla	284	0,26	10 433	9,43	241	1 897	1,11	944
Narva	53 806	0,78	533 896	7,75	226	2 132	1,04	296
Narva-Jõesuu	4 617	1,52	27 658	9,12	785	2 336	1,04	282
Paide	18 615	1,94	108 761	11,36	679	2 200	1,13	1 085
Paldiski	4 481	1,03	46 433	10,64	404	3 593	1,02	231
Põltsamaa	14 277	2,89	70 018	14,17	1 567	4 563	1,12	1 219
Põlva	25 443	3,96	90 972	14,15	1 250	3 579	1,23	2 119
Pärnu	89 521	2,06	465 331	10,68	484	3 614	1,14	1 112
Püssi	2 128	1,26	19 185	11,40	1 946	8 984	0,97	-296
Rakvere	31 717	1,82	167 963	9,64	396	1 672	1,19	1 413
Saue	11 188	2,05	64 710	11,87	391	4 116	1,23	2 187
Sillamäe	16 579	0,98	134 469	7,93	269	2 624	1,13	836
Sindi	9 461	2,20	39 639	9,21	323	2 094	1,19	1 280
Tallinn	1 113 156	2,81	5 098 083	12,86	100	5 051	1,11	1 046
Tartu	269 710	2,70	1 097 219	10,98	613	4 379	1,22	1 591
Tõrva	10 928	3,32	40 750	12,37	1 946	2 676	1,15	1 314
Valga	34 515	2,36	150 317	10,28	799	2 556	1,14	1 035
Viljandi	31 804	1,56	216 331	10,61	648	3 459	1,15	1 247
Võhma	2 074	1,24	17 825	10,64	1 102	7 350	1,21	1 696
Võru	47 171	3,23	179 329	12,29	939	3 350	1,09	773
Vald — Rural municipality								
Abja	4 003	1,40	28 420	9,94	759	2 310	1,07	619
Aegviidu	830	0,85	8 675	8,93	961	266	1,08	593
Ahja	4 889	4,06	15 459	12,84	2 728	5 382	1,13	1 130
Alajõe	268	0,53	3 448	6,88	90	2	1,07	448
Alatskivi	3 824	2,54	20 070	13,33	1 893	1 866	1,06	602
Albu	4 751	3,22	19 712	13,35	1 755	3 651	1,13	1 241
Ambla	3 271	1,34	25 466	10,47	597	2 088	1,11	981
Anija	10 787	1,69	60 056	9,43	796	3 109	1,16	1 178
Antsla	4 833	1,13	40 617	9,46	605	1 491	1,10	792
Are	1 915	1,35	15 207	10,69	607	4 050	1,07	599
Aseri	3 196	1,36	20 912	8,90	790	1 029	1,13	916
Audru	1 704	0,33	45 693	8,72	370	1 656	1,11	852
Avinurme	1 917	1,19	18 309	11,39	285	2 932	1,12	1 189
Emmaste	6 424	4,52	20 751	14,60	2 930	4 423	1,08	791
Haanja	8 261	6,45	21 503	16,80	4 310	3 983	1,14	1 420
Haaslava	2 604	1,48	15 558	8,83	758	1 757	1,10	738
Halinga	6 960	1,93	34 903	9,70	756	1 209	1,12	906
Haljala	4 456	1,50	29 745	9,99	674	1 335	1,08	670
Halliste	252	0,14	14 851	8,20	226	97	1,07	521
Hanila	2 382	1,31	16 787	9,25	868	1 114	1,15	1 180
Harku	21 913	2,78	100 644	12,76	277	7 360	1,31	2 965
Helme	2 318	0,98	20 223	8,52	187	892	1,13	926
Hummuli	582	0,56	9 427	9,00	438	418	1,10	834
Häädemeeste	6 783	2,07	36 214	11,05	1 354	3 994	1,11	854
Iisaku	6 432	4,29	20 382	13,59	2 859	1 996	1,22	1 850
Illuka	7 716	6,34	23 230	19,09	182	1 537	1,58	7 165
Imavere	4 808	4,56	15 441	14,64	3 055	6 066	1,07	658
Juuru	2 130	1,32	18 539	11,44	1 060	1 137	1,04	365
Jõelähtme	10 988	2,09	61 556	11,73	331	3 060	1,26	2 413
Jõgeva	13 720	2,47	51 328	9,26	1 298	1 619	1,26	1 575

Tabel 1.8 Kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse põhinäitajad (aastakeskmine), 2004–2006
 Table 1.8 Main indicators of the financial capability of local governments (annual average), 2004–2006

Järg — Cont.

