

TARTU ÜLIKOOLI NARVA KOLLEDŽ

ÜHISKONNATEADUSTE LEKTORAAT

Olga Gurova

JÕHVI VALLA JA JÕHVI LINNA ÜHINEMISE MÕJU NENDE VÕIMEKUSELE

Lõputöö

Juhendaja Aet Kiisla MSc

NARVA 2016

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

.....

/töö autori allkiri/

SISUKORD

SISUKORD.....	3
SISSEJUHATUS	4
1. HALDUSREFORMI STIILID JA MUDELID	6
1.1. Reformide stiilid.....	8
1.2. Ühinemiste stiilid.....	9
1.3. Haldusreform teistes riikides	10
2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHINEMISTE TULEMUSED	15
2.1. Kohalike omavalitsuste 2005. aasta ühinemiste analüüs.....	15
2.2. Eestis aastatel 1996 – 2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs	19
2.3. Geomedia KOV-üksuste võimekuse indeksi analüüs.....	19
2.4. Ühinemiste mõju kohalike omavalitsusüksuste finantsilisele jätkusuutlikkusele	22
3. JÕHVI VALLA JA JÕHVI LINNA VÕIMEKUSE ANALÜÜS.....	26
3.1. Ühinemise mõju vallale	26
3.2. Muutused laenude ja toetuste osas.....	28
3.3. Omavalitsuste finantssuutlikkuse dünaamika.....	28
3.4. Ühinenud omavalitsuste võimekuse analüüs.....	30
KOKKUVÕTE.....	34
SUMMARY	36
KIRJANDUS	39

SISSEJUHATUS

Probleemi kirjeldus

Haldusreform on üks populaarsematest ja olulisematest reformidest kaasaegses maailmas, sealhulgas ka Eestis. Paljud riigid püüavad haldusreformi abiga parandada oma omavalitsuste arengut ja võimekust. Ühendades omavalitsusi, tehes neid majanduslikult tugevamaks, tõstavad nad omavalitsuste võimekust, ehk teise sõnaga potentsiaali midagi ära teha, mille tõttu kasvab ka elanikke heaolu.

Omavalitsuse võimekus näitab, kui hästi suudab omavalitsus oma tegevusega luua heaolu erinevates valdkondades.

Kuna omavalitsuste ühinemine jätkub ka edaspidi, on oluline välja selgitada ühinemiste tugevad ja nõrgad küljed ning ühinemise mõju omavalitsuste võimekusele.

Eestis läbiviidud uuringute põhjal saab välja selgitada üldist tendentsi ning võimalikult paremini valmistuda võimalikkeks probleemideks, mis võivad kerkida ühinemise käigus.

Töö eesmärk

Seni Eestis läbiviidud ühinemiste uuringute abil oli väljaselgitatud üldine ühinemiste mõju ühinenud omavalitsustele. Mõned uuringud vaatlesid ühinemiste mõju konkreetsete omavalitsuste näitel.

Käesoleva töö eesmärgiks on välja selgitada ühinemise mõju omavalitsuste võimekuse arengule Jõhvi linna ja Jõhvi valla näitel. Lähenemise uudsus seisneb selles, et nende valdade ühinemise uuringut eraldi veel ei ole tehtud. Kuna omavalitsuste kõigi valdkondade uurimine on lõputöö jaoks liiga mahukas, valisin ma uurimiseks muutused eelarves ja omavalitsuste võimekuses ning peale ühinemist teostatud suuremahuliste projektide ülevaadet. Selle eesmärgi saavutamiseks on mul vaja lahendada mitu ülesandeid: välja selgitada haldusreformi põhjused ja eesmärgid; uurida haldusreformi stiile, mudeleid ja kogemusi Eestis ja naaberriikides; leida omavalitsuste ühinemiste tugevad ja nõrgad küljed teadlaste poolt läbi viidud uuringute põhjal; välja selgitada Jõhvi linna ja Jõhvi valla ühinemise põhjused; võrrelda Jõhvi linna ja Jõhvi valla finantsnäitajad enne ja pärast ühinemist; uurida ühinenud Jõhvi valla võimekuse arengut aastatel 2006-2009 ja 2010-2013.

Uurimisküsimused

- Millised on Eesti haldusreformi ja omavalitsuste ühinemiste stiilid?
- Millised on naaberriikide kogemused haldusreformi läbiviimisel?
- Millised on omavalitsuste ühinemiste tugevad ja nõrgad küljed?
- Kuidas mõjus Jõhvi linna ja Jõhvi valla ühinemine nende võimekusele?

Töö ülesehitus

Minu lõputöö koosneb kolmest osast. Esimene osa on teoreetiline, selles uurin ma haldusreformi Eestis ja naaberriikides, vaatlen haldusreformi ja omavalitsuste ühinemiste erinevad stiilid ja mudelid. Teine ja kolmas osa on praktilised. Teises osas ma vaatlen Eestis toimunud omavalitsuste ühinemised, kasutades erinevaid läbi viidud uuringuid ning selgitan välja ühinemiste tugevad ja nõrgad küljed. Kolmandas osas uurin ma Jõhvi linna ja Jõhvi valla ühinemise mõju nende võimekusele, võrdlen eelarve suurust ning tegevusalade kulude osakaalu enne ja pärast ühinemist. Uurin, millised suuremahulised projektid olid teostatud peale ühinemist tänu ühinenud omavalitsuste eelarve suurenemisele.

1. HALDUSREFORMI STIILID JA MUDELID

Oma lõputöös uurin ma omavalitsuste ühinemisi Eestis. Need ühinemised toimuvad haldusreformi käigus. Miks ühendatakse omavalitsused ja missugused on haldusreformi stiilid ja mudelid, uurin ma oma lõputöö esimeses peatükis. See aitab mul välja selgitada, mis tüüpi haldusreformi läbi viiakse Eestis. Samuti vaatlen ma haldusreformi mudeleid minu poolt valitud naaberriikides, mis oma omavalitsuste elanikke arvu või pindala poolest on enam-vähem võrreldavad Eestiga. See aitab mul leida sarnasused ja erinevused meie ja teiste riikide haldusreformide vahel ning välja selgitada, milliseid kogemusi on saanud teised riigid seoses haldusreformi läbi viimisega.

Haldusreformiks nimetatakse ulatuslike ümberkorralduste tegemist avalikus halduses (riigi, maakonna või kohaliku omavalitsuse tasandil), mis võib hõlmata uute juhtimismudelite rakendamist, valdkondade ja funktsioonide ümberjagamist või halduspiiride muutmist (Siseministeerium 2014).

Haldusreformi kolm peaesmärki on tõhusus, võrdsus ja säästmine, mida võib saavutada institutsionaalse reformi ja kokkuhoiupoliitika rakendamise abil. (Lane 2000:143).

Rahandusministeeriumi koduleheküljel haldusreformi kohta on kirjutatud: „Riik soosib ja soodustab igati omavalitsuste omaalgatuslikku ühinemist, et tekiks suurema territooriumi ja elanike arvuga omavalitsused“ (Rahandusministeerium 2015).

Eesti haldusreform algas aastal 1996 ning aastatel 1996 – 2014 toimunud omavalitsuste ühinemise tõttu tekkis 72 omavalitsusest 30. Kuid see on alles algus, sest meil on veel palju omavalitsusi, mis vajavad ühendamist.

Siseministeeriumi andmetel seisuga 1.01.2015 on Eestis 213 omavalitsust ning igas teises omavalitsuses elab alla 2000 inimese. On arusaadav, et nii väike omavalitsus ei suuda oma väikese eelarve tõttu pakkuda heal tasemel teenuseid, kuna ei saa palgata erialase haridusega tippspetsialiste, olgu see näiteks jurist või arhitekt.

Praegu kavatseb valitsus hiljemalt 1. juuliks 2016 vastu võtta haldusreformi seaduse. Seaduses väljatoodud ühiste kriteeriumite põhjal viiakse läbi omavalitsuste hindamise ning kriteeriumitele mittevastavad omavalitsused peavad ühinema naaberomavalitsustega seaduses toodud tähtajaks. (Siseministeerium 2015).

Valitsuse tegevuskavas kokku lepitud kohaliku omavalitsuse reformi eesmärk on tugevad omavalitsused, mis suudavad kohalikku elu terviklikult arendada ja kus inimestele on tagatud heal tasemel ja kättesaadavad avalikud teenused.

Omavalitsuste ühinemise või liitumisega peaks kaasnema omavalitsusüksuste haldussuutlikkuse kasv, samuti peaks paranema avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet ning omavalitsuste koostöövõime.

Ühinemisel moodustunud omavalitsusüksusele makstakse elanike arvu järgi ühinemistoetust, mille suurus jääb vahemikku 300 000-800 000 eurot iga ühinenud omavalitsusüksuse kohta.

Samuti tagab seadus, et ühinemis-järgsetel aastatel omavalitsusele riigieelarvest eraldatav toetus ei vähene.

Ühinemiste tulemusel:

- vormistatakse haldusterritoriaalselt pikaajalise koostöö tõttu juba toimiv elukorraldus;
- jätkub piirkonna terviklikum arendamine;
- on võimalik taotleda Euroopa Liidust suurematele projektidele suuremaid investeeringute kaasfinantseeringuid ja tervet piirkonda tasakaalustatult arendada;
- on võimalik pakkuda elanikele paremaid ja kvaliteetsemaid teenuseid, kuivõrd suuremate eelarvemahtude juures saab palgata kvalifitseeritumaid töötajaid ja ametnikke;
- tõuseb omavalitsuse haldussuutlikkus, mille tagab ametnike spetsialiseerumine ja sellest johtuv avaliku teenuse kvaliteedi tõus;
- on võimalik parandada ja tihendada ühistranspordi liiklust, kuna hõlmatud on suurem territoorium;
- kasvavad omavalitsuse eelarvemahud, mis võimaldavad koostada ja ellu viia suuremaid projekte. (Rahandusministeerium 2015)

Haldusreformi kodulehekülje info järgi 19.12.2015 Haldusreformi seaduse eelnõu saadeti avalikule kooskõlastusringile. Riigihalduse ministri sõnul: „Juba tänase seisuga on teada, et ühinemisläbirääkimised käivad enam kui 20 piirkonnas, hõlmates kokku üle saja omavalitsuse. See näitab, et omavalitsuste juhtimises ja korralduses on soov muutusteks. Samas tuleb tõdeda, et aega järgmise aasta 1. oktoobrini pole palju enam jäänud. Just see on ka valminud eelnõusse kirja pandud viimane võimalik hetk ühinemisläbirääkimisi alustada. Seega on omavalitsusjuhtidel aeg hakata tegutsema, sest omaalgatuslik ühinemine on vaieldamatult kõige sujuvam tee.“ (Haldusreform 2015)

Eelnõu kohaselt teeb valitsus ettepaneku ühinemiseks neile omavalitsustele, kes ei vasta 2017. aasta 1. jaanuariks 5000 elaniku miinimumkriteeriumile.

