

TARTU ÜLIKOOL

Pärnu kolledž

Ettevõtlusosakond

Üllar Laid

**HALDUSREFORMIGA PLANEERITUD
KULUTÕHUSUSE TEOSTUMINE ÜHINENUD
OMAVALITSUSTE NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja: Kandela Õun, MA

Pärnu 2025

Soovitan suunata kaitsmisele

(allkirjastatud digitaalselt)

Kandela Õun

(allkirjastatud digitaalselt)

kaasjuhendaja nimi

Kaitsmisele lubatud

TÜ Pärnu kolledži programmijuht

(allkirjastatud digitaalselt)

Margus Kõomägi

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

(allkirjastatud digitaalselt)

Üllar Laid

SISUKORD

Sissejuhatus.....	4
1. Teoreetiline ülevaade eesmärkide teostumisest haldusreformi järel.....	7
1.1. Haldusreformi vajadus ja kohaliku omavalitsuse roll.....	7
1.2. Avaliku teenuse osutamise motivatsioon.....	13
1.3. Kulutõhusus avalikus sektoris ja selle mõõtmine.....	16
2. Empiiriline Uuring haldusreformiga planeeritud kulutõhususe teostumisele ühinenud omavalitsustes.....	18
2.1. Ülevaade haldusreformi käigus ühinenud omavalitsustest.....	18
2.2. Metoodika ja valim.....	20
2.3. Uuringu tulemused ja analüüs.....	25
2.4. Järeldused haldusreformiga planeeritud kulutõhususe teostumisele ühinenud omavalitsuste kohta.....	29
2.5. Soovitused omavalitsustele ja reformi hindamise väärtus.....	31
Kokkuvõte.....	33
Viidatud allikad.....	35
Lisad.....	41
Lisa 1 Käibemaksukohustus.....	42
Lisa 2. Põhitegevused EMTAK koodide põhjal.....	43
Lisa 3. Registreeritud elanike arv uuritavates omavalitsustes 01.01.2025a seisuga...44	
Lisa 4. Ankeetküsitlus kohaliku omavalitsuse ja valdkondlikule juhile.....	45
Lisa 5. Ankeetküsimustik teenuse osutajale.....	50
Lisa 6. Küsimustik teenuse kasutajatele.....	55
Lisa 7. Valdkondliku juhi valimine respondentiks.....	58
Lisa 8. E-äriregistri väljavõte.....	59
Lisa 9. Hallatava asutuse põhimäärusest väljavõte.....	60
Summary.....	61

SISSEJUHATUS

Territoriaalne ja demograafiline muutumine ja nende piiride nihutamine toimub ajaloos pidevalt. See toob kaasa ka majanduslikud huvid või majandusliku olukorra üle vaatamised. Leidmaks just hetkeolukorras parimat lahendust on võimalik läbi viia haldusreforme.

Viimastel aastakümnetel on valitsused kogu maailmas kasutanud haldusreforme avalike organisatsioonide muutmiseks. Kui algselt oli mureks organisatsioonide toimimise tõhususe suurendamine, siis viimasel ajal on selleks organisatsioonide avatus ühiskonnale. Sellel muutuv al teel on avalike organisatsioonide juhtide otsuste tegemise toetamiseks kasutatud tulemuslikkuse mõõtmise ja juhtimise süsteeme *Performance measurement and management systems* (PMMS), kuigi mitte alati edukalt (Castelo & Gomes, 2024, lk 399). Buchanan (1974, lk 10) käsitlese järgi puudub avaliku sektori ametnikel stiimul tõhususe ja kliendirahulolu tagamiseks, mistõttu võivad nad kasutada oma infoeeliseid isiklikuks kasuks avalikkuse arvelt.

Eestis 2017.a toimunud viimasele suuremahulisele haldusreformile eelnes ühiskondlik debatt, kus mitmed eksperdid, huvirühmad, organisatsioonid ning ettevõtjad selgelt ja valjuhäälselt riigi ja kohalike omavalitsuste (KOV) reformimise mõõdapääsmatust välja tõid (Rahandusministeerium et al., 2017). Haldusreformi põhjendati vajadusega ühtlustada teenuste kvaliteeti ja parandada nende kättesaadavust sõltumata piirkondlikest erisustest (Riigikontroll, 2012).

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi hallatava portaali minuomavalitsus.ee metoodika alusel on KOV-e avalikud teenused üldtasemel tõusnud ühinenud omavalitsustel 2021.a võrreldes 2018.a seisuga keskmiselt 5% ja mitteühinenud KOV-tel 2%, aga seejuures on mitteühinenutel, kelle elanike arv on alla 5000, on teenuste üldine tase hoopis langenud 9% võrra.

Reformi kriitikud on toonud esile küsimuse, kas omavalitsuste liitmine on tegelikkuses viinud soovitud kulutõhususe suurenemiseni või on tekkinud hoopis uued administratiivsed väljakutsed ja majanduslikud lisakulud. Riigikontrolli arvates on paljud omavalitsused selleks liiga väikesed, et kõiki teenuseid oodatud tasemel pakkuda. Kulukust arvestades, ei oleks igas omavalitsuses nende loomine ka mõistlik, samuti ei oleks teenuste pakkumiseks võimalik palgata vajalikul hulgal kvalifitseeritud spetsialiste (Riigikontroll, 2012, lk 5). Vabatahtlikult või sunniviisiliselt liitunud omavalitsused on reformijärgselt pidanud ühendama ka hallatavaid asutusi ühise juhtimise alla või looma uusi ettevõtteid näiteks majandustegevuste teostamisel. Seega on käesoleva lõputöö uurimisprobleemiks haldusreformi käigus ühinenud omavalitsuste kulutõhususe ebaselgus, sest puudub ülevaade haldusreformiga planeeritud kulutõhususe teostumisest ning reformi seos avalike teenuste kvaliteedi ja halduskoormusega.

Käesoleva töö eesmärk on analüüsida avaliku teenusega seotud erinevate osapoolte hinnanguid haldusreformiga seatud eesmärkide saavutatusele ühinenud omavalitsuste teenuste osutamisel. Analüüsi tulemustel tekkinud ettepanekud esitatakse Eesti Linnade Valdade Liidule.

Lõputöö eesmärgist tulenevalt on uurimisküsimused järgmised:

- kuidas hindavad haldusteenust erinevad osapooled (KOV juhid, teenuse pakkujad ja teenuse saajad);
- kuidas on ühinenud omavalitsustes haldusreformiga seatud eesmärgid praktikas realiseerunud.

Töös käsitletakse haldusreformi teoreetilist tausta ning avaliku sektori efektiivsuse hindamise meetodit nagu *New Public Management* (NPM) ja kulude kontrollimise meetodit *Lean Management* (LM). Erasektorist pärit juhtimispõhimõtete rakendamise aitab seada mõõdetavaid eesmärke ja kontrollida nende täitmist. Empiirilises osas analüüsitakse ühinenud omavalitsuste haldusettevõtete majanduslikku toimimist reformijärgses olukorras, tuginedes kvantitatiivsele uurimisviisile. Lõpuks esitatakse järeldused ja soovitused, mis aitavad kaasa kohalike omavalitsuste haldus- ja finantsjuhtimise optimeerimisele.

Haldusreformide tulemuslikkuse hindamine on oluline nii poliitikakujundajatele kui ka kohalikele omavalitsustele, et mõista, millised reformimeetmed annavad reaalseid tulemusi ning milliseid aspekte on vaja tulevikus paremini läbi mõelda.