	Investeeringud, tuhat krooni	Investeeringud elaniku kohta, tuhat krooni	Kulude kogumaht, tuhat krooni	Kulud elaniku kohta, tuhat krooni	Sihtfinantseeringud elaniku kohta, krooni	Võlakohustused elaniku kohta (detsember 2006), krooni	Omafinantseerimisvõimekuse koefitsient	Omafinantseerimisvõime elaniku kohta, krooni
	<i>Investments, thousand kroons</i>	<i>Investments per capita, thousand kroons</i>	<i>Total value of expenditure, thousand kroons</i>	<i>Expenditure per capita, thousand kroons</i>	<i>Targeted finances per capita, kroons</i>	<i>Debt obligations per capita (December 2006), kroons</i>	<i>Self-financing capability coefficient</i>	<i>Self-financing capability per capita, kroons</i>
Jõhvi	14 149	1,03	119 246	8,64	469	1 497	1,12	837
Järva-Jaani	8 548	4,52	24 188	12,79	3 346	1 012	1,23	1 770
Järvakandi	2 266	1,47	17 110	11,13	1 183	956	1,09	772
Kaarma	6 763	1,59	36 656	8,62	821	594	1,16	1 065
Kadrina	9 422	1,77	52 707	9,89	571	2 195	1,16	1 230
Kaisma	1 764	2,88	6 655	10,86	1 479	2 994	1,16	1 230
Kaiu	4 972	3,03	18 757	11,42	2 245	1 028	1,12	988
Kambja	10 709	4,32	30 385	12,26	3 355	2 003	1,10	801
Kanepi	4 232	1,50	26 136	9,25	790	1 448	1,09	650
Kareda	2 191	2,66	9 777	11,85	2 910	1 183	0,99	-75
Karksi	14 849	3,45	47 014	10,93	1 331	2 489	1,14	1 032
Karula	914	0,80	11 058	9,68	1 078	826	1,04	333
Kasepää	1 483	1,06	10 499	7,48	1 108	566	1,02	117
Kehtna	8 830	1,71	50 887	9,86	633	2 136	1,19	1 473
Keila	2 911	0,72	31 723	7,86	268	3 040	1,13	890
Kernu	3 782	2,03	27 387	14,66	1 443	2 600	1,12	1 160
Kihelkonna	492	0,51	9 785	10,10	1 077	759	1,14	1 293
Kihnu	2 556	4,04	9 611	15,21	3 239	682	1,13	1 275
Kiili	7 121	2,48	36 621	12,77	529	2 496	1,07	718
Koeru	6 126	2,44	28 577	11,38	902	2 587	1,14	1 155
Kohila	19 892	3,19	69 841	11,21	909	3 307	1,19	1 470
Kohtla	516	0,31	10 972	6,57	330	74	1,09	572
Kohtla-Nõmme	4 802	3,95	17 803	14,63	3 024	2 361	1,20	1 386
Koigi	1 130	0,97	12 479	10,74	942	2 353	1,05	486
Kolga-Jaani	3 760	2,12	19 421	10,92	1 194	2 773	1,06	502
Konguta	2 397	1,69	12 246	8,61	803	2 750	1,18	1 182
Koonga	1 012	0,70	13 639	9,49	679	493	1,03	264
Kose	9 324	1,62	57 986	10,10	801	3 949	1,13	1 061
Kullamaa	3 676	2,65	15 346	11,04	1 444	1 575	1,18	1 438
Kuusalu	18 038	2,67	76 390	11,29	435	2 714	1,18	1 495
Kõlleste	1 444	1,37	11 277	10,71	1 302	514	1,10	874
Kõo	1 488	1,18	12 812	10,12	802	711	1,05	449
Kõpu	1 999	2,37	10 496	12,44	1 960	4 136	1,14	1 350
Kõrgessaare	3 710	2,58	17 207	11,95	1 901	3 654	1,10	898
Kõue	1 066	0,62	16 420	9,51	325	780	1,09	783
Käina	5 132	2,18	24 841	10,53	1 093	2 186	1,18	1 420
Kärla	2 904	1,57	15 976	8,61	1 072	2 291	1,16	1 078
Käru	1 565	2,11	9 565	12,89	1 267	2 864	1,15	1 611
Laekvere	3 318	1,75	19 261	10,16	931	2 303	1,12	991
Laeva	1 362	1,50	9 770	10,75	966	1 444	1,05	459
Laheda	2 428	1,68	14 352	9,93	556	2 051	1,12	997
Laimjala	570	0,67	7 019	8,28	604	232	1,15	1 124
Lasva	1 285	0,70	17 713	9,65	465	1 727	1,07	629
Lavassaare	1 505	2,59	5 561	9,56	552	144	0,99	-69
Leisi	2 411	1,05	22 579	9,80	678	698	1,14	1 176
Lihula	4 386	1,49	31 508	10,73	1 353	2 008	1,08	670
Lohusuu	525	0,56	9 078	9,60	464	3 249	1,01	91
Luunja	1 954	0,74	25 039	9,52	468	414	1,02	161
Lüganuse	1 293	0,91	14 760	10,38	562	162	1,08	757
Lümanda	1 970	2,13	10 222	11,05	1 835	1 578	1,05	462
Maidla	5 599	6,30	16 797	18,89	3 491	1 673	1,27	3 313
Martna	1 546	1,50	10 852	10,51	919	1 128	1,13	1 123
Meeksi	2 419	3,06	8 473	10,71	1 586	2 184	1,11	812
Meremäe	2 590	1,95	12 993	9,78	1 711	1 207	1,22	1 626
Mikitamäe	1 348	1,15	10 903	9,33	1 171	443	1,18	1 429
Misso	878	1,02	9 747	11,32	2 442	2 201	1,10	998
Mooste	4 364	2,59	19 898	11,80	2 310	1 399	1,04	371
Muhu	2 570	1,27	19 049	9,44	1 090	1 129	1,16	1 241
Mustjala	3 376	4,15	9 761	11,99	3 135	1 482	1,14	1 113
Mõniste	657	0,60	10 097	9,22	428	1 257	1,09	763
Mäetaguse	15 385	9,12	40 279	23,89	266	472	1,77	11 201
Mäksa	808	0,47	15 105	8,78	292	990	1,06	518
Märjamaa	11 597	1,53	76 025	10,04	804	2 726	1,11	874

Tabel 1.8 Kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse põhinäitajad (aastakeskmine), 2004–2006
 Table 1.8 Main indicators of the financial capability of local governments (annual average), 2004–2006

Järg — Cont.