Nii vabatahtlikud kui valitsuse algatatud ühinemised jõustuvad 2017. aasta oktoobris toimuvate kohalike omavalitsuste valimistega.

Omaalgatuslikult ühinenud ja kriteeriumile vastavale uuele kohalikule omavalitsusele annab riik ühinemistoetust ühe elaniku kohta sada eurot. Piiranguga, et see ei ole rohkem kui 800 000 eurot ja vähem kui 300 000 eurot ühe ühineva omavalitsuse kohta.

Riigihalduse minister on teinud valitsusele ettepaneku maksta ühekordse boonusena lisaks veel 250 000 eurot omavalitsusele, kus ühinemise tulemusena elab vähemalt 11 000 elanikku või ühinemine hõlmab tervet maakonda. (Haldusreform 2015)

1.1. Reformide stiilid

Selle ja järgmise alapeatüki kirjutamiseks kasutasin ma teadusartiklit, mis on kirjutatud Tallinna Ülikooli teadlased Ave Viks, Georg Sootla ja Kersten Kattai.

Omavalitsusereformid võib jagada ühelt poolt struktuuri ja protsessi ja teiselt poolt poliitika ja halduse reformideks (Tabel 1).

Tabel 1. Kohaliku omavalitsuse reformide stiilid (Caulfield, Larsen 2002 Viks, Sootla Kattai kaudu).

	Protsess	Struktuur

Haldus	Juhtimine	Ülesannete jaotus, funktsioonid
Poliitika	Poliitika ja valitsemine	Piirid (ühendamised)

Haldusprotsesside reform on eelkõige kohaliku omavalitsuse juhtimise ümberkorraldus. Haldusstruktuuride reformi käigus toimuvad muutused omavalitsuste ülesannete jaotuses ja pädevuses. Haldusreformi käigus toimuvad muutused kohaliku omavalitsuse korralduses, juhtimises ja teenuste osutamisel.

Juhtimisreformide peamiseks eesmärgiks on teenuste osutamise efektiivsuse suurendamine. Poliitika- ja valitsemisreformide käigus toimuvad peamiselt muutused valitsemisinstitutsioonides, kohalike valimiste korralduses või omavalitsustevahelistes piirides. Reformide eesmärk on suurendada kodanike osalust kohalikus elus ning tugevdada poliitikute mõju.

Piiride muutmine seisneb omavalitsuste ühendamises, mille eesmärgiks on teenuste tõhususe ja kvaliteeti suurendamine ning valglinnastusest tulenevate probleemide lahendamine.

Kuigi kõik need omavalitsusreformide suunad on välja toodud eraldi, tavaliselt kasutatakse neid integreeritult parima tulemuse saamiseks.

1.2. Ühinemiste stiilid

Leemansi järgi on kolme tüüpi territoriaalseid muudatusi (Leemans 1970 Viks, Sootla, Kattai 2010 kaudu). Esiteks anneksioon, ehk väikeste omavalitsuste ühinemine suuremate ja tugevamate naabritega. Tavaliselt see on rõngasvaldade liitmine linnadega. Teine ühinemise tüüp on sulandumine, kus ühinevad kaks või rohkem naaberomavalitsust. Tulemusena tekib suure territooriumiga omavalitsus, kus kommunikatsioonikulude suurenemine võib ökonoomia ja efektiivsuse saavutamise neutraliseerida. Kolmas ühinemiste tüüp on restruktureerimine, mille raames kujundatakse uus piirkondlik struktuur nii omavalitsuste sees kui ka piirkonnas laiemalt. (Viks, Sootla, Kattai 2010)

Ühinemiste territoriaalsele aspektile lisaks on oluline ka strateegiline ja institutsionaalne kaalutus, ehk milline valitsemistasand on ühinemised algatanud ja ellu viinud. Eri

riikide praktikast selgub, et ühineda võib keskvalitsuse eestvedamisel – ülalt alla või omavalitsuste eestvedamisel – alt üles. Esimest varianti ei tule käsitleda pelgalt sundühinemistena. Kõik oleneb sellest, eestvedaja või kõrvaltvaataja rolli mängib keskvalitsus ühinemiste protsessis. Siiski ülalt alla lähenemine tagab ennekõike selle, et välistatakse vetopunktide tekkimist väga spetsiifiliste kohalike huvide pinnal, mis võivad peatada ühiskonnale vajalikud ümberkorraldused. Alt üles reformide puhul on omavalitsustel rohkem otsustusõigust ja keskvalitsuse roll üldjuhul tagasihoidlik. Tavaliselt seisneb see valitsuse poolt ühinemiseks minimaalse õigusliku konteksti kujundamises ja patiseisude lahendamisel omavalitsustevahelistel läbirääkimistel. Omavalitsused saavad kutsuda riiki läbirääkimisi vahendama, aitama ekspertteenusega jne. (Viks, Sootla, Kattai 2010).

Liitumine või ühinemine

Kohaliku omavalitsuse ühinemise soodustamise seadus § 3 eristab kohaliku omavalitsuse ühinemist ja liitumist. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus räägib haldusterritoriaalse jaotuse korralduse muutmisel ainult ühinemisest. Liitumine on kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemise soodustamise seadusega sisse toodud erisus, mis peaks paremini sobima väga väikese valla või linna ühinemisel suurega. Seega on liitumine ühinemise üks erivorm, millel on mõned erisused, s.t ei teki uut omavalitsusüksust nagu ühinemisel, vaid üks kaob ja liitub teise, sama registrikoodiga tegutsemist jätkava kohaliku omavalitsuse üksusega. Praktikast on seda varianti kasutatud ainult Kaisma liitumisel Väandraga ning 2013. aastal Lavassaare valla liitumisel Audru vallaga ja Kõue valla liitumisel Kose vallaga. Kõik seadustes ühinemiste kohta kehtivad regulatsioonid hõlmavad ka liitumist. (Haldusreform 2015)

1.3. Haldusreform teistes riikides

Tutvumiseks haldusreformi mudelitega valisin ma Eestiga suhteliselt lähedal asuvad riigid, milleks on Soome, Rootsi, Taani ja Läti. Need riigid on teinud suure ja keerulise töö ära seoses omavalitsuste liitmisega ja meie valitsusel on, mida nende käest õppida. Nende haldusreformi läbiviimise kogemused, väljaselgitatud tugevad ja nõrgad kohad, saaksid aidata Eesti haldusreformi planeerimisel ja läbiviimisel.

Soome

Enne 1997. aastat Soome jagunes 12 lääniks, mis omakorda jagunesid maakondadeks ning valdadeks/linnadeks. 1.01.2010. aastal läänid olid likvideeritud. Reformi eesmärk

oli säästa kuni 20% administratiivkuludest. Reform sai palju kriitikat, sest seoses reformiga oli loodud uus administratiivne kiht ja tegelik kokkuhoid sai 0-10%. 2014. aasta andmetel Soomes on 19 maakonda (maakunta – soome k.) ning 320 valda/linna. (Municipalities of Finland 2015)

2012. aastal Soome tööriühm pakkus välja haldusreformi kava, mille järel jäaks Soomesse alles 66-70 valda praeguse 320 asemel. Selleks, et seda reformi täide viia oleks pidanud rakendada valdade sundliitmist. Selline jõuline lähenemine tekitas suurt vastuseisu, ning juhtivad poliitikud pidid kinnitama, et tegemist oli ainult ettepanekuga ja kõik toimub vabatahtlikult. (ERR 2012)

Algse kava järgi pidid uued vallad alustama tööd 2015. aastal. Kuid reform ei olnud alustatud, sest ei leidnud piisavat toetust. (Municipalities of Finland 2015)

Rootsi

Rootsis on praegu 21 maakond ja 290 kohaliku omavalitsuse üksust. Kohalikud omavalitsused vastutavad suurema osa kohalike teenuste eest, sealhulgas koolide ning päästeameti töö korralduse eest. Rootsi haldusreform algas veel 1952. aastal, mille käigus valdade arv vähenes 2281-st 816-ni. Linnad (tol ajal 133) ei olnud haldusreformiga hõlmatud. Pärast seda selgus, et haldusreform ei olnud piisavalt radikaalne ja toimus veel rida liitmist ning eraldumist, mis lõpuks viis praeguse kohalike omavalitsuse üksuste arvuni. Kohaliku omavalitsuse üksuse soovitatav minimaalne elanikke arv on 5000 inimest. (Municipalities of Sweden 2015)

Taani

Taanis oli pärast Teist maailmasõda 1378 omavalitsust. 1960. ja 1970. aastatel seati aga eesmärgiks avalike teenuste parem kvaliteet ning omavalitsuste arvu vähendati 275-ni. 1.01.2007 toimunud haldusreformi käigus senise 271 kohaliku omavalitsuse asemel moodustati 98 kohaliku omavalitsuse üksust. Üksuse minimaalne elanike arv on 20000 inimest. Piirkondliku tasandil moodustati 13 maakonna asemel 5 regiooni. Volikogu liikmete arv vähenes kokku poole võrra. Reformi ettevalmistamine algas palju varem, veel 2003. aastal, reformi eesmärk oli saavutada selge ja üheselt mõistetav avaliku halduse süsteem, avaliku sektori kulude optimeerimine ja kodanikeskne teenuste osutamine. Kaotada sooviti ebamäärased ülesannete jaotused erinevate üksuste vahel. (Municipalities of Denmark 2015)

Läti

Lätis oli 1990. aastate keskel 595 omavalitsust, suurem osa väga väikesed. Veel 2000. aastal oli 71,9% valdadest alla kahe tuhande elanikuga. 1998. aastal vastu võetud haldusreformi seadus andis valdadele vabatahtlikuks liitumiseks aega 2003. aasta lõpuni. Riik maksis ühinejatele toetust 2–5% nende eelarvest. Liitunud vallad (pagasts) ja linnad (pilsetas) said endale täiesti uue juriidilise vormi – ühinenud omavalitsused (novads). Eesmärgiks seati, et seal peab elama vähemalt 5000 inimest.