1. TEOREETILINE ÜLEVAADE EESMÄRKIDE TEOSTUMISEST HALDUSREFORMI JÄREL

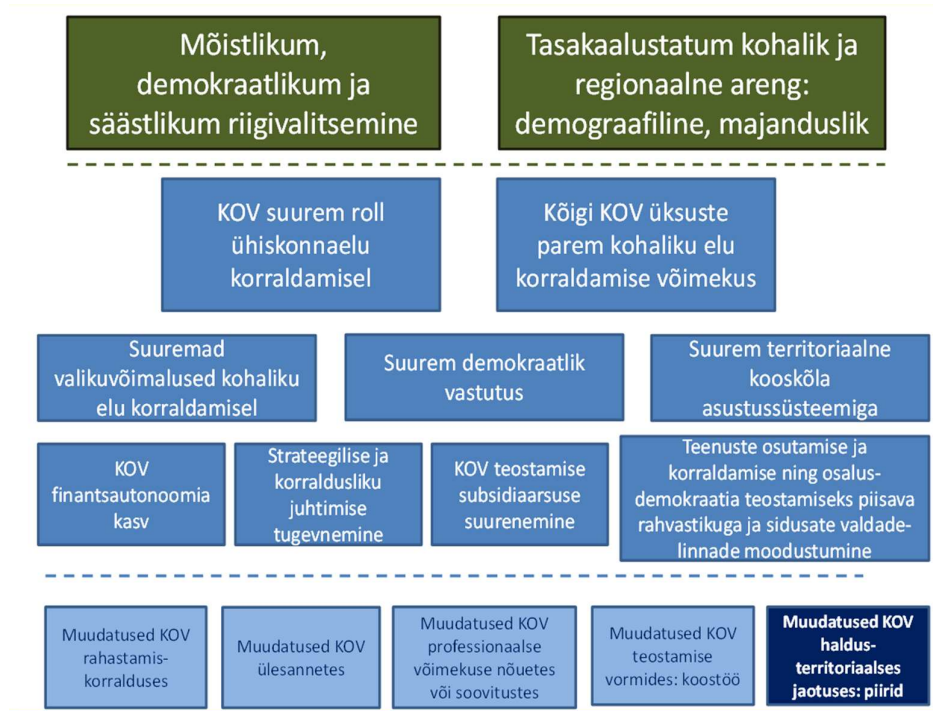
1.1. Haldusreformi vajadus ja kohaliku omavalitsuse roll

Iga riigi toimimise alustalaks on tema kodanike heaolu ja seda heaolu soodustavad avalike teenuste pakkumise suurem võimekus võimalikult madalate halduskuludega. Avalike teenuste pakkujaks on kohalik omavalitsus, kelle suutlikkus riiklikult paika pandud teenuseid osutada sõltub mitmetest teguritest nagu administratiivne võimekus, geograafiline asukoht ja tulubaas.

Haldusreformi laiem eesmärk on valitsemise keskkonna paremaks tegemine, ajaga kaasas käimine (vt joonis 1). Reformi üheks peamiseks sihiks oli teenuste dubleerimise vähendamine, administratiivsete kulude optimeerimine ning kohalike omavalitsuste finantsilise ja strateegilise juhtimise tugevdamine. NPM-i teooria keskne fookus on tõhususe suurendamisel ja tulemusjuhtimisel. LM keskendub protsesside tõhustamisele ja raiskamise vähendamisele. Juhtimise tugevdamine ja säästlikum valitsemine olid Eesti 2017 aasta haldusreformi üheks eesmärgiks

Kriitika „bürokratliku“ avaliku halduse suhtes tekkis uut avalikku haldust (*New Public Management – NPM*) pooldavate autorite seas. NPM-i intellektuaalne taust pärineb suuresti *laissez-faire*'i pooldavast Austria majandusteaduse koolkonnast, mille järgi on majanduslik enesehuvi sotsiaalse progressi keskmes, ning avaliku valiku teooriast (*Public Choice Theory*), mis laiendas samu eeldusi ka avalikku sektorisse. Avaliku teenistuse ja erasektori juhtimisvõtted on erinevad. Haldusreformi kontekstis on sobilik kasutada avaliku sektori reformide teooriaid, mis käsitlevad efektiivsuse ja kulutõhususe eesmärke. Erinevate avaliku sektori juhtimisteooriatega on tegeletud läbi aegade erinevad teadlased nagu Christopher Pollitt ja Geert Bouckaert (Ongaro & Valotti, 2008, lk 174).

Hood keskendub NPM-le mille põhieesmärk on kulude vähendamine ja avaliku sektori efektiivsuse tõstmine tugeva rõhuga kulutõhususe hindamisele ja parendamisele (Hood, 1991, lk 4).



Joonis 1. Haldusreformi eesmärgipuu. Allikas: Rahandusministeerium

Hood (1991, lk 5) on oma artiklis välja toonud seitse peamist juhtmõtet millest viite on NPM-i reformidega järjekindlalt seostatud:

- üleminek poliitikalt juhtimisele, mis tähendab, et poliitikate kavandamisel ja rakendamisel tuleb üha enam rõhku panna funktsionaalsetele kaalutlustele;
- muutus koondamiselt jaotamisele, mis tähendab, et vanemaid riiklikke monopole hakati lahutama;
- muutus planeerimiselt ja avalike teenuste heaolult rõhuasetusele kulude kärpimisele;
- üleminek protsessipõhistelt lähenemisviisidelt väljundi kontrollile kui peamisele tulemusjuhtimise kriteeriumile;
- ja pakkumise eraldamine tootmisest, mis tuleneb suundumustest avalike teenuste erasektorile allhanke osas, samuti erastamisest.

Moynihan (2012, lk 52) on võtnud fookuse tulemuslikkuse juhtimise ja avaliku sektori tulemuslikkuse mõõtmisele, rõhutades eriti, kuidas avalikud organisatsioonid saavad tõhusalt kasutada ressursse ning saavutada kulutõhusust läbi parema tulemuste juhtimise. Barzelay (2001, lk 58) on uurinud ja analüüsinud juhtimismeetodite uuenduste seost avaliku sektori organisatsioonide tulemuslikkuse ja kulutõhususe. Moore on arendanud avaliku väärtuse (*public value*) mõistet, mis hõlmab ka efektiivsuse ja kulutõhususe küsimusi avaliku sektori juhtimises. Moore'i lähenemine rõhutab strateegilise juhtimise rolli efektiivsuse ja tulemuslikkuse saavutamisel. (Weinberg & Lewis, 2009, lk 255). Neile ja teistele toetub avaliku sektori juhtimise teooria ja praktika (NPM) väljatöötamine. Nimetatud teooria keskendub avaliku sektori organisatsioonide kuluefektiivsuse tõstmisele ja kvaliteedile, viies sisse erettevõtetele omaseid juhtimispraktikaid ja selle peamised põhimõtted on järgmised:

- detsentraliseerimise ehk keskviimu vähendamine;
- valitsuse reformide edukus efektiivsuse ja tulemuslikkuse parandamisel (Pollitt & Bouckaert, 2000, lk 882);
- reformide praktikasse üle kandmine (Goldfinch et al., 2013, lk 51);
- Varasemate „monoliitsete“ üksuste lagundamine ja asendamine toote- või teenusepõhise juhtimisega (Hood, 1991, lk 4).

Kokkuvõtvalt kirjeldab Hood oma artiklis keskviimu vähendamise põhimõtte toetab otsustusprotsesse, andes suurema otsustusõiguse organisatsioonide ja asutuste juhtidele. See suurendab paindlikkust ja kohanemisvõimet, kuid eeldab ka vastutuse selget määratlemist, et hoida ära võimu ja ressursside väärkasutust.