	Investeeringud, tuhat krooni	Investeeringud elaniku kohta, tuhat krooni	Kulude kogumaht, tuhat krooni	Kulud elaniku kohta, tuhat krooni	Sihtfinantseeringud elaniku kohta, krooni	Võlakohustused elaniku kohta (detsember 2006), krooni	Omafinantseerimisvõimekuse koefitsient	Omafinantseerimisvõime elaniku kohta, krooni
	<i>Investments, thousand kroons</i>	<i>Investments per capita, thousand kroons</i>	<i>Total value of expenditure, thousand kroons</i>	<i>Expenditure per capita, thousand kroons</i>	<i>Targeted finances per capita, kroons</i>	<i>Debt obligations per capita (December 2006), kroons</i>	<i>Self-financing capability coefficient</i>	<i>Self-financing capability per capita, kroons</i>
Nissi	19 131	5,70	50 027	14,90	3 408	2 652	1,12	994
Noarootsi	4 630	5,12	14 278	15,78	4 749	249	1,18	1 689
Nõo	7 206	1,89	40 308	10,57	764	2 320	1,15	1 191
Nõva	387	0,82	4 037	8,52	956	676	1,27	2 063
Orava	3 095	3,45	11 204	12,49	2 431	3 436	1,12	1 022
Orissaare	13 068	6,06	35 626	16,53	5 095	6 328	1,07	684
Oru	590	0,59	11 781	11,85	435	1 813	1,10	1 006
Otepää	9 789	2,27	49 631	11,49	1 799	4 138	1,11	922
Padise	4 436	2,26	23 719	12,09	897	2 898	1,13	1 231
Paide	5 166	2,70	18 881	9,88	1 414	2 882	1,21	1 417
Paikuse	10 123	2,90	36 962	10,60	294	750	1,27	1 872
Paistu	5 259	3,16	19 880	11,94	1 020	3 245	1,18	1 457
Pajusi	2 175	1,38	14 018	8,92	866	2 648	1,10	742
Pala	2 009	1,52	14 306	10,85	1 267	1 775	1,04	375
Palamuse	6 305	2,55	28 189	11,39	759	3 315	1,14	1 194
Palupera	1 675	1,43	11 056	9,47	1 512	468	1,02	173
Peipsiääre	2 019	2,13	8 890	9,37	1 272	1 731	1,05	367
Pihlta	4 405	2,95	14 930	10,01	1 605	1 237	1,13	907
Piirissaare	605	5,85	2 475	24,03	5 796	2 183	1,46	3 696
Puhja	4 289	1,73	24 810	9,98	870	2 167	1,12	975
Puka	1 487	0,78	18 071	9,48	586	61	1,06	541
Puurmani	4 226	2,25	20 587	10,97	1 571	2 715	1,06	505
Põdrala	2 116	2,17	9 590	9,82	1 941	199	1,06	457
Põltsamaa	6 528	1,45	38 316	8,49	657	2 403	1,08	542
Põlva	10 042	2,32	38 710	8,94	1 150	375	1,25	1 624
Pärsti	4 459	1,15	33 082	8,50	435	1 323	1,13	900
Pöide	2 718	2,62	10 612	10,21	863	2 083	1,15	1 141
Pühalepa	3 235	1,81	19 319	10,83	1 362	2 061	1,11	939
Raasiku	5 946	1,32	40 886	9,11	386	2 075	1,16	1 220
Rae	64 738	7,97	148 050	18,24	512	2 401	1,10	978
Raikküla	5 485	3,03	20 903	11,56	2 137	3 124	1,09	735
Rakke	3 303	1,61	21 039	10,25	898	401	1,19	1 640
Rakvere	38	0,02	17 582	7,40	241	1 292	1,04	285
Rannu	3 807	2,07	18 724	10,20	1 061	1 057	1,12	950
Rapla	44 795	4,58	130 713	13,36	2 752	3 441	1,24	2 015
Ridala	13 136	4,04	37 416	11,50	2 120	2 162	1,18	1 300
Risti	1 728	1,79	11 884	12,32	1 639	1 417	1,12	1 225
Roosna-Alliku	1 710	1,26	14 078	10,38	851	2 370	1,01	90
Ruhnu	669	6,65	3 051	30,21	23 118	286	1,08	1 971
Rõngu	4 163	1,36	24 741	8,07	1 039	552	1,19	1 248
Rõuge	6 303	2,71	28 335	12,19	1 554	3 231	1,15	1 246
Rägavere	636	0,61	11 158	10,63	739	1 744	1,03	277
Räpina	11 572	2,00	50 824	8,78	467	2 598	1,25	1 607
Saarde	6 751	1,28	51 637	9,77	827	822	1,15	1 184
Saare	4 054	2,87	17 654	12,49	2 206	2 302	1,00	18
Saarepeedi	1 446	1,13	11 760	9,17	689	1 587	1,09	713
Saku	12 143	1,57	83 549	10,82	334	3 834	1,29	2 606
Salme	3 282	2,50	13 914	10,60	1 122	2 325	1,08	616
Sangaste	3 717	2,44	17 199	11,28	2 129	4 572	1,12	932
Saue	4 489	0,59	64 068	8,47	165	1 166	1,23	1 763
Sauga	6 186	2,08	26 972	9,05	667	517	1,24	1 659
Sonda	1 739	1,54	14 092	12,47	955	9 815	1,17	1 612
Surju	3 313	3,01	12 572	11,42	531	1 104	1,24	1 948
Suure-Jaani	16 975	2,66	74 431	11,65	1 274	2 382	1,13	1 086
Sõmerpalu	2 304	1,12	20 086	9,76	548	996	1,16	1 371
Sõmeru	8 447	2,25	37 402	9,94	1 061	527	1,13	954
Tabivere	5 842	2,35	28 912	11,62	1 040	3 607	1,05	401
Taebla	3 845	1,40	28 910	10,49	730	2 023	1,08	701
Taheva	443	0,47	9 582	10,08	373	702	1,06	570
Tahkuranna	9 407	4,37	28 034	13,02	1 185	2 410	1,10	826
Tamsalu	12 588	2,69	51 779	11,07	979	2 208	1,19	1 489
Tapa	9 208	0,96	81 608	8,49	310	1 418	1,19	1 351
Tartu	18 128	3,55	63 314	12,40	1 792	4 608	1,13	966

Tabel 1.8 Kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse põhinäitajad (aastakeskmine), 2004–2006
 Table 1.8 Main indicators of the financial capability of local governments (annual average), 2004–2006

Järg — Cont.

	Investeeringud, tuhat krooni	Investeeringud elaniku kohta, tuhat krooni	Kulude kogumaht, tuhat krooni	Kulud elaniku kohta, tuhat krooni	Sihtfinantseeringud elaniku kohta, krooni	Võlakohustused elaniku kohta (detsember 2006), krooni	Omafinantseerimisvõimekuse koefitsient	Omafinantseerimisvõime elaniku kohta, krooni
	<i>Investments, thousand kroons</i>	<i>Investments per capita, thousand kroons</i>	<i>Total value of expenditure, thousand kroons</i>	<i>Expenditure per capita, thousand kroons</i>	<i>Targeted finances per capita, kroons</i>	<i>Debt obligations per capita (December 2006), kroons</i>	<i>Self-financing capability coefficient</i>	<i>Self-financing capability per capita, kroons</i>
Tarvastu	3 029	0,68	38 967	8,74	338	158	1,12	907
Toila	10 769	4,30	37 226	14,85	1 198	3 375	1,19	1 693
Tootsi	1 389	1,37	11 553	11,42	403	4 937	0,88	-1 113
Torgu	2 764	6,94	8 080	20,30	5 798	2 011	1,13	1 276
Tori	5 991	2,23	23 674	8,81	965	1 056	1,25	1 586
Torma	9 898	4,01	29 576	11,97	1 619	3 035	1,12	917
Tudulinna	806	1,30	6 227	10,03	1 302	582	1,11	930
Tõlliste	2 941	1,51	17 891	9,21	940	218	1,16	1 214
Tõstamaa	1 559	0,95	21 201	12,89	909	3 894	0,99	-151
Tähtvere	1 491	0,56	24 606	9,30	465	2 705	0,99	-112
Türi	19 272	1,65	115 730	9,92	1 010	1 559	1,12	964
Urvaste	1 684	1,06	14 825	9,36	438	121	1,14	1 146
Vaivara	7 934	4,46	32 150	18,08	539	553	1,35	4 609
Valgjärve	2 077	1,34	14 877	9,56	633	2 055	1,06	517
Valjala	2 126	1,41	14 225	9,40	1 268	893	1,11	837
Vara	3 571	1,72	19 521	9,39	419	3 689	1,02	173
Varbla	119	0,11	10 192	9,28	490	2 007	1,11	966
Varstu	2 177	1,59	18 576	13,57	2 048	650	1,13	1 401
Vasalemma	3 140	1,11	27 191	9,58	468	1 722	1,17	1 405
Vastse-Kuuste	971	0,76	11 444	8,98	432	1 027	1,10	814
Vastseliina	5 733	2,57	28 005	12,56	1 451	1 747	1,09	842
Veriora	2 287	1,38	16 548	9,99	818	1 584	1,06	503
Vigala	1 050	0,64	17 482	10,60	431	340	1,11	986
Vihula	2 099	0,97	19 257	8,87	948	3 296	1,10	761
Viimsi	21 596	1,97	150 832	13,73	301	8 099	1,34	3 876
Viiratsi	5 897	1,57	36 565	9,76	532	1 319	1,13	1 028
Vinni	10 388	1,85	58 270	10,36	1 164	2 819	1,07	599
Viru-Nigula	1 071	0,74	13 526	9,34	618	375	1,09	765
Vormsi	1 414	4,41	5 645	17,59	2 004	3 098	1,14	1 761
Võnnu	648	0,54	12 494	10,38	684	5 526	1,16	1 354
Võru	9 457	1,87	48 957	9,66	883	491	1,20	1 460
Väike-Maarja	14 140	2,55	64 460	11,60	952	2 774	1,18	1 380
Vändra alev	4 465	1,62	37 027	13,43	782	2 617	1,07	750
Vändra	1 027	0,38	21 837	8,04	483	1 165	1,07	513
Värska	5 155	3,34	23 892	15,47	1 812	3 745	1,11	1 175
Väätša	2 296	1,49	14 293	9,30	401	502	1,19	1 429
Õru	269	0,46	4 472	7,66	168	800	1,07	467
Ülenurme	6 720	1,46	46 127	10,04	451	651	1,16	1 348