Vabatahtlikult ühines 66 omavalitsust. Alates 2004. aastast toimus liitumine juba valitsuse määratud piiride alusel (igale ühinejale maksis valitsus 200 000 latti), kuid seegi ei läinud kergelt.

2006. aasta otsuse kohaselt oli pidanud Lätisse jääma 167 ühinenud omavalitsust ja üheksa vabariiklikku linna, kuid paljud omavalitsused polnud neile määratud piiridega rahul.

Lõpliku kuju sai Läti kaart alles 2008. aasta lõpus parlamendi otsusega: alles jäi 109 ühinenud omavalitsust ja üheksa linna. Erilist kulude vähenemist ei toimunud, põhiliselt majanduskriisi tõttu. Hariduskulud küll vähenesid, mõnes novads'is isegi ligi 30%, kuid seda õpetajate palkade kärpimise, mitte koolivõrgu korrastamise tõttu. (Maaleht 2012)

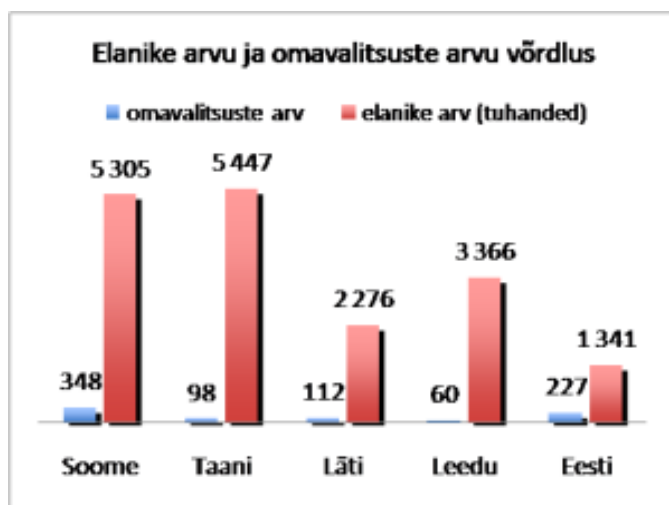
Leedu

Leedu olukord on natuke teine algusest peale: pärast iseseisvuse taastamist muudeti omavalitsusteks toonased suured rajoonid (meil külanõukogud). Nii ongi Leedus 60 kohalikku omavalitsust, millest väikseimas on üle 20 000 elaniku. Kavas on suurendada osavaldade õigusi. (Haldusreform 2015)

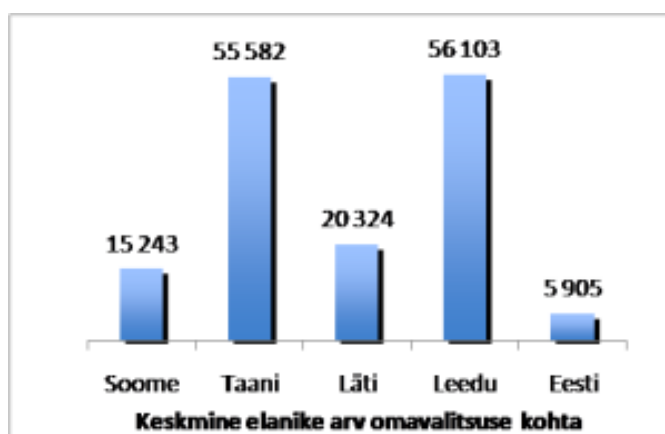
Üldiselt saab teha järgmised järeldused: riigid ei vähendanud oluliselt omavalitsuste kulud, ühendades omavalitsusi. Ühendamise protsess oli raske ja keeruline. Omavalitsuste ühendamine üldiselt parendab pakutavate teenuste kvaliteeti. Omavalitsused suurema elanikke arvuga on võimekamad kui väikesed omavalitsused.

Kui võrrelda oma naabritega omavalitsuste arvu, siis kõige rohkem omavalitsusi on hetkel Eestis (Joonis 2). Kõige väiksem keskmine elanikke arv omavalitsuse kohta on samuti Eestis (Joonis 3). See muidugi tingimusel, et teised riigid, välja arvatud Leedu,

on oma omavalitsuste arvu juba vähendanud. Kõige väiksem omavalitsuste arv ja kõige suurem keskmine elanikke arv omavalitsuse kohta on Leedus.



Joonis 2. Keskmine elanike arv omavalitsuse kohta (Haldusreform 2015).



Joonis 3. Elanike arvu ja omavalitsuste arvu võrdlus (Haldusreform 2015).

Kuna Leedu ei ole peale iseseisvuse taastamist oma omavalitsuste piire muutnud ja hetkel nende ees ei seisa väikeste omavalitsuste probleem, tekkib küsimus, kas oli ikka vajalik ja piisavalt põhjendatud Eestis olemasolevate rajoonide valdadeks ja linnadeks jagamine. Nagu oli juba räägitud eespool, praegu valitsus eriti toetab ühinemisi, mis hõlmavad terve maakonda.

Meeldetuletuseks, Eesti haldusjaotus enne iseseisvuse taastamist: Eestis oli kuus linna (Tallinn, Tartu, Pärnu, Kohtla-Järve, Narva, Sillamäe) ja 15 rajooni, millistel olid umbes samad piirid kui praegustel maakondadel (Teadmus 2015).

Esimese osa kokkuvõtteks võib öelda, et Eestis toimuva haldusreformi eesmärgiks on eelkõige teenuste osutamise efektiivsuse ning omavalitsuste eelarvete suurendamine, mida püütakse saavutada omavalitsuste ühinemiste abiga.

Ühinemiste stiilid, mida läbi viiakse Eestis on anneksioon (ühineb linn ja rõngasvald) ja sulandumine (ühineb mitu omavalitsust). Ühinemised toimuvad pigem ülalt alla, keskvalitsuse eestvedamisel (ühinemistoetused, kavad).

Eesti ja minu poolt valitud ja vaadeldud naaberriikide omavalitsuste reformidel on palju ühist – keskvalitsus püüab vähendada omavalitsuste arvu ühendades neid, kuid ühinemine ei toimu kergelt, isegi vaatamata riigi poolt pakutavale ühinemistoetusele.

2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHINEMISTE TULEMUSED

Kuigi omavalitsused erinevatel põhjustel ei kiirusta ühinemisega, on ikkagi teatud põhjused, miks väikestele omavalitsustele on ühinemine kasulik. Teises osas püüan ma välja selgitada omavalitsuste ühinemiste tugevad ja nõrgad küljed. Selleks ma uurin mitu erineval ajal Eestis läbiviidud analüüsi, kus vaadeldakse ühinemise mõju kohalikele omavalitsustele. Ühinemiste tugevate ja nõrkade külgede teadmine aitab mul mõista, miks ühed omavalitsused ei kiirusta ühinemisega ja teised vastupidi otsustavad ühinemise kasuks.

2.1. Kohalike omavalitsuste 2005. aasta ühinemiste analüüs

Uuring oli läbi viidud aastal 2008 Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi (edaspidi TÜRI) poolt Siseministeriumi tellimisel. Uuriti neli ühinemist, kus toimusid tavapäraest keerukamad ühinemised (rohkem kui kahe valda/linna ühinemise tõttu), mille tulemusena tekkisid Saarde, Suure-Jaani, Tapa ja Türi vallad. Uurimistöe tugines omavalitsuste arengukavadel, majandusaasta aruannetel, struktureeritud intervjuudel, kesksete toimijate (volinikud, ametnikud, kodanikud) küsitlusel, kuluefektiivsuse analüüsil, valla ametnike ja volikogu liikmete koosseisude analüüsil.

Uuringu käigus tehtud järeldused on väga kasulikud teistele omavalitsustele, kes seisab veel ühinemise ees, ning juba ühendatud omavalitsustele, kellele oleks väga kasulik kontrollida oma tugevad ja nõrgad kohad, oma ohud ja võimalused.

Valdade ühinemise tõttu toimunud muutused

Uuringus (TÜRI 2008) märgitakse, et ühinenud valdade arengukavad on muutunud palju paremaks, eriti strateegia osas. Valdade integreerumine ei toimund nii kiiresti kui oodati. Kohati on säilinud ühinemiseelse valla nostalgia ja kohati vastuseis integreerumisele. Valla juhtimises ja struktuuris on toimunud suhteliselt väikesed muutused. Kõige olulisemad, muutused on toimunud valla volikogu ja tippjuhtkonna töös, millega kõige paremini tulid toime linna juhtimise kogemustega ja poliitilise konkurentsi kogemustega valdade juhid ja ametnikud. Valla asutuste ümberkorraldused on olnud tagasihoidlikud, kuid tehtud uuendused piisavalt edukad: raamatukogude ühendamised, spordi koondamine ühe „katuse“ alla, kommunaalteenuste ühiste ettevõtete loomine jne. Üldiselt on vastuseis sellele palju väiksem kui eeldada võis. Valla ametnikkonnas toimunud muutused olid ootuspärased, ehkki mitte ühesugused kõikide valdade lõikes. Ametnike arv valdades vähenes ja kohati tunduvalt. Kõikides

valdades tekkis valitsemiskulude kuluefektiivsus võrreldes ühinemiseelse keskmisega. Väikesed vallad võitsid pärast ühinemisi nii jooksvate kulude kui investeeringute osas. Vähenenud on piirkonna killustatus.

Ühinemise põhjused

Üheks põhjuseks oli valdade tahe saada investeeringuid EL fondidest. Kuna sellised projektid on väga kallid, ei saa väikse eelarvega vald lubada endale isegi kaasfinantseerimist sellistes suuremahulistest projektides.

Teiseks põhjuseks oli külakoolide ülejõu käima hakkanud pidamine. Demograafia kriis ja väikestes valdades elavate lapsevanemate kalduvus panna oma lapsi suurema ja paremate võimalustega kooli viis selleni, et külakoolide õpilaste arv tunduvalt vähenes ja kooli pidamisega seotud kulud kasvasid. Väikesel vallal on väga raske pidada kooli. Väikesed vallad antud juhul lootsid, et ühinedes saavad nad oma kooli säilitada, kuna suuremal vallal on suurem eelarve. Vastasel juhul peaksid väikesed vallad oma koolist loobuma, mis tähendaks ka kohaliku elu välja suremist.