Reformide edukust efektiivsuse ja tulemuslikkuse parandamisel mõõdetakse riigiti erinevalt ja efektiivsuse mõõtmisel on ka puudujääke ehk mõõdikud on ebamäärased või kallutatud (Pollitt & Bouckaert, 2000, lk 882). Mõõdikute kasutamise ja rakendamise varieerumise väidet kinnitavad mitmed teadlased (Goldfinch et al., 2013, lk 52; Kuhlmann, 2009, lk 227; Ongaro & Valotti, 2008, lk 175) oma artiklites. Seetõttu on teaduskirjanduses ulatuslikult uuritud tegureid, mis kas soodustavad või takistavad reformide elluviimist organisatsiooni tasandil (Fernandez & Rainey, 2006, lk 173) samuti ka juhtimisreformide tüüpe ja omadusi, mis mõjutavad innovatsiooni saavutamist avalikus sektoris (Raudla *et al.*, 2024, lk 781).

NPM-laadsed reformid olid algselt mõeldud selleks, et avalik sektor paremini töötaks ja kuluks vähem (Hood, 2011, lk 737). Ometigi leidsid Hood ja Dixon (2015, lk 1) et vaatamata aastakümneid kestnud struktuurireformidele Ühendkuningriigi valitsuses on kulud pigem tõusnud kui langenud. Kui näiteks parempoolne valitsus sooviks läbi viia turu liberaliseerimise reforme traditsiooniliselt avaliku sektori poolt pakutud teenuste osas, siis selliseid poliitikaid ei pruugitaks kohalikul tasandil rakendada, välja arvatud juhul, kui need on muudetud kohustuslikuks (Johnsen, 2021, lk 408).

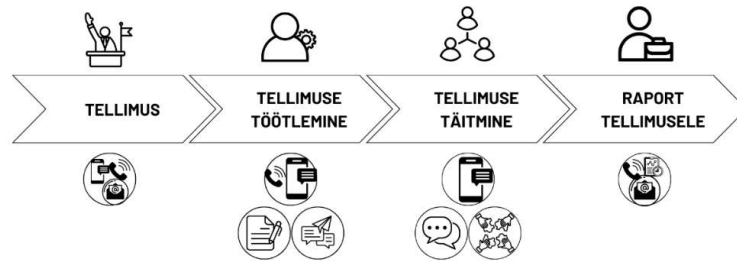
Konkureeriva kulutõhususele tugineva filosoofia *Lean Management* töötasid välja Toyota autotööstuse loojad ja see on juhtimismeetod, mis keskendub ressursside õigeaegsele kasutamisele ja protsesside tõhustamisele, eesmärgiga vähendada raiskamist ning suurendada väärtuse loomist lõppkasutajale (Ohno, 1978, lk 17). *Lean*'i kontseptsiooni ei saa eksisteerida ilma *Lean*-praktikateta, sest *Lean* ilma konkreetsete abivahenditeta on vaid filosoofia, kuid *Lean*'i vastavad vahendid ilma väärtust lisava organisatsioonikultuurita on kasutatud (Leksic et al., 2020, lk 89).

Lean management pooldab väärtuspõhist juhtimist (Tseng et al., 2022, lk 412), kus iga töötaja ja juht keskendub selgelt määratletud eesmärgile. Ettevõttes võib see tähendada, et juhid keskenduvad strateegilistele eesmärkidele, nagu kulutõhusus ja teenuste kättesaadavuse parandamine ja loovad töötajatele selge arusaama nende rollist eesmärkide saavutamisel. Paindlik töökorraldus aitab suurendada teenuste pakkumise kiirust ja tõhusust.

Väärtusahela kaardistamise (*value stream mapping – VMS*) eesmärk on analüüsida ja optimeerida iga protsessi etappi, et suurendada kogu süsteemi tõhusust. See tähendab näiteks töövoogude kaardistamist ja nende analüüsimist, et tuvastada viivitused või topeltülesanded, mida saab jätta välja ilma, et kulud tõuseksid ja kvaliteet langeks. Väärtusahela kaardistamine on vahend, mille eesmärk on tuvastada protsesside kitsaskohad ja optimeerida tegevuste järjekorda, vähendades samas bürokraatiat ja ebavajalikke tegevusi (Radnor & Walley, 2008, lk 15). Iga tasandi töötajad on kaasatud pidevasse protsessi täiustamisse ja parandamisse (joonis 2).

Seda meetodit peetakse ka üheks meetodiks, mis võimaldab avaliku sektori organisatsioonidel saavutada kulutõhusust ning parandada teenuste kvaliteeti,

vähendades ressursi- ja ajakulu mittevajalikele tegevustele (Radnor & Walley, 2008, lk 15).



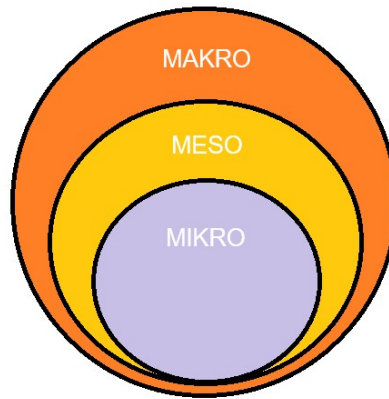
Joonis 2. Väärtusahel teenuse tellimisel. Autori joonis.

Avalikus halduses tekib sageli ressursi- ja ajakulu protsesside, bürokraatia ja kooskõlastusprotsesside tõttu ja *Lean Management* mõtteviis püüab selliseid kulutusi vähendada, identifitseerides ja eemaldades väärtust mitte lisavad tegevused. Teenuse väärtus tuleb määratleda teenuse kasutaja, mitte pakkuja seisukohast (Saarepuu, 2019, lk 21). Haldusettevõtte pakutavate teenuste lõppkasutajaks on asutus või elanik, kes ootab kvaliteetset, kiiret ja efektiivset teenindust. *Lean* põhimõtete kasutamine aitab tuua esile teenused, mis on kodanike jaoks olulised, ja vähendada teenuste pakkumise ajakulu ja kulutusi.

Kui kasutada juhtimisteooriat ja rakendada seda äärmuslikult on oht avalike väärtuste ja kvaliteedi langusele. Ülemäärase kasutamisega võib kaasneda tegevuste viimine erasektoris, jäädes ise tellijaks. Eelnimetatud teooria kaudu on võimalik analüüsida, mil määral haldusreformi järgselt on haldusettevõtetes paranenud kulutõhusus. Struktuursete NPM reformide tulemuste üks võimalik seletus on see, et neid ei ole kasutusele võetud teenuse kvaliteedi, poliitika koordineerimise ja võrdse juurdepääsu saavutamiseks pikaajaliselt. Pigem on neid rakendatud selleks, et tulla toime lühiajaliste kärbe- ja kulude kokkuhoiunõuetega ülemaailmse finantskriisi taustal (Randma-Liiv & Kickert, 2017, lk 159).

Avaliku sektori teenuste pakkumine ja suhtlemine toimub kolmel tasandil: mikro-, meso- ja makrotasandil. Igal tasandil on oma roll ja vastutusala. Käesolevas töös keskendutakse

eelkõige mesotasandile. Mesotasand (vt joonist 3) hõlmab organisatsioonide ja kogukondade vahelist suhtlust ning teenuste koordineerimist.