1. INVESTMENTS AND FINANCIAL CAPABILITY OF LOCAL GOVERNMENTS: SITUATION AND ITS INFLUENCE ON DEVELOPMENT ACTIVITIES

Karin-Liis Haljaste, Rivo Noorkõiv, Veiko Sepp
www.geomedia.ee

Introduction

Pursuant to the Local Government Organisation Act (§ 2, paragraph 1) “local government is the right, authority and duty of the democratically formed bodies of power of a local government provided for in the Constitution, a rural municipality or city, to independently organise and manage local issues pursuant to law and based on the legitimate needs and interests of the residents of the rural municipality or city, and considering the specific development of the rural municipality or city”. The issues of local life are in the competence of local government units and these issues are dealt with while performing local government tasks.

In the system of local government of Estonia the rural municipality or city development plan serves as a basis for the accomplishment of public law functions. The local development plan describes the objectives of the accomplishment of public law functions (among other things, in providing public services and creating material conditions for that purpose) and envisages the possibilities for the implementation of these objectives. At the same time the local development plan covers the strategic as well as applied level (Haljaste et al. 2007).

According to § 37 of the Local Government Organisation Act the development plan is obligatory. The Local Government Organisation Act specifies the relations between the development plan and the budget as follows. The development plan serves as a basis for:

- the preparation of a rural municipality or city budget;
- the planning of investments, and the application for funds and other resources for such investments regardless of the source;
- the taking of loans, use of a financial lease and issue of debt instruments.

The Rural Municipality and City Budgets Act provides (§11) that a rural municipality government or city government shall prepare a draft budget taking into account the development plan of the local government unit.

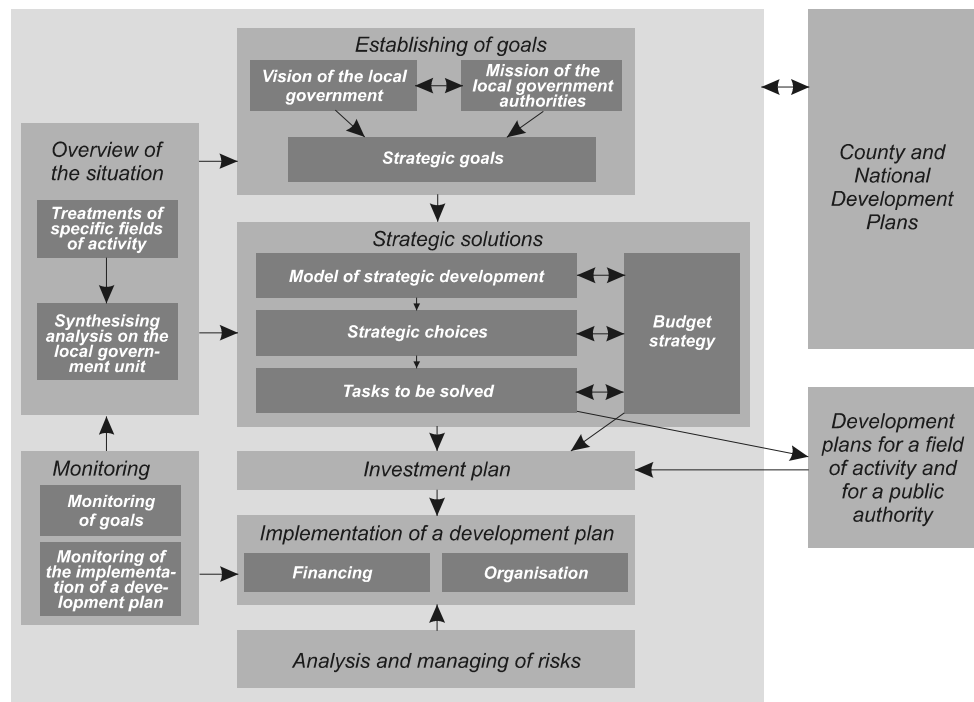
The budget divides financial resources between rivalling needs in the best way as concerns the accomplishment of public law functions. This requires reasonable balance between development needs and everyday expenses as well as between using the existing funds and taking debt obligations on account of future periods. Action plan, budget prognosis and budget strategy are the means that enable to relate the development plan with rural municipality or city budget.

Realisation of strategic choices and achievement of development objectives is carried out through realisation of activities included in the action plan. The content of the development plan consists of investment needs and activities that are targeted at the development of conditions to render the services. In addition the action plan may comprise strategically relevant activities which do not require investments. If the content of the action plan includes only investments, it is referred to as investment plan. In any case the action plan provides an essential input in calculating the debit side of the budget. Investments that are included in the budget but are not included in the development plan are not in accordance with the act. The fixed costs for the realisation of investment projects must also be taken into account while drawing up a budget. This is necessary in order to improve the level of public services in local government units. The development plan also serves as a basis for action plan in applying for financial resources from the European Union development funds, as well as from the state (Environmental Investments Centre, Enterprise Estonia, ministries, etc.), from credit institutions and elsewhere.

The requirement of the Local Government Organisation Act to reflect debt obligations in the development plan means the need to make the prognosis of revenues, expenditures and

financial transactions for the period at least as long as the development plan is valid. This is basically the only possibility to find out the real borrowing needs. In other words — it needs an adequate estimation for revenues, fixed costs, existing liabilities, development needs and debt obligations needs as well as for the capability to bear them. Formal requirements are also relevant. Debt obligations which have been taken in the period when the development plan that did not enact the borrowing needs was in force, or the obligations are in bigger amount than enacted, are not in accordance with the act. The same applies to debt obligations which have been taken in the period when the local government had no valid development plan at all. The draft of Financial Administration Act of the Local Government Unit being prepared by the Ministry of Finance enacts the requirement to draw up the budget strategy as a part of the development plan (Figure 1.1).

Figure 1.1 Strategic planning of the local development in Estonia



Although the act provides a uniform approach to the local government units' rights, abilities and obligations to organise and manage the local life, there are big differences in the local government system of Estonia by local government units. In September 2007, there were 227 local government units in Estonia, the population number and financial and other resources for providing services for them vary on a large scale. Regional differences in the development and officials' abilities between local government units are also quite big (Suvi 1999; Raagmaa 2000; Sõstra 2004; Lõo 2006; Sepp and Noorkõiv 2006).

The comparative data of financial indicators of cities and rural municipalities are available in the overviews and analyses of the Ministry of Finance (www.fin.ee). On the basis of these data Enterprise Estonia has compiled a financial report on all local government units. The report also includes a quantitative evaluation on financial and development ratings of each unit (http://www.eas.ee/vfs/3700/Finantsraport_2006_avalikuks_kasutuseks.xls).