Kolmandaks põhjuseks oli linnade soov oma reaalne tõmbekeskuste roll viia vastavusse valla piiridega. Väikeste valdade piirid takistasid ettevõtluse arengut ja raamatupidamist. Mõned vallad kinnitasid, et massilised tasaarveldused teevad eelarved läbipaistmatuks. (TÜRI 2008: 33-34)

Ühinemislepped

Ühinemisleppe on keskne dokument, mille kaudu on valdadel võimalik kokku leppida teatud arengutes. Ühinemisleppe on nõ ühinemisjärgne tulevikustsenaarium. Mõned vallad aga keskendusid rohkem garantiide määratlemisele, et teatud arengud jätkuvad ja teatuid muutusi ei toimu, näiteks kehtestati moratorium reorganiseerimistele.

Lisaks, mõned kokkulepped lepiti kokku mitteformaalselt (TÜRI 2008: 41-42): Määratleti kindlad lubadused kõikidele valdadele investeeringute ja muude arengute jätkumise osas. Kehtestati moratoriumid teatud muutustele, ennekõike asutuste reorganiseerimise osas (erinevates valdades oli see period 2 kuni 4 aastat). Võeti vastu otsuse, et ühendvallas aktsepteeritakse kõrgeimad teenuste ja toetuste maksumuse ja palgamäärasid. Lepiti eelnevalt kokku mitte ainult tulevase valla administratsiooni struktuur, vaid ka suurel määral isikkoosseis. Kusjuures lepingutes oli sätestatud, et teenistujad võetakse ametisse sisevaliku, teistes, sisekonkursi teel.

KOV finantssuutlikkuse dünaamika

Uuringu käigus selgus mitu olulist tendentsi (TÜRI 2008: 75):

1. Hästi standardiseeritud teenuste osas on märgatav mastaabiökoonoomia, eriti suuremate teenuste osutajate tõttu (haridus, raamatukogud) ning väikeste valdadega võrreldes; kulusid hoiavad kõrgel väga väikesed põhikoolid;
2. Vähem standardsete teenuste osas torkab silma väikeste valdade alarahastamine, mille tõttu ühisvaldades läheb osa juurdekasvust sellise alarahastamise lõpetamiseks;
3. Eelarve kasvu ja ökonoomia tulemusena muutusid järsult eelarvete proportsioonid, ennekõike majanduskulude (s.h. teede korrashoiu), vaba aja ja kultuuri valdkonna kasuks, ehkki eri valdades muutusid proportsioonid erinevas suunas. S.t. eelarve kasv suunati ilmselt alarahastatud teenuste kvaliteedi tõstmisele;
4. Valitsemiskulude vähenemine oli kõige ilmsem tendents kõikide parameetrite lõikes, v.a. Suure-Jaani, kus kulude osakaal suurenesid 1,4%.

Muutused investeerimissuutlikkuses

Tabel 4. Investeeringute, laenude ja toetuste dünaamika 2004 ja 2007 (mln. EEK)

	Suure-Jaani	Saarde	Türi	Tapa
2004 investeringud	14	3,1	12,4	7,5
2007 investeringud	8,6	12,7	35,0	30
2004 toetused	12,4	2,6	6,5	13
laenud	12,4	3,1	14,4	12
2007 toetused	5	8,8	13,7	13,3
laenud	14,6	2	12,2	12,9

Tabelist on selgelt näha, et 2007. aastal oli kõikide valdade investeerimismaht suurenenud neli (Tapa ja Saarde) või kolm korda (Türi) ning Suure-Jaanis vähenenud 40%.

2007. aastal Suure-Jaanis oli kõige vähem toetusi, kuid vald oli jälle kõige suurem laenaja. Teistes valdades on toetused kasvanud kaks (Tapa ja Türi) kuni kolm (Saarde) korda ning investeeringute mahud on umbes samad. Kuid nendes valdades oli ka eelarve juurdekasv antud perioodil mitu korda suuremad ja seetõttu ka laenusuutlikkus oli vahepeal tõusnud, s.t. suhteline surve eelarvele vähenenud. Seega, ühest küljest on riigi poolsed toetused olnud proportsionaalsed ühinemiseelse seisundiga ja enamuses valdades on investeerimissuutlikkus oluliselt suurenenud. Siit järeldus: liiga suured surved eelarvele ühinemiste eel (tagasisivaatav hoiak) vähendavad ühinemiste järel uue valla fiskaalsuutlikkust ning võib tekitada pigem seisaku. (TÜRI 2008: 76)

Selle analüüsi põhjal selgus, et 2005. aastal ühinenud omavalitsustel toimusid järgmised positiivsed muutused: arengukavade strateegia osad muutusid paremaks, toimusid suured muutused volikogu ja tippjuhtkonna töös, ametnike arv vähenes, vähenesid valitsemiskulud, vähenes piirkonna killustatus; kooli pidamine muutus kergemaks, sai reaalseks investeeringute taotlemine EL fondidest, toimus eelarve kasv ja eelarve proportsioonid muutusid valitsemiskulude arvelt majanduskulude (sh teede korrashoid), vaba aja ja kultuuri valdkonna kasuks.

Kõik need muutused on positiivsed ja kasulikud ühinenud või ühinemise eel seisvatele omavalitsustele, kuid kus on need kitsaskohad, mille pärast paljud omavalitsused ei kiirusta ühinemisega või on lausa ühinemise vastu?

Kõige sagedam põhjus seisneb selles, et paljud omavalitsuste juhid ei soovi ümberkorraldust omavalitsuse juhatuses. On arusaadav, et ühinemise käigus osa ametnikest peab teenistusest lahkuma, sest töökohtade arv ühendatud omavalitsustes väheneb ja uue töökohale kandideerijate konkurents on suur. Samuti suureks probleemiks on poliitiline pool, kui ühinevate omavalitsuste võimu juures seisavad erinevad poliitilised erakonnad. Uue volikogu valimisel üks nendest jääb oma võimust ilma, see on suur risk ja selle pärast mõned omavalitsuste juhid ei soovi ühineda teiste omavalitsustega. Paljude omavalitsuste, eriti väikseste, elanikud kardavad, et uus ühinenud omavalitsus ei pööra piisavalt palju tähelepanu nende probleemide lahendamiseks, vaid kõik vahendid suunatakse omavalitsuse keskusesse. Väikeste valdade elanikud ei soovi ühinemist seoses sellega, et ei taha kaotada võimalust külastada vallavalitsust oma elamise lähedal. Nad harjunud oma ametnikkega ja ei soovi näha uut inimest oma vana tuttava asemel, kellega nad on harjunud ja keda tunnevad. Siinkohal positiivseks märgiks võib pidada seda, et tavaliselt ühinenud omavalitsuste

elanikud tasapisi harjuvad argielu uue korraldusega ja mõnda aja pärast ei ole enam nii vaenulikult meelestatud uuenduste vastu.

Edasi jätkan ma finantsteemat ühinenud omavalitsuste eelarvete analüüsiga, mis oli tehtud 2012. aastal.

2.2. Eestis aastatel 1996 – 2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs

Uuringu koostaja Ave Viks (Siseministeerium, Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond. 2012). Autor võrdles kõigi Eestis ühinenud kohalike omavalitsuste eelarveid ühinemiste eelsel ja ühinemiste järgsel perioodil.

Uuringu käigus selgus, et üldvalitsemiskulude osakaal ühinenud omavalitsuste eelarvest vähenes keskmiselt pea kolmandiku võrra. Ning kõige rohkem vähenes valitsemiskulude osakaal omavalitsustes, kus on alla 3000 elaniku. Valitsemiskulud vähenesid eranditult kõigis liitunud omavalitsustes, mis on loomulikult positiivne muutus.

Väljaselgitamiseks, kuhu on ühinenud omavalitsustes suunatud valitsemiskulude arvelt vabanenud ressurss, oli analüüsitud KOV põhiteenuste osutamiseiga seotud tegevusvaldkondade kulude muutusi ühinemise järgselt. Selleks olid väljatoodud järgmised tegevusalad / kululiigid: valitsemine, haridus, sotsiaalne kaitse, kultuur ja vaba aeg, tervishoid, majandus. Selgus, et kõige rohkem peale ühinemist kasvasid hariduse, kultuuri ja vaba aja kulud. See on ka positiivne näitaja.

Kuna analüüsi eesmärgiks oli ühinenud omavalitsuste valitsemiskulude osakaalu võrdlus enne ja pärast liitumist ja võrdluse käigus selgus, et kõigil omavalitsustel valitsemiskulud peale liitumist vähenesid, ei esine analüüsis ühtegi negatiivset fakti seoses liitumisega.

Selles analüüsis oli vaadeldud kõik ühinenud omavalitsuste eelarved, järgmisena ma vaatlen ühinenud omavalitsuste võimekuse analüüsi, mis oli tehtud samuti 2012. aastal ja täiendab selles analüüsis käsitletud infot.

2.3. Geomedia KOV-üksuste võimekuse indeksi analüüs

Koostaja on konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia. Uuringu tellija on EV Siseministeerium. Geomedia uuring oli tehtud 2013. aastal ja kujutab endast

andmekogu, mis sisaldab kohalike omavalitsusüksuste (KOV) võimekuse indeksite pingerea. Uuringus võrreldakse KOV-üksuste võimekust aastatel 2005-2009 ja 2010-2013. Uuringu tulemused on mõeldud kasutamiseks ennekõike KOV ametnikele, kes saavad analüüsida oma omavalitsustes toimunud arenguid ja tulemusi ning võrrelda neid teiste kohalike omavalitsustega.

Uurin lähemalt, mida tähendab ja millest koosneb omavalitsusüksuste indeks. KOV-üksuste võimekuse indeks koosneb mitmest valitud komponendist, mis on toodud tabelis 2.

Tabel 5. KOV-üksuste võimekuse indeksi komponendid (Geomedia 2013:6).

KOV-üksuste olemus	Defineeriv komponent	Iseloomustavad komponendid	
		Territoriaalne üksus (linnad ja vallad)	Rahvastik ja maa
Omavalitsemine	Kohaliku omavalitsuse organisatsioon	Kohaliku omavalitsuse finantsolukord	Kohaliku omavalitsuse teenused

Võimekuse all mõistetakse KOV-võimekuse indeksi koostamisel mõõtu, mis näitab subjekti võimete summat (potentsiaali) midagi ära teha.