Joonis 3. Suhtlemise kolm tasandit. Allikas: Javaid et al., 2019, lk 8

Teenuseid pakkuvaid asutusi on erinevatel tasanditel ulatudes mikrotasandi asutuste näost näkku või otsesest suhtlemisest, mesotasandi institutsioonide kaudsest ja otsese suhtlusest igapäevaelu toetamisel kuni makrotasandi asutusteni, kus on peamiselt kaudne suhtlus. Edukalt saab areneda vaid , kui on olemas teaduspõhised teadmised selle kohta, kuidas piirkonnad suudavad aja jooksul säilitada konkurentsieelise ja täiustada oma majandusbaasi (Deegan et al., 2021, lk 500).

Avaliku väärtuse raamistik kipub keskenduma institutsionaalsele (makro) tasandile, nimelt ühiskondlikele normidele, reeglitele ja uskumustele väärtuse loomise kohta (Iuliano et al., 2024, lk 15) riskiga, et ei võeta korralikult arvesse nii mesotasandit (organisatsioonilised osalejad ja nende reeglid ja normid) kui ka mikro tasandit (sidusrühmad, kes saavad kasu avalikest teenustest).

Haldusteenust reformides aitab *Lean Management* juhtimismeetod parandada teenuste kvaliteeti ja vähendada kulutusi, säilitades samas avalikud väärtused nagu kulude läbipaistvus ja õiglus. *Lean* mõtteviisi rakendamisel on eesmärgiks pakkuda maksimaalse väärtusega teenuseid, kaotades samal ajal kõik protsessid ja ressursid, mis ei lisa väärtust.

Keskendumisel teenuste kasutajate rahulolule, rakendatakse selleks teenuse kvaliteedi mõõtmise meetodeid, näiteks kliendirahulolu uuringuid ja kvaliteedistandardeid aitab hinnata pakutavat teenust (Iuliano et al., 2024, lk 14). Teenuste kvaliteedi parandamine

aitab omakorda avalikke teenuseid muuta tõhusamaks ja usaldusväärsemaks. Kasutatakse sageli tulemusnäitajate süsteeme *Key Performance Indicators* (KPI), mis võimaldavad mõõta ja jälgida avalike teenuste osutamise tulemuslikkust. Avaliku sektori organisatsioonid hinnatakse nende teenuste kvaliteedi, efektiivsuse ja kulutõhususe alusel, mida need mõõdikud kajastavad.

Teenuse halduskoormus on Majandus ja kommunikatsiooniministeeriumi poolt, reformieelselt tellitud analüüsi põhjal avalike teenuste raames teenuste tarbijatele rakenduv kulu (sh. näiteks teenuse kõikide infokohustuste täitmise kulu – ajakulu ja materiaalne kulu) (Majandus-ja Kommunikatsiooni ministeerium, 2016, lk 6).

Kulutõhususe saavutamiseks analüüsitakse tekkinud olukorda, hinnatakse vigu ja kogutakse andmeid, mis aitavad tõhustada juhtimist. Eraettevõtetele omaste juhtimisvõtetega on võimalik kasutusele võtta tulemustasud, eesmärgipärased juhtimisprotsessid ja mõõdikupõhine hindamine. Julgustatakse juhte käituma ettevõtlikumalt ja tulemustele orienteeritult.

1.2. Avaliku teenuse osutamise motivatsioon

Avaliku teenuse osutamise motivatsiooni mõiste viitab ideele, et on vajadus või soov "teha teistele head ja kujundada ühiskonna heaolu" (Perry et al., 2010, lk 687). Kuigi seda terminoloogiat kasutas esmakordselt Rainey G, lk (1982, lk 288), siis alles Perry ja Wise (1990, lk 368) defineerisid avaliku teenindamise motivatsiooni kui "indiviidi eelsoodumuse reageerida motiividele, mis põhinevad peamiselt või ainulaadselt avalikes institutsioonides“, nii et sellest sai omaette formaalselt väljakujunenud mõiste.

Viimastel aastatel on avalike teenuste pakkumises domineerinud tehingupõhine lähenemine, mis rõhutab üha enam tehnokraatlikke lahendusi (Wilson et al., 2024, lk 553). Selline lähenemine toetub selgelt piiritletud, mõõdetavatele protsessidele ja tehnilistele lahendustele (Wilson et al., 2024, lk 556).

Kui keskkond on avalikum, on avaliku teenuse osutamise motivatsiooni (*public service motivation* – PSM) mõju rohkem väljendunud tulemuste osas, mis on otseselt või kaudselt kasulikud selle keskkonna avalike väärtuste realiseerimiseks (Neumann & Ritz, 2015, lk 366; Steijn, 2008, lk 25; Vandenabeele & Braugh, 2024, lk 136). Tulemuste fondid

(*outcomes funds*), on mehhanismid, mille kaudu ühendavad mitu rahastajat oma vahendid ühte rahastusvoogu, suurendades seeläbi oma stiimulite mõju ning tegeledes kõrgema taseme ja pikaajaliste tulemustega (French et al., 2023, lk 5).

Koondades mitmete (potentsiaalselt omavahel seotud) tulemuspõhiste sekkumiste panust, võivad tulemuste fondid saavutada süsteemseid mõjusid, mis ulatuvad kaugemale üksikute lepinguosaliste tegevusvaldkonnast. Tulemuste ühendamine uue valitsemismudeliga ei ole tähendanud mitte ainult NPM-i meetodite laiendamist, vaid ka nende uuenduslikku edasiarendamist (French et al., 2023, lk 13).

Akadeemilises uurimiskogukonnas valitseb üldine üksmeel, et hea juhtimine avalikus sektoris toob kaasa parema organisatsiooni toimimise, suurema efektiivsuse ja produktiivsuse (Ongaro & Valotti, 2008, lk 180). Avaliku sektori head juhtimist seostatakse organisatsiooni tõhususe ja tootlikkuse kasvuga. Head juhid suudavad avalikus sektoris luua keskkonna, mis edendab töötajate kaasatust. Töötajate kaasatust hinnatakse sageli töötajate rahulolu-uuringute abil. Tõendatud on, et kaasatud töötajad saavutavad paremaid tulemusi, on tootlikumad ja innovaatilisemad (Gerson, 2020, lk 8). Teadlased, kes uurivad iga-aastaste hindamiste täpsust, on juhtinud tähelepanu asjaolule, et kaldumus valida kandidaate, kes sarnanevad valijale endale on veelgi suurem, kui otsus tuleb teha pärast tööintervjuusid (Stanley, 2024, lk 98).

Avaliku sektori hea juhtimise olulisus innustas OECD riike välja töötama 2019. aasta nõukogu soovitus avaliku teenistuse juhtimise ja võimekuse kohta (Gerson, 2020, lk 3). Avalik teenuse hind sõltub tulevikus üha rohkem juhtidest, kes suudavad luua tugeva organisatsioonikultuuri, sõltumatult töötajate asukohast või töövormist. Avalik sektor seisab silmitsi keeruliste probleemidega, mis ületavad traditsioonilisi organisatsioonilisi piire ja nõuavad uuenduslikke töömeetodeid. Keerukus nõuab avatust õppimisele ja vastutustundlikule ebaõnnestumisele ning juhtimispraktikaid, mis aitavad töötajatel toime tulla oma töö mitmetähenduslikkuse ja ebakindlusega (Wilson et al., 2023, lk 374).

Tuleviku töökorraldust kujundavate muutuste mõju on juba selgelt tunda – olgu need tingitud tehnoloogilistest uuendustest, ootamatutest kriisidest (näiteks ülemaailmne koroonapandeemia) või kodanike muutuvatest ootustest. Kuigi keegi ei suuda ette ennustada kõiki eesseisvaid muutusi, tundub aina kindlam, et muutuste tempo kasvab

järjest kiiremaks. Selline olukord nõuab tegutsemist ja valmisolekut, et avalik teenistus suudaks tõhusalt ära tunda, kohaneda ning toime tulla homsete väljakutsetega. (Gerson, 2020, lk 14) Avalik sektor on rahvusvahelise surve all kohaneda ja olla innovaatiline, et tulla toime keeruliste ja kiiresti muutuvate väljakutsetega (Ansell et al., 2021, lk 955). Kuigi eksisteerib palju sotsiaalse õppimise vorme, puuduvad avaliku sektori organisatsioonides sageli institutsioonilised struktuurid, mis toetaksid ja tagaksid pideva organisatsioonisisese õppimise (Wilson et al., 2023, lk 376).