There is also the analysis of local governments revenue basis from the earlier period (Ulst 2000). The financial capability of local government has also been observed by local government units (Liba 2007). The connection of local governments' budgets with development plans has been studied on the basis of estimations given by heads of local governments. A conclusion can be drawn that the development plan serves as a basis for budgeting (Pleksner 2005).

The present article analyses Estonian local government system as a whole, focusing on three issues.

- *How is the capability of local government units to finance the accomplishment of public law functions related to the great differences in local government system?*
- *How is the volume of financial resources used for the accomplishment of public law functions and for the improvement of material conditions of providing services related to the relevant financial components?*
- *How do financial differences of local governments and the factors forming those differences influence planning the development activities?*

In order to find answers to the two first questions on the basis of quantitative data analysis, Pearson's correlation coefficient that measures the degree of linear association between two variables, and its square, determination coefficient are applied. For better understanding the relations, in addition to correlations between characteristics' absolute and relative values, the values of Pearson correlation coefficient are calculated on rank values of local government units. Distribution tables and maps are also used while describing the relations. The reports on local budgets in 2004–2006 are the main initial data of the analysis.

Since financing the accomplishment of public law functions on a local level is to a great extent formed by local government budget system regulated by legislation, some general characteristics of the system should be observed before presenting the results of empirical data analysis.

Financing the public law functions to be accomplished on a local level

The financial resources in rural municipality or city budget to be used for accomplishing public law functions create a basis for real choices in development activities. In 2006, the total expenditure of local government units' budgets of Estonia was 17.8 billion kroons and the total revenue was 18.1 billion kroons. The volume of cleaned budget (local government revenue without allocations intended for a specific purpose for current expenditure and investments) was 16.3 billion kroons in the same year.

The system of local governments in Estonia is characterised by very large differences of financial resources between local government units. In 2004–2006 the biggest average expenditure a year was 5.2 billion kroons and the smallest 2.5 million kroons.^a The difference is more than 2,000 times. The total budget volume of 90% of units was below 100 million kroons and of three quarters of units below 40 million kroons (Figure 1.2, p. 10). The average budget volume of 24 units was less than 10 million kroons a year.

Local government units of Estonia are quite similar as concerns the volume of expenditure per capita — the corresponding indicator by units varies from 30,200 kroons to 6,600 kroons. At the same time the budget expenditures of 90% of units are below 14,000 kroons per capita.

In 2004–2006, the annual average quantity of investments used for the development of material conditions of public services in Estonian local government units totalled 3 billion kroons or 17% of the expenditure. The amount of local investments has rapidly grown during the last years — from 2 billion kroons in 2004 to 3.9 billion kroons in 2006. 3.8 billion kroons from the state budget of 2006 had been allocated for direct investments. The annual average investment volume by units in this period differed even more than the volume of total expenditures — from 1.1 billion kroons to 38,000 kroons or by 28,000 times. Two local government units invested more than 100 million kroons a year and 18 units invested more than 20 million kroons. 80% of local government units invested on an average less than 10 million kroons a year (Figure 1.3, p. 11).

Investments per capita varied from 9,100 kroons to 200 kroons per year. 11 units invested over 5,000 kroons per capita and 26 units invested more than 4,000 kroons per capita.

^a *Local budgets approximate the financial resources for the accomplishment of public tasks. The accomplishment of public tasks is carried out in co-operation with private and non-profit sectors, the data here do not describe their contribution. The expenditure made by municipal enterprises are also excluded. The same applies to investments. Several city and rural municipality governments have used their municipal enterprises for investments. Thus the budget accomplishment reports do not give a complete picture about the investment volumes of local governments. This will be possible only when the reports start to include consolidated data.*

46 units invested less than 1,000 kroons per capita a year. Most of the units invested 1,000–4,000 kroons per capita.

Compared to the distribution of total expenditure, investments vary more in total expenditure, as well as in expenditure per capita, this concerns the extremities as well as the general distribution.

The distribution of expenditures in accomplishing public law functions — including the distribution between investments and other expenditures — is not entirely up to local government authorities to decide, but depends on the source of revenue. Tax revenue and other own revenues — sale of goods and services, sale of property, revenue from property and other revenues, which in 2006 accounted for two thirds or 11.8 billion kroons of the revenue of local budgets, are in principle usable for covering all expenses. Limitations in using these resources for financing development activities are set by the need to finance obligatory tasks (Olle 2001, 2002; Haljaste et al. 2007: 14–17) and by the existing administrative and settlement structure.

In 2006, one third of the local budget revenues were the revenues from subsidies, mainly from the state and government institutions (30.1% of the revenues), plus several subsidies from government sector foundations (1.9%). Pursuant to the State Budget Act, appropriations (not intended for specific purposes) shall be made from the state budget to a local government budget through the budget equalisation fund; and as appropriations intended for specific purposes. Pursuant to the Rural Municipality and City Budgets Act, resources allocated to a budget from the state budget for specific purposes shall be used only for the prescribed purposes.

In 2006, appropriations intended for specific purposes accounted for 29% of all subsidies. Among these 0.6 billion kroons were allocated for current expenditure to local budgets and 1.2 billion kroons for the acquisition of fixed assets. Thus one third of local investments are financed on account of the subsidies allocated by the state to local government units for the acquisition of fixed assets. As the resources of the European Union development funds are also transferred to local budgets as subsidies from government institutions and foundations meant for local governments, in which case the cost-sharing of local governments accounts for about 15%–20%, the impact of decisions made by government institutions in making investments from local budgets is significantly bigger than one third.

It must be kept in mind while describing the decision-making power of the use of resources allocated by the state that subsidies not intended for specific purposes also include resources allocated from budget equalisation fund according to paragraph 2 concerning the equalisation fund of the annual state budget acts. The main input of the calculation of these resources is the network of rural municipality's or city's educational institutions and which are generally used to maintain this network. These subsidies account for 72% of appropriations not intended for specific purposes. Thus, the majority of state's subsidies is related to fixing their purpose of use on the level of the state.

In 2004–2006, the volume of resources allocated for the acquisition of fixed assets to local budgets amounted from 45,000 kroons to 61.2 million kroons a year per unit. 14 units received more than 10 million kroons from government sector for the acquisition of fixed assets. Three quarters of units received less than 4 million kroons a year from the state (Figure 1.4, p. 12). The resources of targeted finances per capita varied from 23,100 to 90 kroons a year. However, 23,100 kroons is an exception, the rest of units received less than 6,000 kroons a year, of which 95% less than 3,000 kroons per capita.

Pursuant to legislation, local government units are entitled to taking a loan for investments prescribed in rural municipality or city development plan. The same applies to financial leasing and the issue of debt securities. As at the end of 2006, local government units had debt obligations for the total value of 4.5 billion kroons. The annual growth of obligations was 0.5 billion kroons.^b

This is on an average 3,300 kroons per capita. In 2004–2006, the average debt burden of local governments decreased by 1.4 percentage points to the level of 33.6%, at the same time the volume of debt obligations increased 34%. The growth rate of loan burden is equal to the growth rate of budget volume.