Oma uuringu jaoks valisin ma peatüki „Kohaliku omavalitsuse võimekus 2013. aastal ühinenud omavalitsustes“, kus võrreldakse 18 ühinenud omavalitsuse ja nendest moodustatud seitsme uue omavalitsuse tulemuste positsioonid. Analüüsi käigus selgus, et kõik ühinenud omavalitsused parandasid oma positsiooni KOV-võimekuse tabelis. Märkimisväärne, et rohkem kui pool nendest parandasid KOV-võimekuse indeksis oma positsiooni aastal 2012 ja 2013 enam kui 100 koha võrra. Niisugune järsk nõrkade

omavalitsuste võimekuse kasv sai võimalikuks peamiselt tänu ühinemisele tugevamate omavalitsustega. Tulemused on näidatud tabelis 6.

Tabel 6. 2013. aastal ühinenud omavalitsused KOV-võimekuse indeksi pingereas 2012, 2013 (Geomeedia 2013:21).

KOV 2012	Koht 2012	KOV 2013	Koht 2013
Kose vald	13		
Kõue vald	53	Kose vald	9
Paistu vald	128		
Pärsti vald	69		
Saarepeedi vald	94	Viljandi vald	24
Viiratsi vald	81		
Lavassaare vald	222		
Audru vald	62	Audru vald	52
Oru vald	146		
Risti vald	163	Lääne-Nigula vald	30
Taebla vald	105		
Põlva linn	19		
Põlva vald	152	Põlva vald	15
Kärdla linn	44		
Kõrgessaare vald	140	Hiiu vald	16

Lüganuse vald	127	Lüganuse vald	23
Maidla vald	126		
Püssi linn	198		

Tulenevalt sellest võib öelda, et omavalitsuste ühinemine mõjus positiivselt eelkõige nõrkadele omavalitsustele, põhjustades neile võimekuse indeksi suure kasvu. Kuid samas võib lisada, et ka kõigil teistel omavalitsustel võimekuse indeks on kasvanud. Ühtegi negatiivset tulemust analüüsis ma ei leidnud.

Viimasena vaatlen ma 2013. aastal tehtud analüüsi, kus vaadeldakse omavalitsuste ühinemise mõju nende finantsilisele jätkusuutlikkusele.

2.4. Ühinemiste mõju kohalike omavalitsusüksuste finantsilisele jätkusuutlikkusele

Antud uuring oli tehtud 2013. aastal Tartu Ülikooli poolt (Ülper, Jaansoo, Reiljan 2013). Uuringus oli tehtud:

- ülevaade teaduskirjanduses avaldatud uuringute tulemustest omavalitsuste suuruse mõjust nende arengule;
- ülevaade omavalitsuste ühinemistest Eestis ja ühinemiste tulemuste uurimisest:
- oli läbi viidud omavalitsuste ühinemise finantstulemuste kompleksne analüüs nii eelarve tulu- kui ka kulupoolt vaadatuna ühinevate omavalitsuste tüüpide lõikes;
- oli hinnatud omavalitsuste ühinemise mõju nende rahanduslikule olukorrale pärast ühinemist ühinemiseelse ajaga võrreldes.

Ülevaade finantsilise jätkusuutlikkuse määratlustest ja nende kasutamise võimalustest Eesti omavalitsuste hindamisel on toodud Janno Reiljani ja Peter Friedrichi (2008) uurimuses. Selle lähenemisviisi kohaselt iseloomustab jätkusuutlikkust olukord, milles pikas perspektiivis ühelt poolt omavalitsus sisemiselt tugevneb ja teiselt poolt positsioon konkurentide suhtes paraneb. Artiklis kasutatakse seda määratlust

omavalitsuste ühinemise poolt finantsilisele jätkusuutlikkusele avaldatava mõju analüüsimisel.

Uuringus vaadeldi 22 ühinemisest 20, mis toimusid Eestis aastail 1996 – 2009. Vaatluse alla oli võetud võimalikult pikk periood: omavalitsuste sissetulekute kohta 1997 – 2010 aasta ja väljaminekute poolelt (administratiivkulud) aastad 2003 – 2010. Esimene ja viimane ühinemine olid välja jäetud, kuna esimesel ei saanud vaadelda omavalitsuse finantsseisundit ühinemiseelsel ja teisel ühinemisjärgsel perioodil (uuring oli läbiviidud 2013. aastal). Ühinemiste mõju väljatoomiseks leiti iga moodustatud omavalitsuse sissetulekute ja väljaminekute analüüsitava liigi osatähtsus Eesti riigi ja kodumaakonna kõigi omavalitsuste vastava liigi kogutuludes või -väljaminekutes. Omavalitsuse osatähtsus riigis leiti valemiga. Kõik arvutused olid tehtud uuringu autoritega, olid kasutatud ka riiklikud andmebaasid, nagu Eesti Statistikaametandmebaas jt.

Liitumise teel moodustunud omavalitsused grupeeriti suuruse, liitumise tüübi ja uue omavalitsuse asukoha järgi:

- elanike arvu alusel toodi välja kolm rühma: alla 5000 elaniku, 5000 kuni 10000 elaniku ja üle 10000 elaniku;
- liitumistüübi alusel määratleti kaks rühma: linn ühines vallaga ja liitusid vallad;
- uue omavalitsuse asukoha alusel määratleti kaks rühma hiljutise pendelrände uuringust (Ahas *et al* 2010) lähtudes: tööhõivekeskused või linnalised regioonid ja omavalitsused väljaspool linnalisi regioone või tööhõivekeskusi.

Ühinenud omavalitsuste eelarve kogutulude osatähtsuse muutus

Tehtud uuringu põhjal selgus, et liitumisest kaotasid kogusissetulekutes kõige enam uued väikesed (alla 5000 elanikuga) omavalitsused (kogutulude osatähtsuse vähenemine 17,3%). Peamised „võitjad” olid uued omavalitsused elanikkonna arvuga 5000 – 10000 (kogutulude osatähtsuse tõus 1,7%). Väiksemate uute omavalitsuste kogutulude vähenemine tulenes peamiselt riigieelarveliste eraldiste osatähtsuse vähenemisest nende eelarves. Huvipakkuv on asjaolu, et finantsiliselt kaotasid ka ühinemiste tulemusena kujunevad enam kui 10000 elanikuga omavalitsused (kogutulude osatähtsus vähenes 4,7%). See tulenes keskvalitsuse toetuste vähenemisest (v.a investeeringutoetused) ja langusest maksutulude osatähtsuses.

Kogumaksutulude ja füüsilise isiku tulumaksu (FIT) osatähtsuse muutus

Ühinemise mõjul suurenes kõige enam kogumaksutulu maavaldade ühinemisel tekkinud omavalitsustel. Elanike arvu alusel moodustatud rühmadest suurenes keskmise suurusega (5000 – 10000 elanikku) uute omavalitsuste osatähtsus maksutuludes 10,2 protsendi võrra ja FIT-s 15,6 protsendi võrra, samal ajal kui enam kui 10000 elanikuga uute omavalitsuste osatähtsus riigi kõigi omavalitsuste kogumaksutuludes hoopiski vähenes 5,7 protsendi ja FIT-s 4,9 protsendi võrra. Põhjuseks ei ole siin arvatavasti mitte omavalitsuste liitumisprotsessi negatiivne mõju, vaid suuremate ja rikkamate omavalitsuste töökohad ja sissetulekud said väiksemate ja vaesemate omavalitsustega võrreldes enam kannatada omavalitsuste moodustamise järgsesse perioodi langenud majanduskriisis.

Omavalitsuste ühinemiste mõju riigieelarvelistele eraldistele

Ühinenud omavalitsuste riigieelarveliste investeeringute osatähtsus Eesti kõigi omavalitsuste riigieelarvelistes investeeringueraldistes suurenes kokku üle 10 protsendi. Võitjaks osutusid peamiselt suurema ja keskmise elanike arvuga rühma kuuluvad uued omavalitsused, väiksemad uued omavalitsused osutusid kaotajaks. Eraldi küsimus, kas suuremad omavalitsused demonstreerivad suuremat võimekust investeerimistoetuste taotlemisel või eelistab keskvalitsuse investeerimispoliitika vahendite eraldamisel suuremaid üksusi. Riigieelarvelisi investeerimiseraldisi said enam linna osalusega ja linnaregioonis paiknevad uued omavalitsused, kaotasid aga kõik maavaldade ühinemisel tekkinud ja üle poole väljaspool linnaregiooni paiknevad uued omavalitsused.

Ühinemised on rahanduslikust aspektist halvasti ette valmistatud

Uute omavalitsuste osatähtsus keskvalitsuse sihtfinantseeringutes vähenes võrreldes ühinemiseelse ajaga. Ühinemise finantsmõju ei olnud varem terviklikult analüüsitud, omavalitsused ühinevad ja ei tea täpselt milline finantsolukord ootab neid ees. Keskvalitsus peab hoolitsema ühinejatele rahanduslikku kindlustunnet loovate finantseerimisreeglite väljatöötamise eest. Ainult usust ja loosungist, et „suurem on parem”, nii oluliste poliitiliste otsuste põhjendamiseks ei piisa.

Uuringu lõpus teevad autorid järelduse: omavalitsuste ühinemiste finantstulemuste suured erinevused ja vastuolud nõuavad nende põhjuste kompleksset ja süsteemset analüüsi, et töötada välja omavalitsusreformi finantsilist jätkusuutlikkust tagav

raamistik. Sellele toetudes saaks luua tingimused, mis muudaks ühinemised omavalitsustele ja nende elanikele majanduslikult kasulikuks. Demokraatlikku ühiskonda ei sobi keskvalitsuse katsed sundida administratiivvõimuga omavalitsusi ühinema, kuigi see on keskvalitsuse enda fiskaalpoliitika tõttu ühinejatele rahanduslikult kahjulik. (Ülper, Jaansoo, Reiljan 2013)

Sellest uurinust saadud andmete põhjal võib öelda, et kõige suuremaks probleemiks osutub see, et väikesed (alla 3000 inimestega) omavalitsused ühinedes teiste väikestega omavalitsustega kaotasid riigipoolset finantseerimist, mis muutis nende eelarvet veel väiksemaks. See juhtub sellepärast, et keskvalitsusel puudub haldusreformi finantsilist jätkusuutlikkust tagav raamistik. Teiselt poolt valdade ühinemine mõjus nendele positiivselt. Üldised finantskulud peamiselt vähenesid, raamatupidamine muutus lihtsamaks ja selgemaks tänu taasarvelduste vähenemisele. Väikeste valdade alarahastatud valdkonnad said juurde rahastamist ja teenuste kvaliteedi kasvu.

