



Kohalike omavalitsuste tehniline efektiivsus

Omavalitsustelt oodatakse elanikele teenuste pakkumisel eelarve, personali ja infrastruktuuri tõhusat kasutamist. Analüüsist selgus, et Eesti igast kümnest omavalitsusest üheksa on tõhusad või väga tõhusad. Samas on nii 2022/2023. aasta kui ka 2021/2022. aasta võrdluses omavalitsuste efektiivsus mõnevõrra langenud. Rahvastiku suurem tihedus võimaldab ressursse tõhusamalt kasutada, kuid selle mõju on väike. Kui jagada omavalitsused tulukuse järgi rühmadeks, on efektiivsuse erinevused rühmade sees peaaegu sama suured kui rühmade vahel. Siiski on toimetulevad omavalitsused võrreldes tulukamate omavalitsustega pisut efektiivsemad. Omavalitsuste efektiivsust parandab ka suurem finantsautonoomia.

Arenaguseire Keskuse uurimissuuna „Avalike teenuste aeg-ruumilise kättesaadavuse tulevik“ eesmärk on kirjeldada, milline on avalike teenuste kättesaadavuse hetkeseis ja võimalused tulevikus ning millised võiksid olla teenuste osutamise jaoks sobivaimad tulevikumudelid.

Omavalitsuste tehnilise efektiivsuse analüüsi tegi Arenaguseire Keskuse tellimisel Estonian Business School.

Uurimissuuna materjalid www.arenaguseire.ee

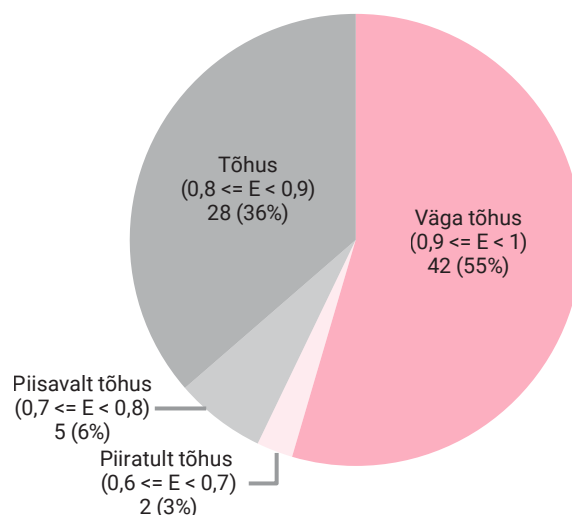
Omavalitsuste tehniline efektiivsus tähendab seda, kui tõhusalt suudab omavalitsus kasutada olemasolevaid ressursse, nagu eelarve, personal ja infrastruktuur, et elanikele teenuseid pakkuda. Tehniline efektiivsus on tihedalt seotud teenuste aeg-ruumilise kättesaadavusega. Kui teenuseid pakutakse efektiivselt, on need kättesaadavad võimalikult paljudele inimestele õigel ajal ja sobivas kohas.

Omavalitsuste ressursside tõhusama kasutamisega luuakse tingimused majanduse arenguks¹. Euroopa Liidu 27 riigi 2012, 2015, 2018 aasta andmete võrdluses oli Eesti Eesti kohalike omavalitsuste efektiivsuse poolest nelja parima riigi seas. Kui riikides keskmiselt efektiivsus langes, siis Eestis see suurenes 4%².

Eesti omavalitsuste tehnilise efektiivsuse analüüs hõlmab viit teenusevaldkonda: üldvalitsemine, haridus, kommunaalmaajandus, liikuvus (ühistransport) ning kultuur ja sport. Tehniline efektiivsus määratletakse sisendite ja väljundite suhtena (skaalal 0–1). Hinnatakse, kui hästi omavalitsus suudab kasutada olemasolevaid ressursse, et saada maksimaalne võimalik väljund (nt teenuste tase ja elanike rahulolu).

Eesti omavalitsused toimivad efektiivselt (vt joonis 1). 2023. aastal oli ligi üheksa kümnest omavalitsusest tõhus või väga tõhus. Omavalitsustest umbes kümnendik oli piisavalt või piiratult tõhus. Seega on rohkem tõhusaid ja väga tõhusaid kui piiratult tõhusaid ja ebatõhusaid omavalitsusi (keskmine efektiivsuskoor 0,90, mediaan 0,91).