^b At the same time also financial assets increased. As at the beginning of 2006, local government units had financial assets for the value of 4.2 billion and at the end of the year for 5.4 billion kroons. The value of shares accounted for the largest proportion of financial assets — 3.5 billion kroons as at the end of 2006. At the same time the value of deposits was 1.8 billion kroons.

The debt obligations between local government units differ about 2,000 times — from 2 billion kroons to 1,039 kroons. As at the end of 2006, 10% of the units had debt obligations for the value of over 20 million kroons, the rest had less (Figure 1.5, p. 13). Debt obligations per capita vary from 9,815 kroons to 2 kroons. 11 units have debt obligations for more than 5,000 kroons per capita. 75% of units have debt obligations for less than 3,000 kroons per capita.

While evaluating the volume and share of debt obligations it must be taken into account that the conditions fixed in the legislation limit the growth: the total amount of all unrepaid loans, unpaid financial lease payments, issued debt instruments and other debt obligations together with the loan or financial lease to be taken, the debt instruments to be issued and other financial obligations shall not exceed 60% of proposed budget revenue for that budgetary year, from which allocations from the state budget, intended for a specific purpose, have been deducted; the total amount of repayable loans, loan interest, financial lease payments, financial lease interest payments, expenditure for redemption of debt instruments and other debt obligations shall not exceed, in any coming budgetary year, 20% of the proposed budget revenue for the budgetary year during which the loans or financial leases are taken and debt instruments are issued, and allocations from the state budget, intended for a specific purpose, have been deducted from the proposed budget revenue. The limits provided for in this section do not apply to loans taken with the purpose of bridge financing. When taking a loan with the purpose of bridge financing, a rural municipality or city is required to apply for the permission of the Minister of Finance.^c

If the resources of targeted finances allocated for the acquisition of fixed assets and debt burden describe the use of financial resources by local government units and which are meant directly for investments, then self-financing capability provides the opportunity to characterise the local government units' potential to make investments and add capital expenditure. While calculating the coefficient of self-financing capability, the local government's cleaned/purified budget together with revenues for specific purposes for maintaining the local roads are taken into account on the one hand (sales revenue from assets are excluded); on the other hand expenditure from which paid interests, investments, current expenditure on account of allocations intended for specific purposes and allocations intended for specific purposes for the acquisition of fixed assets made by local governments are deducted. According to the assessment of the Ministry of Finance, the local government is in a good situation when its self-financing capability is at least 1.1. If the indicator equals one, the local government has no possibilities to take new responsibilities or make sustainable investments. If the indicator is below one, the local government is able to continue, limiting the existing expenditures, taking into use the collected resources or selling local government's assets.

According to the coefficient of self-financing capability, the financial situation of two thirds of Estonian local governments is good — their coefficient exceeded the level of 1.1 as an average of 2004–2006. The coefficient of seven local government units was below one (Figure 1.6, p. 14). Self-financing capability can also be characterised in terms of money. It varies from 11,000 to 1,133 kroons per capita a year. The annual self-financing capability of more than half of local government units is below 1,000 kroons per capita and only in 13 local government units more than 2,000 kroons per capita.

^c According to the draft of the Local Government Unit Financial Management Act being prepared by the Ministry of Finance, the requirements for guaranteeing financial discipline will change and the measures become more severe, the methodology of calculating debt burden will also change. The net debt burden (the difference between the total amount of debt obligations and liquid assets) is taken for the basis of calculations, which as at the end of the year must not exceed 60% of the net profit of the corresponding year. While calculating the net debt burden, also the corresponding obligations of institutions (foundations, companies, enterprises) under the direct and indirect administration of the local government unit are taken into account if the revenues from local governments account for more than half of their revenues.

Factors determining the investment values used for improving the conditions of providing the public services

Correlations between investment value and administrative-territorial characteristics of local government units

The total value of local investments — as the total value of total expenditures — is strongly related to the population number of a local government unit. The corresponding Pearson's correlation coefficient $P_C = 0.99$ and determination coefficient $R^2 = 0.97$. The corresponding coefficients for units' arranged positions — ranks — are somewhat smaller: $P_C = 0.79$ and $R^2 = 0.63$ (Figure 1.7, p. 14). This means that although the population number generally determines the investments' value to a great extent, but often in case of similar number of population the unit with larger population number may have smaller investments' value and vice versa. However, the population size sets certain limits to this kind of variation.

In accordance with strong linear correlation between investments' expenditures and population number the regional distribution of investments generally corresponds to the population distribution on the territory of Estonia (Map 4, Annex 1). The major share of local budgets' investments is made in bigger cities and rural municipalities. As concerns counties, up to 73% of all local investments are annually made in counties with the largest number of population — Harju, Tartu, Ida-Viru and Pärnu counties. The proportions of investments' distribution between cities and rural municipalities also correlate with the distribution of population number — slightly more than two thirds of population live in cities and about two thirds of local governments' investments are made by cities.

Observing investments' values per capita it appears that there is no correlation with the size of the unit ($P_C = 0.01$). There is almost no linear correlation between the corresponding rank values of units ($P_C = 0.05$) (Figure 1.8, p. 15).

Comparison of size classes of local government units proves that the share of units with humble relative investment value is larger in units with the population number less than 3,000 and more than 10,000 (Table 1.1, p. 15). The number of units with higher level, over 3,000 kroons is relatively bigger in units with population number 5,000–10,000, and significantly bigger in units with the population number below 1,000 (the smallest units). There are no big differences in relative investment values of cities and rural municipalities, except the fact that all units who invested more than 5,000 kroons per capita were rural municipalities. Among local government units that were formed by merging of cities and rural municipalities, units with humble investment level of 1,000–2,000 kroons dominate, but on the other had there are no units with very low relative investment value among them.

There is no clear regional pattern on the basis of relative investments' values of the units (Map 5, Annex 1). A region in Ida-Viru county is more clearly differentiated where the taxes for mining account for a significant share in budget revenue. Local government units of small islands also belong to the group where investment values per capita are significantly larger than the average.

The comparison of relative investment values of county centres and other local government units reveals that in 2004–2006 the summary figures of county centres have been significantly higher than the average indicators of counties each year (Table 1.2, p. 16). On the other hand there is no systematic distribution, since in the summary of the period the investments of county centres per capita in nine counties were higher than the average of the rest local governments of the county, in six counties the corresponding indicators were lower.

Statistical correlations between investments and budget expenditure, allocations intended for investments and debt burden

There is almost no correlation between the relative investment level of the local government unit and the total volume of local budget (Figure 1.9, p. 16). The corresponding correlation coefficient $P_C = 0.04$. The correlation between the corresponding ranks is somewhat stronger, but still humble ($P_C = 0.21$).

There is also no statistically relevant correlation between the total value of investments and relative investment level — $P_C = 0.08$ (Figure 1.10, p. 17). But the correlation between the ranks fixed on the basis of these indicators is quite strong ($P_C = 0.58$; $R^2 = 0.33$). This value is first and foremost influenced by the local governments which have made investments for a small value. That is the reason why their investments per capita are significantly smaller than those of other units.