Selle peatüki kokkuvõtteks võib öelda, et omavalitsuste ühinemiste kõige probleemsemad kohad omavalitsuste juhtide jaoks on poliitilise võimu kaotamise oht, juhid ei soovi oma ametnikest loobuma, omavalitsused ei koosta põhjalikke ühinemisleppeid ja selle pärast peale ühinemisi kerkib palju lahkarvamusi, elanikud on tihtipeale uuenduste vastu vaenulikult meelestatud. Riigipoolne viga – riik toetab väikesed nõrgad omavalitsused toetusega ja ühinedes teiste omavalitsustega kaotavad nad tunduva osa oma eelarvest, see mõjub halvasti selle omavalitsusega ühinenud omavalitsuste ühisele eelarvele.

Positiivne mõju ühinenud omavalitsustele on ikkagi märkimisväärne. Omavalitsuste raamatupidamine muutub lihtsamaks (lasteaiad ja koolid asuvad nüüd ühes omavalitsuses), nende asutuste ülalpidamine on nüüd kergem, tänu suurenenud eelarvele, valitsemiskulud langevad ja vabanenud raha suunatakse hariduse ja kultuuri valdkondadele. Tänu suurenenud eelarvele saavad ühinenud omavalitsused taotleda suuremahuliste projektide jaoks rahastamist EL fondidest, samuti saavad nad kergemini leida eelarvest raha suurte projektide omafinantseeringule. Kõik ühinenud omavalitsused muutuvad tugevamaks ja võimekamaks kui nad olid enne ühinemist, sellest võib teha järelduse, et väikestele omavalitsustele ühinemine on kasulik, vajalik ja sageli ainuke viis oma võlgadest lahti saada. Suurtele ja tugevamatele omavalitsustele ühinemine mõjub samuti hästi, kuigi nende jaoks ühinemine ei mängi nii suurt rolli.

3. JÕHVI VALLA JA JÕHVI LINNA VÕIMEKUSE ANALÜÜS

Eelmises peatükis uurisin ma teadlaste poolt tehtud analüüside põhjal ühinemiste positiivset ja negatiivset mõju omavalitsustele. Viimases peatükis tahan ma läbi viia oma uuringu ja välja selgitada, kuidas mõjus Jõhvi linna ja Jõhvi valla ühinemine nende võimekusele. Omavalitsuste valik langes Jõhvi linna ja Jõhvi valla peale mitmel põhjusel. Esiteks, oktoobris 2015 möödus täpselt 10 aastat Jõhvi linna ja valla ühinemisest. Teiseks põhjuseks on see, et seni ei olnud tehtud ühtegi uuringut, mis vaatlaks just neid omavalitsusi minu valitud aspektis. Mina valin oma uuringuks ühte konkreetse aspekti – võimekuse. Kohaliku omavalitsuse võimekus tähendab potentsiaali midagi ära teha. Selleks ma võrdlen omavalitsuste majandamiskulude protsenti, eelarve proportsioonide muutust ning toetuste ja laenude osakaalu enne ja pärast ühinemist. Analüüsides kõik need näitajad, saan ma leida vastuse küsimusele, kuidas muutus ühinenud omavalitsuste võimekus peale ühinemist.

3.1. Ühinemise mõju vallale

2015 aasta oktoobris Jõhvi valla ja linna ühinemisest möödus kümme aastat. Tol ajal Jõhvi linnavolikogu juhtinud Vallo Reimaa sõnul linna ja rõngasvalla ühinemine oli üsna loogiline samm. Linna jaoks ühinemise tõukeks oli eelkõige see, et edasi arenemiseks ei olnud maad. Endise vallavolikogu esimehe Kalmer Puul'i sõnul valla poolt ühinemise kasuks põhiargumendiks oli see, et vald oli niivõrd väike, et arenemiseks raha ei olnud. „Ühinemine oli meie jaoks võimalus võlgadest pääseda.“ Jõhvi vallas ei asunud ühtegi haridusasutust ega ettevõtet, vald oli rohkem nagu elamurajoon, kust käidi linna tööle. (Jõhvi Teataja 2015:11)

Võrdluseks mõned faktid:

1.01.2005. aastal elas Jõhvi linnas – 12201 inimest; Jõhvi vallas – 1743 inimest.
1.01.2006. aastal ühinenud vallas elas – 13847 inimest. 30. septembril 2015 elas vallas 12030 inimest. See tähendab, et praegu elab Jõhvi vallas peaaegu sama palju inimesi, kui elas Jõhvi linnas aastal 2005. See on üldine tendents Eesti jaoks, kõik omavalitsused iga aastaselt kaotavad oma elanikke, välja arvatud Harjumaa piirkond, kus elanikke arv kasvab peamiselt tänu pendelrändele.

2005. aasta eelarve tegelik maht: Jõhvi linn 7,4 mln eurot; Jõhvi vald 0,8 mln eurot. Ühinenud valla 2006. a eelarve tegelik maht 10,3 mln eurot. Ühinenud valla eelarve maht suurenes, mida võib lugeda positiivseks näitajaks.

Tähtsamad investeeringud pärast ühinemist endise valla territooriumil:

- Sompa küla veeprojekt 243000 eurot
- Linna küla veeprojekt 97000 eurot
- Tammiku spordihoone renoveerimine 70200 eurot
- Sompa küla pumpla hoone 26100 eurot
- Bussipeatused Jõhvi, Sompa, Pauliku külas 8200 eurot
- Kose staadioni renoveerimine 5400 eurot
- Valla teede remont ja valla välisvalgustuse rekonstrueerimine

Kümne aasta jooksul linna projektide suuremad investeeringud:

- Riigigümnaasiumi ehitus 4,8 mln eurot
- Keslinna jalakäijate promenaadi ja kergliiklustee rajamine 3,3 mln eurot
- Jõhvi spordihalli ehitamine 3 mln eurot
- Lasteaia Pillerkaar ehitamine 2,5 mln eurot
- Jõhvi linna elamurajoonide soojustorustiku rekonstrueerimine 2,1 mln eurot (Jõhvi Teataja 2015:9).

Selle loetelu põhjal on näha, et kuigi linnas olid tehtud suuremad investeeringud ehitusse ja renoveerimisse, ei olnud ka valla objektid ära unustatud, ning ka seal olid tehtud vajalikud renoveerimised. Ühinemine andis paremad võimalused kogu piirkonna arenguks ja kahe tihedalt seotud omavalitsuse liitmisel on siiski rohkem plusse kui miinuseid.

Jõhvi valla tuleviku plaanidest seoses haldusreformiga võib lugeda Jõhvi valla arengukavast, kus on kirjutatud, et 2009. aastal on Jõhvi vald teinud ettepaneku Alajõe, Iisaku, Illuka, Kohtla, Kohtla-Nõmme, Mäetaguse ja Toila valdadele ning Kohtla-Järve linnale haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamiseks, kuid valdavas osas naaberomavalitsused võtsid äraootava hoiaku. (Jõhvi valla arengukava 2014 - 2020)

Sellinne omavalitsuste äraootav hoiak tõestab minu töö esimeses osas toodud fakti, et omavalitsused ei kiirusta ühinemisega ja selleks on mitu mõjuvat põhjust.

3.2. Muutused laenude ja toetuste osas

Laenude ja toetuste dünaamika järgi võib hinnata omavalitsuste finantskäitumist. Võrdluseks võtsin ma ühinemise eelnev aasta 2004 ja ühinemise aastale järgnev aasta 2007. Ma ei võtnud võrdluseks aastat 2014, kuna inflatsiooni ja kroonidest eurodele ülemineku tõttu ei sobi see siia.

Tabel 7. Laenude ja toetuste dünaamika 2004 ja 2007 (mln. EEK) (Saldoandmike 2015).

	2004			2007
	Jõhvi linn	Jõhvi vald	Vald ja linn kokku	Jõhvi vald
Toetused	43,5	4,0	47,5	77,6
Laenud	17,7	0,4	18,1	2,1

Enne ühinemist mõlemad omavalitsused olid väga mõõdukad laenude võtmises, saadud toetuste summa on palju suurem, kui laenude oma. Peale ühinemist muutus toetuste ja laenude vahe veel suuremaks. Ühest küljest on see positiivne näitaja, kuna vald ei võta endale ülepea käivaid kohustusi, teisest küljest võib olla valla arendamiseks tuleks kasuks natuke julgem finantspoliitika.

3.3. Omavalitsuste finantssuutlikkuse dünaamika

Finantssuutlikkuse dünaamika jälgimiseks võrdlen ma Jõhvi valla ja Jõhvi linna erinevate valdkondade kulude osakaalu kogukuludest enne ja pärast ühinemist. Selleks võrdlen ma aasta 2004, 2007 ja 2014 finantsaruanded. Kuna osakaalu mõõdetakse protsentides, saab väga hästi võrrelda nii kroonide kui ka eurode perioodi.

Tabel 8. Valdade kulude osakaal kogukuludest tegevusalade lõikes (Saldoandmike 2015).

2004				2007	2014
Osakaal kogukuludest %	Jõhvi vald	Jõhvi linn	Kokku	Jõhvi vald	Jõhvi vald
Kulud kokku	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Antud toetused	22,0%	13,5%	14,3%	10,4%	12,8%
Tööjõukulud	21,9%	44,0%	41,9%	45,0%	36,6%
Majandamiskulud	48,7%	33,6%	35,0%	31,4%	21,4%
Muud kulud	3,2%	5,9%	5,6%	7,6%	10,2%
Põhivara amortisatsioon ja ümberhindlus	4,2%	3,0%	3,2%	5,6%	19,0%

Kõige suurem kokkuhoid on toimunud majandamiskulude valdkonnas. Selline tulemus oli oodatav ja loogiline, kuna ka teistes ühinenud valdades võib näha samasugust tendentsi. Enne ühinemist Jõhvi vallas peaaegu 50% kuludest läks majandamiskulude katteks. 2014. aastal majandamiskulude osakaal oli kõigest natuke üle 20%.