Suured ja väikesed organisatsioonid esitavad avaliku sektori juhtidele erinevaid nõudmisi, mille tõttu on nende valmidus rakendada uuenduslikke praktikaid erinev. Suuremad organisatsioonid on oma keerukuse ja ulatuslikuma väliskeskkonnaga suhtlemise tõttu tõenäolisemalt avatud uuendustele, kuid neil on ka rohkem võimalusi, näiteks rohkem vabu ametikohti ja sellega seotud värbamisprotseduure. Vastupidiselt kipuvad väiksemad organisatsioonid olema vähem professionaalsed ja võivad nappide ressursside tingimustes vajada otsesemat ja praktilisemat juhtimist (Borins, 2001, lk 310), lisaks esineb neil vähem võimalusi katsetada uuenduslikke praktikaid (Vidè et al., 2024, lk 175). Avalikku sektorit reformides on õppetund see, et "üks suurus sobib kõigile" lähenemine ei tööta erinevates ja muutuvates oludes (Barrett AO, 2017, lk 452). Kollektiivse õppimise ja sihtrühmapõhiste arenguvõimaluste edendamise kaudu saavad suutlikkuse tõstmise programmid aidata väiksematel organisatsioonidel reforme mõista ning neid tõhusalt ellu viia (Vidè et al., 2024, lk 176).

Avaliku sektori raamatupidamise traditsioonilise käsitluse kohaselt, mis on tüüpiline esindusdemokraatiatele, peavad avaliku sektori organisatsioonid „aru andma“ avalike vahendite kasutamise ja selle kasutamise kaudu saavutatud tulemuste eest (Galizzi et al., 2021, lk 500; Korac et al., 2019, lk 819). Avaliku sektori organisatsioonid peavad mõõtma oma tulemuslikkust ja esitama aruandeid nõ üldises tähenduses kodanikele ning laiemalt kõigile, kes võivad olla huvitatud finantsilistest või mittefinantsilistest tulemustest, või kes soovivad nende tulemuste põhjal otsuseid teha (Barbera et al., 2024, lk 454).

See lähenemisviis tunnistab, kui oluline ja kasulik on tagada, et kodanike häält võetakse kuulda, kas kodanike otsese algatuse kaudu või avaliku halduse kaudu, kaasates neid otsustama, mis loeb, seda mõõtma ja arvestama, et anda sisend otsuste tegemiseks ning suurendada läbipaistvust ja kontrolli (Barbera et al., 2024, lk 730).

Edaspidi peavad poliitikakujundajad reformivõimalusi hoolikalt kaaluma ning pakkuma sobivaid stiimuleid ja ressursse, et toetada reformide elluviimist erinevate organisatsiooniliste kontekstide ja suuruste lõikes. Arvestades avaliku sektori tööhõivereformide ja nende rakendamise võimekuse omavahelist seotust, tuleks eelistada selgelt fokuseeritud lähenemist kompetentside ja suutlikkuse arendamisele.

1.3. Kulutõhusus avalikus sektoris ja selle mõõtmine

Kulutõhusus on avalikus halduses mõõde mis võimaldab hinnata, kas ja kuidas suudetakse olemasolevaid ressursse kasutada võimalikult suure mõju saavutamiseks. See ei tähenda ainult kulude vähendamist, vaid eeskätt maksimaalse tulemuse saavutamist olemasolevate vahenditega (Pollitt & Bouckaert, 2000, lk 882). Samuti võiks kasutada kulude-tulu analüüsi, et hinnata, kas saadud tulemused õigustavad tehtud investeeringuid. Avaliku sektori teenuste pakkumise puhul tuleb vaadata, ega ei pakuta konkurentsi erasektorile või korraldatakse pigem teenuste sisse ostmine ja kaasatakse erasektor partnerlusega. Tulemuslikkust saab mõõta ajaga, säilitades kvaliteedi (Moynihan & Lavertu, 2012, lk 52).

New Public Management (NPM) rõhutab kulude vähendamist, tulemusjuhtimist ja erasektori juhtimistavade ülevõtmist avalikus halduses. Hood (1991, lk 4) toob välja NPM-i seitsmest põhielemendist viis, mis on otseselt seotud kulutõhususega: väljundipõhine juhtimine, poliitika ja elluviimise eristamine, üksuste killustamine, lepingupõhine juhtimine ning väljaminekute kärpimine. Tulemuspõhiste lepingute vormid, nagu näiteks tulemuste alusel tasumine (*payment-by-results*), kus tasutakse saavutatud tulemuste, mitte osutatud teenuste eest, mängisid varase NPM-i ajal vaid marginaalset rolli, kuid laienesid märkimisväärselt uuel aastatuhandel (French et al., 2023, lk 10). Kui tulemuslikkuse mõõtmine avalik-õiguslikes organisatsioonides hakkab sisse juurduma, on raskusi tulemuslikkuse info arusaamisega ja selle edasitöötlemisega. Andmete kogumisele ei järgne alati andmete kasutamine, rääkimata sihipärasest andmete kasutamisest (Moynihan & Lavertu, 2012, lk 293). Teenuste kvaliteedi ja kulutõhususe seose mõistmiseks kasutatakse ka teenuse kvaliteedi mõõtmise mudeleid, näiteks *SERVQUAL*, mis hindab erinevusi ootuste ja kogemuste vahel (Radnor & Walley, 2008, lk 15)

Kui juht proovib võrrelda oma meeskonna praegust tootlikkust kõigi teiste organisatsiooni meeskondadega, ei märka ta, et eelmise aasta andmestikust on puudu kuue kuu tootlikkuse andmed. Kuid kui sama juht proovib uurida oma meeskonna tootlikkuse arengut, märkab ta oma suureks pettumuseks kohe need kuus kuud kättesaamatud andmed (Deschamps, 2022, lk 706).

Mõõdikud võivad juhtida tähelepanu ebaolulisele või viia ebaotstarbekate prioriteetideni, kui puudub võimekus andmeid analüüsida ja tõlgendada (Moynihan & Lavertu, 2012, lk 293). Lisaks võivad standardiseeritud mõõdikud ignoreerida kohalikku konteksti ja vajalikke paindlikkuse elemente (Pollitt & Bouckaert, 2000, lk 880) nagu mõõtmine mõõtmise nimel ja andmete kogumine ilma kasutuseta (Deschamps, 2022, lk 706). Hood ja Dixon (2015, lk 1) on kriitilised NPM-i pikaajalise mõju suhtes – nende hinnangul ei ole Suurbritannia juhtum näidanud kulude vähenemist hoolimata aastakümnetepikkusest reformimisest.

Eestis ei ole normeeritud avaliku teenuse kvaliteedi mõõdikuid, ega kulutõhususe mõõtmist. Antud töö raames kasutab autor teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse mõõtmiseks rahulolu uuringut, mille sees hinnatakse teenuste kättesaadavuse muutumist ning kaebuste ja viga määra muutumist. Produktiivsuse mõõtmisel hinnatakse suutlikkust väiksema töötajate arvuga pakkuda sama või paremat teenust, käsitsi tehtava töö vähenemist ja automatiseerituse kasvu ning muutusi bürokraatias.