The correlation between relative investment value and total expenditures per capita from local budgets is very strong (Figure 1.11, p. 17). The linear correlation between the indicators $P_C = 0.83$ ($R^2 = 0.68$) and between the ranks 0.73 ($R^2 = 0.53$). In other words, investments from the total expenditure account for the share which proportion is fluctuating within small limits, this applies to the relatively larger as well as to smaller total expenditures. The level of investments cannot be much better than the level of total expenditures and vice versa.

In accordance with the budget system of Estonian local government, where allocations intended for specific purposes by government sector for the acquisition of fixed assets are a relevant source for financing local investments, the linear correlation between relative investments' value and allocations intended for specific purposes per capita is strong — this applies to the indicators themselves ($P_C = 0.52$) as well as to the corresponding ranks ($P_C = 0.61$). Figure 1.12 (p. 18) proves that only in some cases the investments' value per capita exceeds significantly the value of allocations intended for specific purposes per capita. For many local government units, allocations intended for specific purposes in 2004–2006 account for a large share of the investments made in the same period.

The correlation between the relative investments' value of local government units and loan burden is significantly smaller (Figure 1.13, p. 18). If the linear correlation between the corresponding rank values is medium strong ($P_C = 0.34$), then the correlation between the values themselves is poor ($P_C = 0.17$). One of the reasons is definitely the choice of used data. The relative debt burden of rural municipalities and cities has been described as at the end of the year 2006, but depending on local government unit it could have been formed during a longer period and could have been not related only to the investments of 2004–2006. The local government units are also in different stages of loan burden. When some units reached the maximum or optimal level^d for example already in 2004 or earlier and due to this further investments by loans have been moderate, proportional to reimbursements (which is performed partly on account of investment funds), then other units reach this stage later or have not reached it yet.

Thus the correlation between the loan behaviour of local government units and investments requires a more detailed study in further analyses. The data under observation show that for Estonian local government system the following two situations are possible: the local government unit has big debt obligations, but very low level of investments, or the investments per capita are significantly higher than the average, but debt obligations per capita are low.

The self-financing capability coefficient describes the potential of local government units to make investments and to add capital expenditures, the correlation of the coefficient and the real investments in 2004–2006 is medium — bigger than between the coefficient and relative loan burden and smaller than between the coefficient and allocations intended for specific purposes (per capita) allocated from the government sector (Figure 1.14, p. 19). The linear correlation is stronger between the indicators themselves ($P_C = 0.45$) compared to the correlation between the ranks ($P_C = 0.37$).

Observing the self-financing capability per capita a year in monetary terms, stronger correlations can be noticed — between the indicators the correlation is as strong as between allocations intended for specific purposes ($P_C = 0.52$), in case of ranks somewhat smaller ($P_C = 0.44$) (Figure 1.15, p. 19). Thus the self-financing capability has a significant impact on the investments' level of local government units. At the same time there are relatively many units where the level of investments per capita is high, irrespective of very humble self-financing capability. The number of units where significantly higher than average investments' level correlates with considerably higher than average self-financing capability is significantly smaller.

^d Borrowing and lending policies of local government units are very different. There are many local government units the authorities of which are of the opinion that they do not use debt finances on principle. The optimal loan level of such unit is 0%. Other local government units think that maximum loan burden helps to accomplish the local government tasks best. That is the reason why severe requirements are considered inexpedient.

Correlation between financial components and administrative-territorial characteristics of local government units

The previous analysis revealed that the relative investments' values of local government units per capita are strongly correlated with several financial components, but also that the population number of the unit and its position in the administrative-territorial system does not have a significant influence on them. To assess the influence of the administrative-territorial system on the relative investments' level of local government units, the correlations between the analysed financial components and administrative-territorial characteristics of local government units must be observed.

The correlation between the level of allocations intended for specific purposes and the size of a local government unit is slightly negative ($P_C = -0.08$), which is more clearly expressed in case of rank values ($P_C = -0.32$) (Figure 1.16, p. 20). This means that local governments would rather allocate more allocations intended for specific purposes per capita to the units with smaller number of population, but the tendency is not general and systematic.

Observation of the size classes of local government units shows that units with high level of targeted financing are only among rural municipalities with small population number (Table 1.3, p. 20). Among units and cities with larger population number the units with targeted financing below 1,000 kroons per capita a year predominate.

Among counties, most allocations for specific purposes per capita have been assigned to Saare and Hiiu counties — the two poorest counties by self-financing capability coefficient. County centres have received less allocations for specific purposes per capita than other county local government units, but there have been exceptions throughout the years (Table 1.4, p. 20). For example in 2006 the level of targeted financing in Rapla rural municipality and Kärdla city exceeded many times the average level of other units of the counties.

The correlation between relative debt obligations and the population number of the unit is also poor, but positive — between the corresponding values per capita $P_C = 0.16$ and between rank values $P_C = 0.29$ (Figure 1.17, p. 21). Larger local government units finance their investments by loans more often, but this trend is not prevalent.

While analysing rural municipalities' and cities' debt burden as a proportion of cleaned budget (revenue without allocations for specific purposes) by size classes of local government units it appears that among units and cities with greater population number there are more units with larger debt burden and vice versa (Table 1.5, p. 21). On the other hand, all the four units that have exceeded the critical 60% of loan burden permitted by law are small local government units with the population number below 3,000 inhabitants.

The correlation between self-financing capability coefficient (describing the investment potential of local government units) and the number of population is still smaller than in case of previously observed budget components — $P_C = 0.003$, in case of rank values $P_C = 0.23$ (Figure 1.18, p. 21).

The analysis of local government units' size classes shows that the share of units with self-financing capability sufficient for investments (coefficient 1.10 and more) is bigger among medium units, with 3,000–10,000 inhabitants. The share of units with poor and critical self-financing capability is bigger among small units (with 3,000 and less inhabitants) and among large units (with more than 10,000 inhabitants) (Table 1.6, p. 22). The number of units with good self-financing capability is above average among rural municipalities, especially among local government units that were formed by merging of cities and rural municipalities.

According to self-financing capability by regions, oil-shale rural municipalities of Ida-Viru county are better off, while in Western and Southern Estonia the number of local government units with poorer self-financing capability is relatively bigger (Map 6, Annex 1).

There is no systematic difference in self-financing capability between county centres and other local government units of counties. In 2006, from county centres Rapla rural municipality and Tartu city were with better self-financing capability, Kuressaare city was with poorest self-financing capability (Table 1.7, p. 22). The average self-financing coefficients of local government units in counties were generally similar, being between 1.1 and 1.2 in 2006.

Summary and conclusions

In accordance with the formation of the budget revenue of Estonian local government units, the volume of total revenue and accordingly the volume of the expenditures is determined by the number of population in a local government unit. The population number of Estonian local government units is different and hence the volume of financial resources used for accomplishment of local government tasks vary to a great extent. Big differences are characteristic of investments' values necessary for improving the material conditions in order to provide services. This means that the possibilities of local government authorities to render public services are not equal — larger units have significantly better prerequisites for the development of services, for creating the necessary material conditions and for improving the quality of services than smaller local government units.