Tööjõukulud olid enne ühinemist suuremad Jõhvi linnas (44,0%). Huvitav, et peale ühinemist kasvasid nad veelgi (1%). Seda võis põhjustada eelarvest palka saavate inimeste rohkus või palkade tõstmine. Samuti võimalik, et olid loodud lisatöökohad töötajatele, kes aitas korraldada tööd valdade ühinemise käigus. 2014. aastal tööjõukulud vähenesid 36,6% - ni. Arvatavasti maailma majanduskriisi tagajärjel olid koondatud mõned töökohad.

Toetuste andmise osakaal enne ühinemist oli kõige suurem Jõhvi vallal, kuid selle järgi ei saa teha mingeid järeldusi, kuna eelarve suurus antud juhul mängib rolli ja 2 mln. krooni, mis oli välja antud toetuste näol Jõhvi valla poolt ei saa võrrelda Jõhvi linna

omaga (11,8 mln). Siin ma saan ainult märkida, et 2014. aastal oli toetuste protsent kõrgem kui 2007. aastal, mis jätab positiivse mulje.

3.4. Ühinenud omavalitsuste võimekuse analüüs

Geomedia poolt läbiviidud uuringu andmetest selgub, et ühinenud Jõhvi vallal on küllalt kõrge KOV võimekuse positsioon. Jõhvi vald kuulub mitme komponendi järgi omavalitsuste esikümnesse.

Komponendis „Kohalik majandus“, kus mõõdeti töökoha keskmise väärtust tõusis Jõhvi esikümnes ühe koha võrra.

Tabel 9. KOV võimekuse TOP 10 komponendis „Kohalik majandus“ 2010 - 2013 ja 2006 – 2009 (Geomedia 2013:17).

	Periood 2010 - 2013	Periood 2006 - 2009
Koht	KOV-üksus	KOV-üksus
1	Tallinna linn	Tallinna linn
2	Rae vald	Rae vald
3	Saku vald	Viimsi vald
4	Viimsi vald	Tartu linn
5	Saue linn	Saku vald
6	Tartu linn	Kärdla linn
7	Saue vald	Kuressaare linn
8	Harku vald	Pärnu linn
9	Jõhvi vald	Saue vald
10	Hiiu vald	Jõhvi vald

Jõhvi vald kuulub esikümnesse ka KOV organisatsiooniga seotud võimekuse järgi. Siin ta tõusis üheksandast kohast viiendale.

Tabel 10. KOV võimekuse TOP 10 komponendis „KOV organisatsioon“ 2010 - 2013 ja 2006 – 2009 (Geomedia 2013:18).

	Periood 2010 - 2013	Periood 2006 - 2009
Koht	KOV-üksus	KOV-üksus
1	Tallinna linn	Viimsi vald
2	Viimsi vald	Võru linn
3	Harku vald	Sillamäe linn
4	Kose vald	Tallinna linn
5	Jõhvi vald	Kohtla-Järve linn
6	Jõgeva vald	Jõgeva vald
7	Võru linn	Paldiski linn
8	Rae vald	Tõrva linn
9	Paldiski linn	Jõhvi vald
10	Saue vald	Narva linn

Komponendis KOV teenused, kus mõndeti KOV teenuste osutamise võimet tõusis Jõhvi vald üheksandast kohast kolmandale.

Tabel 11. KOV võimekuse TOP 10 komponendis „KOV teenused“ 2010 - 2013 ja 2006 – 2009 (Geomedia 2013:19).

	Periood 2010 - 2013	Periood 2006 - 2009

Koht	KOV-üksus	KOV-üksus
1	Põltsamaa linn	Paide linn
2	Hiiu vald	Põlva linn
3	Jõhvi vald	Tartu linn
4	Järvakandi vald	Tallinna linn
5	Tartu linn	Vastseliina vald
6	Kose vald	Pärnu linn
7	Põlva vald	Järvakandi vald
8	Võru linn	Võru linn
9	Tallinna linn	Jõhvi vald
10	Tõrva linn	Viljandi linn

Jõhvi valla endise vallavanema Tauno Võhmari sõnul „Jõhvi vallal on lai valik huvi- ja sporditegevusi ja tänu sellele on nii kõrge koht“. (Põhjarannik 10.10.2012)

Omavalitsuste KOV-võimekuse indeksi üldises pingereas aastatel 2006 - 2009 ja 2010 – 2013 tõusis Jõhvi vald 24. kohast 17. kohale. (Geomedia 2013:25)

Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia analüüsinud regionaalministri tellimisel omavalitsusi 29 näitaja lõikes. Muuhulgas on arvesse võetud elanike arv, inimeste sissetulekud ja töötuse määr. Vaadati ka näitajad, mis iseloomustavad kohapeal pakutavate teenuste hulka, näiteks mis haridusvõimalused on vallas või linnas, kas seal tegutseb ettevõtteid, mittetulundusühinguid ja kas on võimalik külastada ujulat või apteeki.

Peatüki kokkuvõtteks võib teha järgmised järeldused: enne ühinemist nii linnal kui ka vallal olid probleemid võimekusega. Linnal ei olnud maad edasi arenemiseks aga vallal

olid suured võlad väikese eelarve tõttu. Ühinemine parandas olukorda, valla territoorium muutus terviklikumaks, raamatupidamine kahe omavalitsuse vahel sai lihtsamaks ja loogilisemaks.

Peale ühinemist nii linna kui ka endise valla territooriumil oli tehtud suuremahulised investeeringud, mis tähendab, et endine valla territoorium ei olnud jäetud unarusse, vaid seda arendatakse.

Jõhvi teeb ühinemise ettepanekud naaberomavalitsustele, see tähendab, et vald soovib oma võimekust tõsta veelgi rohkem.

Peale omavalitsuste ühinemist vähenesid majandamis- ja tööjõu kulud, mis näitab, et omavalitsuses toimus kokkuhoid.

Jõhvi finantsiline jätkusuutlikkus on heal tasemel, tänu sellele, et tal on väike laenukoormus ja on piisavalt vahendeid suurtes projektides omafinantseeringu tagamiseks. Selline finantskäitumine tõstab valla võimekust.

Geomedia poolt läbi viidud omavalitsuste võimekuse uuringus Jõhvi vallal on küllalt kõrge koht perioodil 2006 – 2009 ja veel kõrgem perioodil 2010 – 2013, mis näitab võimekuse kasvu.

Kõik need näitajad tõestavad positiivset mõju ühinenud omavalitsustele.

KOKKUVÕTE

Minu töö eesmärk oli välja selgitada ühinemise mõju Jõhvi linna ja Jõhvi valla võimekusele. Selleks ma täitsin mitu ülesandeid: välja selgitsin haldusreformi põhjused ja eesmärgid; uurisin haldusreformi stiile, mudeleid ja kogemusi Eestis ja naaberriikides; leidsin omavalitsuste ühinemiste tugevad ja nõrgad küljed teadlaste poolt läbi viidud uuringute põhjal; uurisin Jõhvi linna ja Jõhvi valla ühinemise põhjused; võrdlesin Jõhvi linna ja Jõhvi valla finantsnäitajad enne ja pärast ühinemist; uurisin ühinenud Jõhvi valla võimekuse arengut aastatel 2006-2009 ja 2010-2013.

Töö käigus olid tehtud järgmised järeldused: haldusreformi eesmärk on teha väikesed omavalitsused tugevamaks, ühendades neid. Suurtel omavalitsustel on suurem maksumaksjate arv, eelarved, võimalused osalemiseks Euroopa Liidu projektides. Suured omavalitsused saavad pakkuda paremaid ja kvaliteetsemaid teenuseid kui väikesed. Nii Eestis kui ka naaberriikides toimuvate omavalitsuste ühinemiste kaudu püütakse säästa valitsemiskulud ja suurendada pakutavate teenuste kvaliteeti.

Tihti peale omavalitsused otsustavad ühinemise kasuks, sest see lihtsustab nende raamatupidamist (ei pea maksma teisele omavalitsusele oma õpilaste eest); kooli pidamine suures vallas on lihtsam, väikeses vallas aga vahel võimatu.

Kuid omavalitsuste ühinemiste taga seisab ka poliitiline aspekt, omavalitsuste juhid ei taha kaotada tööd ja võimu. Tihti omavalitsustel on erinev oma omavalitsuse arengu visioon. Selliste lahkarvamuste vältimiseks on kindlasti vaja koostada üksikasjalik ühinemisleppe. Elanikud on tihti peale ühinemise vastu, sest kardavad, et omavalitsuse poolt pakutavad teenused muutuvad kättesaamatuks. Ja veel üks tõsine probleem on selles, et väikesed omavalitsused ühinedes teiste väikeste omavalitsustega kaotavad riigipoolset finantseerimist, mis muudab nende eelarvet veel väiksemaks. See juhtub sellepärast, et keskvalitsusel puudub haldusreformi finantsilist jätkusuutlikkust tagav raamistik. Kõik need kartused ja kitsaskohad takistavad omavalitsuste ühinemist ja omavalitsused ei kiirusta ühinemisega.

Jõhvi valla ja Jõhvi linna ühinemise põhjused seisnesid selles, et Jõhvi linnal oli vaja juurde maad edasi arenemiseks. Aga Jõhvi vald oli nii väike, et ei suutnud areneda väikese eelarve tõttu. Kohaliku omavalitsuse võimekus tähendab potentsiaali midagi ära teha. Ühinedes, tõstsid Jõhvi linn ja Jõhvi vald oma võimekust. Samuti mõjus hästi ühinenud valla võimekusele see, et vald ei kiirustanud võtta laenu. Valdade ühinemine

mõjus hästi ka nende finantsuutlikkusele: vähenesid majandamiskulud ja tööjõukulud. Peale omavalitsuste ühinemist olid teostatud paljud suuremahulised projektid nii endise linna kui ka endise valla territooriumil.

Üldiselt võib öelda, et haldusreform on põhjendatud ja meie riigile vajalik. Omavalitsuste ühinemine mõjub nendele pigem positiivselt kui negatiivselt. Jõhvi linna ja Jõhvi valla ühinemine tõstis nende võimekust. Oma töös suutsin ma täita minu poolt püstitatud ülesanded ja saavutada töö eesmärgi.

Minu uurimus võib aidata omavalitsusi, kes seisab ühinemiste ees, välja selgitada probleeme ja võimalusi, mis on seotud omavalitsuste ühinemisega.