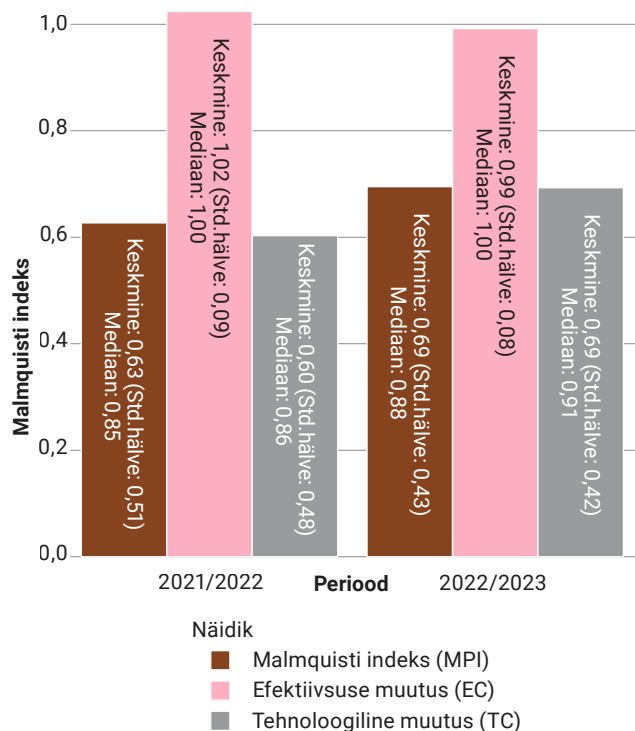
2022/2023. aasta ning 2021/2022. aasta võrdluses on omavalitsuste efektiivsus paraku vähenenud (vt joonis 2). Tehnilise efektiivsuse muutust kirjeldatakse Malmquisti produktiivsusindeksi (MPI) abil, mis võtab arvesse nii muutust sisendite efektiivsuses kasutamises kui ka tootlikkuses. Indeksi järgi on sel kümnendil omavalitsuste tehniline efektiivsus keskmiselt langenud. Üldsuundumusena on omavalitsuste efektiivsuse langus tingitud sellest, et kuigi ressursse kasutatakse efektiivselt, so. võimaliku tootlikkuse taseme lähedalt, siis maksimaalne võimalik tootlikkus on kahanenud, näiteks sisendhindade kiire kasvu tõttu – olemasolevad ressursid võimaldavadki pakkuda vaid väiksemal hulgal või kehvema kvaliteediga teenuseid.



Joonis 1. Omavalitsuste tehniline efektiivsus 2023
Allikas: Estonian Business School Arenaguseire Keskuse tellimisel

Märkus: analüüsitud omavalitsuste seast on välja jäänud Ruhnu ja Vormsi vald erandlikkuse tõttu.

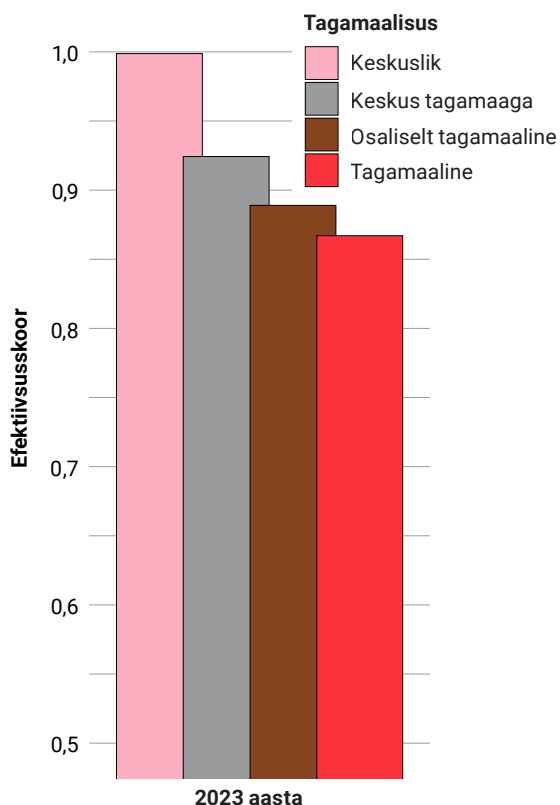
Tagamaalised omavalitsused on vähem efektiivsed. Mida lähemale keskusele omavalitsus asub, seda efektiivsem see on (vt joonis 3). Tagamaalisus tähendab elanikkonna paiknemist keskuste ja vähem asustatud alade vahel. Tagamaad on seega hõredamalt asustatud piirkonnad. Vaadeldud perioodide puhul on efektiivsuse keskmiste skooride järgi tagamaalised ehk hõredamalt asustatud omavalitsused pisut vähem efektiivsed. Teisisõnu saavad suurema rahvastikutihedusega omavalitsused elanikele pisut tõhusamalt avalikke teenuseid pakkuda, kuna neil on tõenäoliselt elanike arvukusest tulenevaid eeliseid, mis aitavad (püsi-)kuluseid jagada.³ Seega, kui rahvastikutihedus on määrav, ei pruugi Eesti tingimustes omavalitsuste liitmine ehk omavalitsuse elanike arvu kasv tingimata efektiivsust suurendada.