Since both, the volume of budget's total expenditures of local government units, as well as the volume of investments expenditures are strongly correlated with the number of population, the correlation between these volumes is also strong. From the point of view of sustainable development this kind of correlation is positive and even indispensable, as the application of the investments for providing the final consumers with services requires proportional operating costs for personnel as well as for management.

Correlation analysis shows that the size of local government units and the volumes of budget's total expenditures and investments expenditures strongly correlated with them do not have a significant impact on the volume of expenditures made on providing public services per capita. The correlation is also weak between regional development and the volume of investment resources per capita used for the development of a local government unit. Thus the development of local economy and employment or administrative integration resulting from the merging of local government units do not have a significant positive impact on the accomplishment of local government tasks and on financial resources used in local development. The reason for this is the efficient functioning of the model for financing local governments targeted at the levelling of the revenues. The local government units of bigger regions with faster regional development have at their disposal more or less the same amount of financial resources per capita as in units situating in smaller regions which grow more slowly. Moreover, according to the more detailed analysis of merger scenarios between local government units of different size and revenue base, resulting from the character of the Estonian local government financial system, the result of the merging may be the decrease of financial resources used for the accomplishment of public law functions (Sepp 2007).

From the point of view of planning the development activities, the above-mentioned facts mean that the choices of larger units to decide are considerably wider. At the same time the existence of choices requires more thorough analysis of the situation, serious consideration of choices and reasoned decisions. Moreover, as the analyses have proved, there are usually no more resources for providing services in larger units than in smaller ones. Only the lower level of expenditures resulting from the economies of scale provides some reserve for rendering certain services. These are the situations where the development plan of local government (especially its quality) starts to play an important role in making reasonable decisions concerning the future. The choices in the development of smaller units are considerably poorer, the most important problem is to guarantee the necessary financial and other resources for the accomplishment of local government tasks. Since the local government financial system does not support the merging of units and the impact of the act encouraging the merging of local government units is short-term, the most reasonable way to enhance the choices of such units, to vary and improve the quality of public services is the regional co-operation with other local government units. This requires more general conception of the social and technical infrastructure of the whole region, of the services being provided, as well as of the character of social and business environment. On the basis of these characteristics it is possible to make the best decisions concerning the population of the local government unit. In case of each service and of the infrastructure supporting it a long-term regional consensus is needed.

Strengthening the correlations between local government development plans and county development plans could provide good opportunities to take up this challenge. Today the

county development plan is rather its compilers' expression of good will which does not have legal basis for local governments as well as for ministries. As a result of this, in the concept of European regional policy Estonia lacks the region as a central subject for regional development and co-operation. County development is co-ordinated by county local government associations whose decisions are not made pursuant to the provisions of the local government development plans, but are based on common sense and/or political agreements.

Compared to the administrative-territorial characteristics, single financial components of the local budget are significantly more relevant factors as concerns financing the development activities. The analysis proves that investments' volume per capita is more strongly correlated with the volume of allocations allocated by the government for the acquisition of fixed assets than with the self-financing capability of the unit. At the same time two units' groups can be differentiated in one of which (more numerous) the relative volume of investments is strongly correlated with the volume of allocations allocated by the government sector and in the other with the self-financing capability per capita. The field of decision of these local government authorities in planning activities and tasks from point of view of financial planning are quite different. There is also a medium-strong positive correlation between loan burden of local government units and investments volume of the previous period. Both units with big debt obligations, as well as units whose debt obligations per capita are low can be with high level of investments. Thus there may be different policies of financing the development activities in Estonian local government system, whereas they are not determined by the administrative-territorial characteristics of the units.

It can be concluded on the basis of the analysis that financing the public services is strongly correlated with the budget system which enables the levelling as well as with the individual decisions made on national level. The possibility of the major share of local government units to finance the development activities depends on the tactical capability of local governments to form the national decisions (national programmes of regional development) and to get allocations for specific purposes from national and the EU development funds. The size of the local government unit and the volume of revenues-expenditures related to it may become a restrictive factor in guaranteeing the self-contribution for the bigger projects financed from the EU development funds. This applies to the occasion when one of the main principles and policies of the development activities is not co-operation with other local government units and private and non-profit sector.

The above-mentioned facts must be taken into consideration while planning the financial resources used for the accomplishment of public law functions closely related to the planning of the local development. The revenue-expenditure prognosis is the main measure for knowing the possibilities of local governments to cover expenditure from own funds, also the maximum volume of debt obligations fixed by the law and the need for debt finances. The prognosis of investment funds used for the improvement of material conditions of public services is especially complicated because for many units the relative value of investments depends on the volume of government sector's subsidies. While planning financial resources, in addition to the policy of the state revenue basis it is necessary to assess the volume of allocations intended for specific purposes given by the state and by the European Union. This is especially important in the situation where the state has connected the use of the EU development funds with the realization of the budget policy.

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. Geomedia OÜ ja Siseministeerium.

Kohalike omavalitsuste finantsnäitajad 2003–2006 [<http://www.fin.ee/?id=12553>; 1. juuli 2007].

Liba, L. (2007). Kohaliku omavalitsuse suutlikkus teostada investeeringuid Vastse-Kuuste valla näitel. Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituut. Lõputöö.

Lõo, A. (2006). Omavalitsusüksuste arengumustrid aastatel 2000–2004. — Linnad ja vallad arvudes. 2006. *Cities and Rural Municipalities in Figures*. Tallinn: Statistikaamet.

Olle, V. (2001). Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu: Iuridicum.

Olle, V. (2002). Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. — *Juridica X aastakäik*, VIII, lk 523–531.

Pleksner, M. (2005). Eesti valdade arengukavade mõju valdade eelarvetele. Tartu Ülikooli rahvamajanduse instituut. Magistriprojekt ärijuhtimise kutsekraadi taotlemiseks.

Raagmaa, G. (2000). Eesti regionaalne areng. Inimesed, ühiskonnad ja ruumid. Inimgeograafia Eestis. / Toim J. S. Jauhiainen ja H. Kulu. Tartu: TÜ geograafia instituut.

Riigieelarve eelnõu seletuskiri 2006 [<http://www.fin.ee/?id=12081>; 25. juuli 2007].

Riigieelarve eelnõu seletuskiri 2007 [<http://www.fin.ee/?id=16088>; 25. juuli 2007].

Sepp, V., Noorkõiv, R. (2006). Kohaliku omavalitsuse üksuste ametnike pikaajalise koolitusvajaduse uuring. Tartu–Tallinn: Geomedia.

Sepp, V. (2007). Keila linna haldusintegratsiooni vajaduse ja võimalike tulemuste hindamine. Tartu: Geomedia.

Suvi, L. (1999). Vallad kui Eesti maaelu regionaalsed indikaatorid. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli magistr töö.

Sõstra, K. (2004). Elujõulisuse indeks ja kohalike omavalitsuste elujõulisus. — Linnad ja vallad arvudes. 2004. *Cities and Rural Municipalities in Figures*. Tallinn: Statistikaamet.

Ulst, E. (2000). Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs. Lõpparuanne. Leping LMJRI 10699. Tartu Ülikooli rahvamajanduse instituut.