SUMMARY

ACCESSION OF JÕHVI PARISH TO JÕHVI CITY AND ITS IMPACT TO THEIR CAPABILITY

Administrative reform is one of the most popular reforms in modern world including Estonia. Bigger municipalities contain the bigger number of taxpayers, bigger budgets, more opportunities to participate in European Union projects. Larger municipalities have got an ability to offer better high quality services than small ones. Through accession of municipalities in Estonia as well as in other neighboring countries the government expenditure is tried to be saved in order to increase the quality of offered services.

Purpose of my work was to find out the impact to their capability after the accession of Jõhvi city to Jõhvi Parish. In order to do that I completed the tasks as follows: in the first and theoretical part of my thesis I identified the reasons and the aim of administrative reform, studied the styles of administrative reforms, models and experiences in Estonia and in the neighboring countries; in the second part, I found out the strenghts and weaknessess of the accession of municipalities according to researches carried out by scientists, in order to understand in which area exactly the capability of united municipalities usually increases; in the third part I studied the reasons for accession of Jõhvi Parish to Jõhvi city, compared the financial reports before and after the accession, studied dynamics of capability of Jõhvi Parish from 2006 – 2009 and from 2010 – 2013.

The theory of the thesis: in my thesis I relied on Jan-Erik Lane's theory, according to which the main purposes of administrative reform are effectiveness and sustainability. Meaning that costs of government expenditure in joined municipalities are lower whereas the quality of the offered services is improving. Municipality is becoming stronger, its capability is growing. I have studied how and in which areas has the capability in joined Jõhvi Parish grown.

Methodology of the thesis: I have studied four different studies by Estonian scientists in order to find out what data and figures to pay attention to. I identified the general tendencies to occur, in which areas was capability increasing and tried to observe joined Jõhvi Parish under the same angle. My chosen aspects were as follows: completed high volume projects of joined Jõhvi Parish, the share of loans and grants, changes in the budget and dynamics analysis of the capability.

The answers in the thesis to my research were found as follows:

- What are the styles of administrative reforms and municipalitie accessions in Estonia?

In order to understand the process of administrative reform and accession that suppose to increase the capability, is important to know how they work. The most common administrative reform is management reform as the purpose of it is to increase effectiveness of provided services. Styles of the accession of municipalities are annexion, which is accession of small municipalities with the bigger and stronger neighbors. Usually it is accession of local municipalities with cities. Second style of accession is assimilation, where two or more neighbor municipalities join together. Accessions rather take place from top to down by the initiative of central government: government pays accession compensatory and developes accession plan.

- What are the experiences in conducting administrative reform in neighboring countries?

Estonia and its neighboring countries have many things in common in conducting administrative reforms – central government is trying to reduce the number of municipalities in order to save money and to improve the quality services, although the accession process itself is not easy, despite of accession compensatory provided by the government.

- What are the strengths and weaknesses of accession of municipalities?

The strengths of accession of municipalities: accountancy becomes transparent and easy (for instance it is not necessary to pay other municipalities for students), maintenance of schools is much easier in the bigger municipality whereas in the small municipality it is practically impossible, because of the small budget. When the budget becomes bigger there are better chansen to find self-financing for EU projects. The government expenditure reduces whereas quality of services increases.

The weaknesses of accession of municipalities: small munitcipalities united to other small municipalities lose state fondings that changes their budget even smaller. It occurs as central government does not have the sustainable phramework for administrative reform. Often municipalities are not attentive enough as have not added detailes to

Accession Treaty which brings up later disagreements. Sometimes heads of governments are against accession as they do not want to lose their position and power.

- How accession of Jõhvi Parish to Jõhvi city influenced their capability?

The purpose of municipalities is to increase their capability. In order to find an answer to my last question in my thesis, I used the information found in researches.

The capability of the local municipalities means potential to complete something. Jõhvi city and Jõhvi Parish increased their capability by accession. Jõhvi city gained more land for further development and Jõhvi Parish got rid of their debts (Jõhvi Parish had difficulties to cover educational expenses for schools and pre-schools, also were not able to participate in high-volume EU projects). Accession of municipalities had a good influence to financial sustainability: administrative expenses were reduced whereas budget increased. After accession of municipalities high-volume projects were carried out both in the city as well as in Parish. According to survey carried out by Geomedia, Jõhvi Parish rose to top ten in the table of „Local authority capacity indices“ by its three components, which means it is one of the most capable municipalities in Estonia.

Overall, it is safe to say that administrative reform is justified and necessary to government. Accession of municipalities has rather positive influence to them than negative. Accession of Jõhvi Parish to Jõhvi city has increased their capability.

KIRJANDUS

ERR uudiste artikkel: „Soome kohalike valimiste keskne teema on haldusreform“. 21.09.2012. <http://uudised.err.ee/v/valismaa/4d062400-7270-4e54-8db3-cb15c38efd97> (viimati vaadatud 14.11.2015).

Geomedia uuring 2013. KOV-üksuste võimekuse indeksi analüüs. <https://haldusreform.files.wordpress.com/2012/09/kohaliku-omavalitsuse-vc3b5imekuse-indeksi-analc3bcc3bcs-2010-2013.pdf> (viimati vaadatud 5.12.2015).

Haldusreformi lehekülg. Haldusreformi seaduse eelnõu. <https://haldusreform.wordpress.com/2015/12/19/haldusreformi-seaduse-eelnou-saadeti-avalikule-kooskolastusringile/> (viimati vaadatud 25.12.2015).

Haldusreformi lehekülg. KOV-ühenemiste juhendmaterjal. <https://haldusreform.files.wordpress.com/2012/09/kov-c3bchinemiste-juhendmaterjal.pdf> (viimati vaadatud 20.12.2015).

Haldusreformi lehekülg. Pilk Eestist välja. <https://haldusreform.wordpress.com/2009/03/19/kohalike-omavalitsuste-suurus-ja-haldusreformid-pilk-eestist-valja/> (viimati vaadatud 18.12.2015).

Haldusreformi lehekülg. Keskmise elanike arv omavalitsustes. <https://haldusreform.wordpress.com/2009/03/19/vordlus-keskmise-elanike-arv-omavalitsustes/> (viimati vaadatud 10.12.2015).

Jõhvi Teataja. Jõhvi valla ajaleht. Oktoober 2015.

Jõhvi valla arengukava 2014 – 2020. <https://www.riigiteataja.ee/aktiisa/4241/0201/4004/arengukava%20eelarvestrateegiaga.pdf> (viimati vaadatud 27.12.2015).

Lane, Jan - Erik 2000. The Publik Sector. Concepts, Models and Approaches. 3rd edition.

Maalehe artikkel „Läti hindab haldusreformi õnnestunuks“. 3.05.2012. <http://maaleht.delfi.ee/news/maaleht/uudised/lati-hindab-haldusreformi-onnestunuks.d?id=64337437> (viimati vaadatud 15.11.2015).

Municipalities of Denmark. http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Denmark (viimati vaadatud 15.11.2015).

Municipalities of Finland. http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Finland (viimati vaadatud 15.11.2015).

Municipalities of Sweden. http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Sweden (viimati vaadatud 15.11.2015).

Põhjaranniku artikkel 10.10.2012 „Jõhvi kuulub võimekamate maakonnakeskuste hulka“ <http://pr.pohjarannik.ee/?p=5666> (viimati vaadatud 14.01.2016).

Rahandusministeeriumi kodulehekül. <http://www.fin.ee/haldusreform> (viimati vaadatud 25.12.2015).

Rahandusministeerium. Kohalike omavalitsuste eelarve aruanne 2007. <http://www.fin.ee/kov-eelarved-ulevaated> (viimati vaadatud 30.12.2015).

Riigiteataja. Jõhvi linna 2004. aasta majandusaasta aruande kinnitamine. <https://riigiteataja.ee/akt/925318> (viimati vaadatud 30.12.2015).

Saldoandmike infosüsteem <https://saldo.fin.ee/> (viimati vaadatud 1.12.2015).

Siseministeerium. Haldusterritoriaalne korraldus. <https://www.siseministeerium.ee/5994/> (viimati vaadatud 07.10.2015).

Siseministeerium. Haldusterritoriaalne korraldus. <https://www.siseministeerium.ee/30063/> (viimati vaadatud 19.10.2015).

Siseministeerium. KOV üksuste liitumisprotsess Eestis. <https://www.siseministeerium.ee/omavalitsusüksuste-uhinemise-protsess-eehis/> (viimati vaadatud 12.10.2015).

Soome haldusjaotus 2013. http://en.wikipedia.org/wiki/Finland#Administrative_divisions (viimati vaadatud 15.11.2015).

Soome linnad/vallad 2013. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Finnish_municipalities (viimati vaadatud 15.11.2015).

Soome läänid. http://fi.wikipedia.org/wiki/Suomen_l%C3%A4%C3%A4nit (viimati vaadatud 15.11.2015).

Teadmus. Eestikeelne teadmusbaas. Eesti lähiajalugu – ENSV territoorium ja haldusjaotus. <http://www.teadmus.ee/andmed/1410131712233/eesti-l%C3%A4hiajalugu-ensv-territoorium-ja-haldusjaotus> (viimati vaadatud 13.12.2015).

TÜRI = Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut 2008. „Kohalike omavalitsuste 2005. a ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs“. <https://www.tlu.ee/UserFiles/Georg%20Sootla%20Kersten%20Kattai%20Ave%20Viks%20KOV%20%C3%BChinemised%202005.pdf> (viimati vaadatud 20.12.2015).

Viks, Ave; Sootla, Georg; Kattai, Kersten 2010. Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised: protsess ja tulemused. <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14301> (viimati vaadatud 3.11.2015).

Viks, Ave 2012. Eestis aastatel 1996 – 2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs. https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/content-editors/KOV/kov_uhinemiste_finantsmojude_analuus_1996-2011.pdf (viimati vaadatud 4.12.2015).

Ülper, Aivo; Jaansoo Annika; Reiljan Janno 2013. Ühinemiste mõju kohalike omavalitsusüksuste finantsilisele jätkusuutlikkusele. <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16671> (viimati vaadatud 4.12.2015).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Olga Gurova (sünnikuupäev: 4.09.1980)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Jõhvi valla ja Jõhvi linna ühinemise mõju nende võimekusele“,

mille juhendaja on Aet Kiisla,

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

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

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

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

Narvas, **18.01.2016.**