2. EMPIIRILINE UURING HALDUSREFORMIGA PLANEERITUD KULUTÕHUSUSE TEOSTUMISELE ÜHINENUD OMAVALITSUSTES

2.1. Ülevaade haldusreformi käigus ühinenud omavalitsustest

Käesolev peatükk kirjeldab ühinenud omavalitsusi, kus pakutakse haldusteenust äriühingu või hallatava asutuse kaudu.

Eesti vabariigi territoorium jaotub vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 2 kohaselt maakondadeks, valdadeks ja linnadeks (Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, 1995, lk 16). Kohalik omavalitsus on riigi haldussüsteemi osa mis tegeleb kogukonna huvides täites riigi pandud ülesandeid. Põhiseaduse (PS) §154 nimetab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt ja neil on iseseisev eelarve. (Eesti Vabariigi põhiseadus, 1992, lk 16).

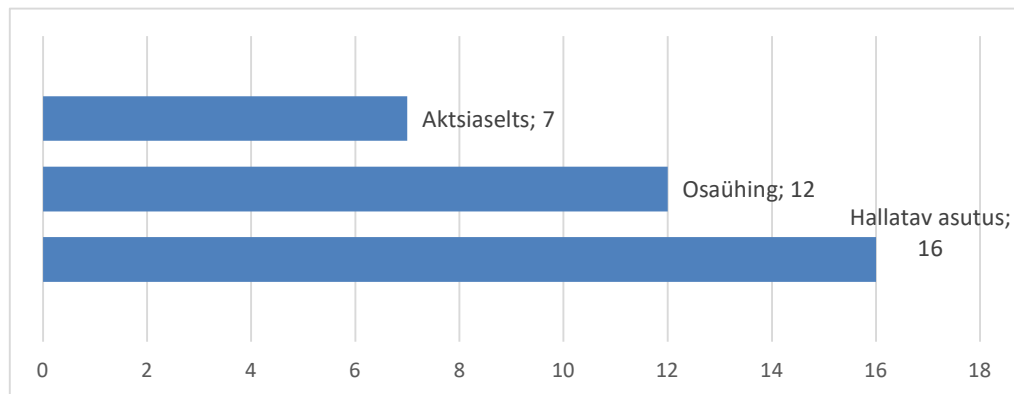
Omavalitsusprintsipi vormiliseks ja sisuliseks realiseerimiseks antakse PS XIV peatükis kogum õigusi ja kohustusi. Koos kohustustega tagatakse ka finantstagatis. Finantstagatise (PS § 154 ja § 157) alla kuuluvad õigused on suunatud enesekorraldusõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomisele, seondudes valdade ja linnade majandusliku suutlikkusega täita avalikke ülesandeid. Ülesanded määratakse kindlaks kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (KOKS) § 6 järgi (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1994).

Haldusreformi vabatahtliku ühinemise etapis otsustas 213 KOV-st omaalgatuslikult ühineda 160, mis tähendas, et ligi 80% omavalitsustest osales vabatahtlikes ühinemistes. Lisaks täitsid 23 KOV-e elanike arvu miinimumkriteeriumi juba enne ühinemist ja neli merelist saart (Vormsi, Muhu, Kihnu, Ruhnu) taotlesid neile seaduses võimaldatud

erandit (Rahandusministeerium et al., 2017, lk 155). Nendest 25 omavalitsusest, kes kümnes piirkonnas ühinesid, kuid ei täitnud ka pärast seda miinimumkriteeriumi (Rahvastikuregister, 2025) osutab haldusteenuseid käesolevas töös käsitletaval moel 32. 17-s omavalitsuses 169-st jäi haldusreformi järgselt elanike arv jätkuvalt alla 5000 elaniku. Uuritavates omavalitsusüksustes jäi eesmärkides seatud miinimumnõudest (Haldusreformi seadus, 2016, lk 2) 01.01.2025 seisuga (Rahvastikuregister, 2025) madalamale 6 omavalitsusüksust. Registreeritud elanike arv 01.01.2025 aastal on välja toodud lisas 3.

Lõputöö uuringu aluseks on võetud avalike alade heakorda, omavalitsusüksusele kuuluvate hoonete ja muu taristu korrashoidu ning vara haldamise eesmärgi täitmiseks loodud valla või linna ametiasutuse hallatav asutus või äriühing. Uuringus ei käsitleta omavalitsusüksuse ettevõtteid, kes pakuvad ainult näiteks kaugkütte- või vee ja kanalisatsiooni teenust. Ettevõtted on väga eriilmelised oma põhieesmärgi, struktuuri ja suuruse poolest.

Ettevõtlusvormilt on haldusteenuseid pakkuvate organisatsioonide hulgas 19 äriühingut ja 16 hallatavad asutust. Kõik pärast ühinemist loodud teenusepakkujad on oma vormilt hallatavad asutused. Järgneval joonisel 4 on toodud ettevõtete erinevad vormid.



Joonis 4. Teenust osutava organisatsiooni vorm ühinenud omavalitsustes

Põhitegevusala määratakse aastaaruandes kajastatud müügitulemuste põhjal. Eesti Majanduse Tegevusalade Klassifikaator (EMTAK) (Kohtule dokumentide esitamise kord, 2005, lk 13) on Euroopa Ühenduse majandustegevusalade klassifikaatori (*NACE*)

(Euroopa Nõukogu, 1993, lk 10) Eesti kohandustega versioon mille kehtestab justiitsminister määrusega. Alates 01.01.2025 on kasutusel uus versioon, aga uuringus kasutatakse EMTAK 2008 versiooni, kuna majandustulemused on esitatud selle versiooni põhjal. Äriühingut registreerides saab ettevõtja määrata ainult ühe põhilise tegevusala, millelt plaanitakse kõige enam müügitulu või saada.

Omavalitsusüksused Eestis käibemaksukohuslased ei ole. Ettevõtete käibemaksukohuslaseks olemisel või mitteolemise põhitegevusvaldkondade kaupa on näha lisas 1. Uuritud haldusettevõtetel on kõige enam põhitegevusaladena EMTAK koodide põhjal 2023 aastal kasutusel hoonehalduse abitegevused (vt lisa 2) ja sellel tegevusalal on nii käibemaksukohuslasi kui ka mittekohuslasi. Tegevusala „Auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine“ taga on hoonete kütet ja kaugkütet pakkuvad ettevõtted, mis on kõik käibemaksukohuslased ja tegelevad samal ajal ka hoonete haldusega või muul moel kinnisvara hooldamisega, aga väiksemal määral.

2.2. Metoodika ja valim

Käesolev peatükk kirjeldab töös kasutatud meetodeid ja annab ülevaate uuringu valimist. Meid ümbritsev keskkond sisaldab alati rohkem informatsiooni, kui me oleme võimelised teadvustama või isegi oma meeltega tabama. Tajumise üks keskne osa ongi informatsiooni selekteerimine oluliseks ja mitteoluliseks; tajumine ei tähenda informatsiooni passiivset registreerimist, vaid on aktiivne tegevus (Lagerspetz, 2017, lk 25).