Joonis 2. Omavalitsuste tehnilise efektiivsuse muutus aastatel 2021/2022 ja 2022/2023

Allikas: Estonian Business School Arenguseire Keskuse tellimisel

Märkus: kui MPI > 1, siis on keskmiselt omavalitsuste tootlikkus paranenud; kui MPI < 1, siis on tootlikkus vähenenud.

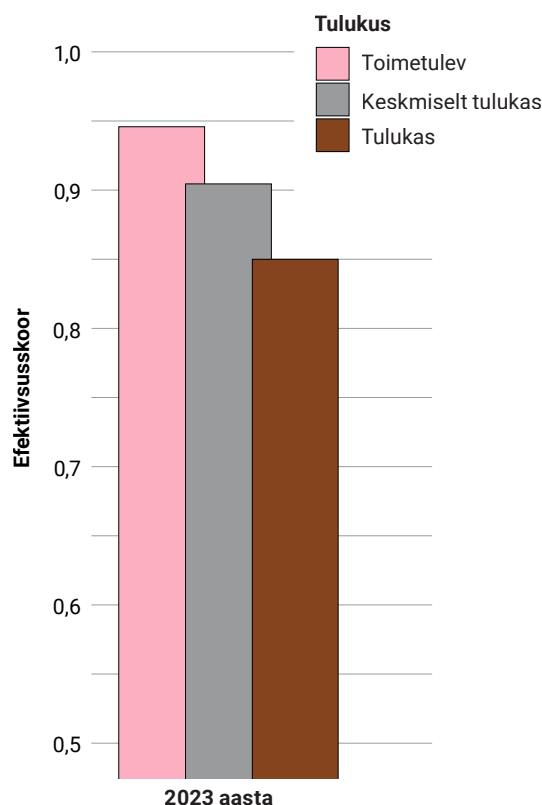


Joonis 3. Omavalitsuste efektiivsuse keskmised skoorid elanike hajutatuse alusel rühmitatuna

Allikas: Estonian Business School Arenguseire Keskuse tellimisel

Tulukamad omavalitsused pigem ei ole efektiivsemad (vt joonis 4). Tulukuse viitab omavalitsuse rahalistele võimalustele ehk tuludele ühe elaniku kohta. Tulukuse rühmad on küllaltki erinevad. Erinevused tulukuse rühmade sees on peaaegu sama suured kui rühmade vahel. Kui võrrelda 2023. aasta andmeid, selgub, et tulukamad omavalitsused on vähem efektiivsed kui toimetulevad omavalitsused. See võib osutada, et paljud väiksema tuluga omavalitsused on piiratud ressursse targalt kasutades nupukamad.

Eesti omavalitsusi iseloomustab vähene fiskaalautonoomia. Suurem osa tuludest saadakse keskvalitsuse sihtotstarbelistest tulusiiretest ja vaid väiksem osa tuludest tuleb (kohalikest) maksudest ja tuludest, mille üle otsustavad omavalitsused ja nende valijaskond. Analüüs näitab, et **omavalitsuste tulusiirete osakaal mõjutab omavalitsuste efektiivsuskooori negatiivselt, st vähene fiskaalautonoomia kahandab ka efektiivsust**. Seega, kui tulusiirete osakaalu praeguse 80–95% osakaaluga võrreldes veelgi suurendada, väheneb omavalitsuste efektiivsus. Ka teaduskirjanduses on leitud, et omavalitsuste suurem fiskaalautonoomia tähendab elanike ja valitud esindajate suuremat vastutust ressursside kasutamisel, mis omakorda parandab efektiivsust⁴.



Joonis 4. Omavalitsuste efektiivsuse keskmised skoorid tulukuse alusel rühmitatuna

Allikas: Estonian Business School Arenguseire Keskuse tellimisel

Viidatud allikad:

¹ Perugini, F. (2024). Local government efficiency and economic growth: The Italian case. *Socio-Economic Planning Sciences*, 91, 101775.

² Halaskova, R., Halaskova, M., Gavurova, B., Kocisova, K. (2022), The Local Governments Efficiency in the EU Countries: Evaluation by Using the Data Envelopment Analysis, *Montenegrin Journal of Economics*, kd 18, nr 1, 127–137.

³ Worthington, A. C., Dollery, B. E. (2001). Measuring efficiency in local government: an analysis of New South Wales municipalities' domestic waste management function. *Policy Studies Journal*, 29(2), 232–249.

⁴ Narbón-Perpiñá, I., de Witte, K. Local Governments' Efficiency: A Systematic Literature Review—Part II. *International Transactions in Operational Research*, 25, nr 4 (juuli 2018), 1107–36.