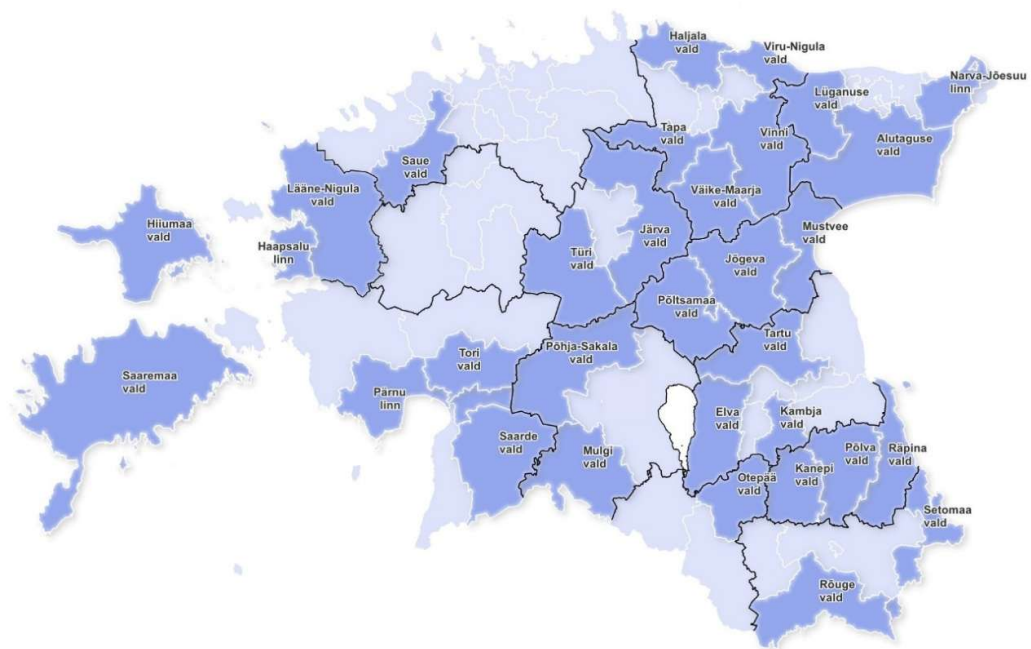
Tabel 1. Uurimismetoodika

Andmekorje ja analüüsi meetod	Infoallikas/valim	Aeg	Väljund
Ankeetküsitlus (UT LimeSurvey keskkonnas)	Kohaliku omavalitsuse juht	Märts-aprill 2025	Kvantitatiivsed andmed haldusreformi tulemustele
	Haldusteenuseid pakkuva ettevõtte juht	Märts-aprill 2025	Kvantitatiivsed andmed struktuurimuudatustele
	Hallatava asutuse juht (teenuse saaja)	Märts-aprill 2025	Kvantitatiivsed andmed teenuse kvaliteedile

Seeläbi asetub käesolev töö mitmetasandilisse epistemoloogilisse raamistikku: kvantitatiivne andmestik võimaldab hinnata kulutõhususe aspekte, samas kui teoreetiline

tõlgendamine avab mitmekihilise pildi sellest, kuidas juhid haldusreformi tegelikult mõtestavad.

Käesoleva töö teadmishuvi on valdavalt tehniline – soov hinnata, kas haldusreform on toonud kaasa struktuursete muudatuste kaudu efektiivsuse kasvu. Samas sisaldub uuringus ka praktilise huvi elemente – uuritakse, kuidas muudatusi tajuvad erinevate tasandite juhid, millised on nende hinnangud ja tõlgendused. 2017a haldusreformijärgselt ühinenud omavalitsuste liidetud asutuste töö efektiivsust pole autorile teadaolevalt uuritud ega võrreldud. Seetõttu võib antud lõputööd pidada katseprojektiks või pilootprojektiks, mille käigus ühinenud omavalitsusi uuriti.



Joonis 5. Uuringus kaasatud omavalitsuste geograafilised asukohad

Tabelis 1 on koondatud lõputöös kasutatud uurimismetoodika peamised komponendid ja aitab mõista, milliste meetodite abil andmed koguti ja analüüsiti. Metoodika valikul on lähtutud töö eesmärgist ning sobivaimast viisist saada usaldusväärseid ja rakenduslikke tulemusi.

Valimi moodustamisel lähtuti kindlast mustrist. Kobarvalimi ehk klastervalimi (Lagerspetz, 2017, lk 153) moodustamise esmaseks kriteeriumiks oli 2017a

haldusreformi tagajärjel ühinenud omavalitsus (Rahandusministeerium et al., 2017). Selliseid omavalitsusi on Eestis 32 (vt joonis 5), seega üldkogumisse valiti respondente ainult nendest omavalitsusüksustest.

Valimi andmete kogumiseks kasutas autor Rahandusministeeriumi andmeid (Rahandusministeerium et al., 2017) selgitamaks välja ühinenud omavalitsused, kus teiseks kriteeriumiks oli haldusteenust pakkuva organisatsiooni olemasolu. Selle väljaselgitamiseks tutvus autor kõigi 32 omavalitsuse kodulehtedega, selgitades välja deduktiivselt materjalid, et saada faktiline kinnitus teenuste pakkumiste osas. Vajadusel vaatas autor üle haldusteenuseid pakkuva asutuse põhimääruse, kus on kirjas talle pandud ülesanded. Kui teenuste pakkumiseks oli loodud ettevõtte kontrollis lõputöö autor üle 2023a aastaaruande müügitulu tegevusalade lõikes. Aastaaruanne on raamatupidamislik dokument, kus kajastatakse müügitulu ka tegevusalade lõikes.

Tabel 2. Müügitulu. Allikas: Osaühing Roela Soojus aastaaruanne

Tegevusala	EMTAK kood	Müügitulu (EUR)	Müügitulu %	Põhitegevusala
Auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	35301	168814	94,30%	Jah
Hoonehalduse abitegevused	81101	10205	5,70%	Ei

Valimist jäid välja omavalitsused, kellel on haldusspetsialistid omavalitsusüksuste kui ametiasutuste või hallatavate asutuste struktuurides ja eraldi ettevõtet loodud ei ole. Omavalitsuste geograafiline asend, kujunemise ajalugu ja elukeskkond on niivõrd erinevad, et eri valdades võibki vajadus teenuste järele erineda (Riigikontroll, 2016).

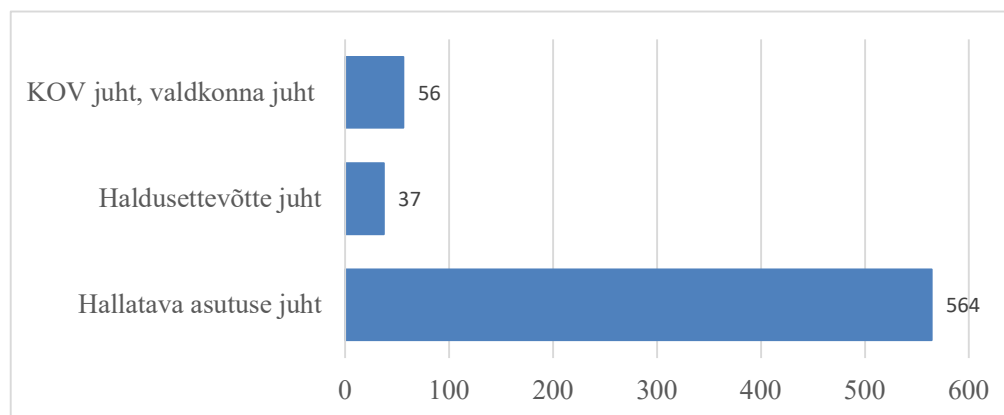
Skaleeritud küsimused (vt lisa 4 kuni 6) on koostatud vastavast teoreetilisest lähtekohast, mis võimaldab luua seose teooria ja praktika vahel. Küsimused peegeldavad töö keskseid mõisteid nagu juhtimisstruktuuri muutus, teenuse kvaliteet, ressursikasutus ja andmepõhine juhtimine. Respondentidele vastamisvalikutes kasutati Likerti viie palli skaalat (Lagerspetz, 2017, lk 163). See lähenemine võimaldab mitte üksnes kirjeldada uuritavat nähtust, vaid ka kriitiliselt hinnata haldusreformi mõju kulutõhususele kontseptuaalsete põhimõtete valguses. Ankeetküsimustik on vastamiseks selgitamaks välja kuidas hindavad haldusteenuseid organisatsiooni erinevatel tasemetel olevad juhid.

Konfidentsiaalne ankeetküsimustik on koostatud Tartu Ülikooli *LimeSurvey* keskkonnas. Vastajad ehk respondendid jaotati kolme gruppi: omavalitsuse või valdkonna juhid (G3), haldusettevõtte juht (G2), hallatava asutuse juht (G1).

Ankeetküsimustiku koostamisel kasutas autor NPM teooriale (Hood, 1991) tuginedes oma kogemusi lähiaastatel kokkupuutest haldusettevõtte loomisel üleskerkinud küsimustele ja valikute rohkuse tõttu. Samuti soovist uurida haldusreformi realiseerumist (Rahandusministeerium et al., 2017). Ankeetküsimustik koostati nii, et sarnastele küsimustele saavad vastate erinevad grupid (Lagerspetz, 2017).

Uurimisinstrumendi (struktureeritud ankeetküsimustiku) väljatöötamine on selgelt piiritletud kontseptuaalsele raamistikule, mis põhineb avaliku sektori juhtimise kaasaegsetel teooriatel – eriti *New Public Management*, *Lean Management* ning avaliku teenuse motivatsiooni kontseptsioonil. Küsimused suunavad tähelepanu kulutõhususele, mitte näiteks kodanike rahulolule või innovatsioonile. Ankeetküsitlusega püütakse vältida juhuslikke tegureid, et tulemus oleks üheselt arusaadav (Lagerspetz, 2017, lk 117). Teoreetilises osas käsitletud suunised on seotud kulutõhususe, detsentraliseerimise, tulemuslikkuse juhtimise ning avalike väärtuste loomisega.

Uurimistöök oli valimis 657 võimalikku vastajat geograafiliselt erinevatest tegevuskohtadest üle Eesti (vt joonis 6).



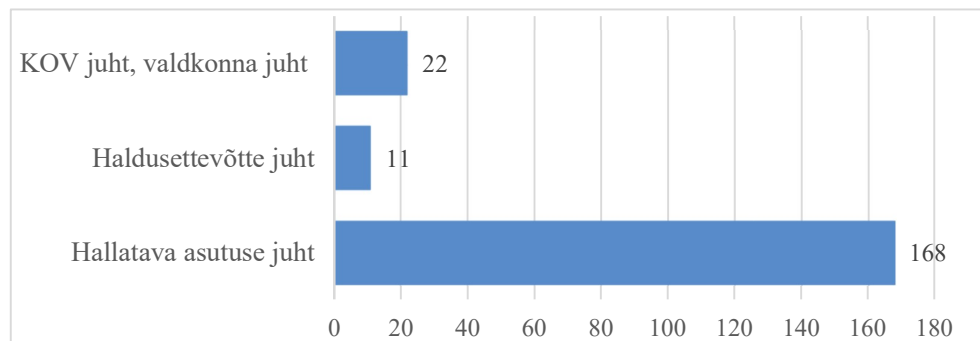
Joonis 6. Üldkogum

Arvestades sihtgruppi leidis autor parima tulemuse saavutamiseks kasutada e-posti teel saadetavat ankeetküsitlust. Uurimuse planeerimisel teha valik kehtivust ja usaldatavust

maksimeerivate uurimisstrateegiate vahel (Lagerspetz, 2017, lk 118). Omavalitsusjuhtidele mõeldud ankeetküsimustik saadeti ka valdkonnajuhile, kui omavalitsusüksuse struktuuris oli selgelt kirjas vastutusvaldkond valla vara heakorra eest (G3). Vastajatele kirjeldati sissejuhatavas tekstis uuringu eesmärke (lisa 4). Teenuse pakkuja on haldusettevõtte juht. Uurimuses osalevad haldusettevõtted, kes pakuvad avalike alade (ka kohalike teede) ja kinnisvarahoolduse teenuseid (G2). Ankeetküsimustik on leitav lisa 5. Teenuse kasutajatena kutsuti vastama vaid kohaliku omavalitsusüksuse hallatavate asutuste juhid, kes on teenuse tellijad ja vastuvõtjad (G1). Hallatava asutuse juhtidele esitati teooriapõhised küsimused lisa 6.

Andmed koguti elektroonilise ankeediga (lisad 4 kuni 6) märts ja aprill 2025. Ankeetküsimustik saadeti 657 le isikule, kes on otseselt seotud oma tööülesannete tõttu avaliku teenusega, olles kas teenuse tarbija, teenuse pakkuja või poliitika kujundaja. Ankeetküsimustiku tüübilt kasutas autor ühe vastusega valikküsimusi. Avatud vastusega küsimusi ei esitatud. Kõikidele gruppidele oli ankeetküsitlus vastamiseks avatud 26.03.2025-06.04.2025. Mittevastanutele saadeti 2 meeldetuletust ja kes võtsid otse ühendust suunas autor Tartu Ülikooli *LimeSurvey* keskkonna kaudu vastuseid esitama.

Avatud aja jooksul laekus 383 ankeeti, millest täielikult täitsid 210 respondenti (n=210), seega esindusliku valimi künnis 243 jäi saavutamata ja sellest tulenevalt saame teha vaid üldistavaid järeldusi. Kõikidest võimalikest ankeetide täitmisest moodustab see 32%. Järgneval joonisel 7 on näha valim ehk kolmele küsitlusele vastanute arvud.



Joonis 7. Valim

Valimi suuruse arvutamiseks kasutas töö autor MaCorr Research valimikalkulaatorit, kus usaldusnivoo 95% ja usaldusintervall 5% (MaCorr Research, 2025). Kasutades kolme

erinevat respondentide gruppi arvutas autor eraldi välja kõikide gruppide puhul valimi suuruse ja usaldusintervalli. Kokku arvestades saab valimi suuruseks lugeda 243 ja usaldusintervalliks 5,6%.

Kohaliku omavalitsuse juhte oli üldkogumiks 32. Valdkonna juhte lisandus 24. Valdkondliku juhi väljaselgitamisel tutvus töö autor omavalitsuse struktuuriga kodulehel. Lisas 7 on näha, et valdkondliku juhi respondentideks valiti kaks vallavalitsuse liiget, kelle vastutusaladeks on ühel määratud teede ja tänavate, avalike alade ning välisvalgustuse korrashoid ja teisel hoonete halduse korraldamine. Osavalimise omavalitsusjuhtide ja valdkonnajuhtide üldkogumiks on 56 ja usaldusintervalliks kujunes 16,4.

Haldusteenuseid pakkuvaid ettevõtteid on omavalitsustes kokku 37. Osavalimisse kutsutud juhatuse liikmelisuse kontrollis töö autor peale kodulehe ka esindusõiguse vastavust e-äriregistri andmetele (vt lisa 8). Üldkogumiks on 37 ja usaldusintervalliks kujunes 25,1.

Teenuse kasutajateks antud töö kontekstis loeti vaid omavalitsusüksuse hallatavaid asutusi ja küsimustik saadeti asutuste juhtidele. Hallatav asutus selgitati välja deduktiivselt ja vajadusel kontrolliti hallatava asutuse põhimääruse (lisa 9) üldsätetest. Üldkogumiks on 564 ja usaldusintervalliks kujunes 6,3.

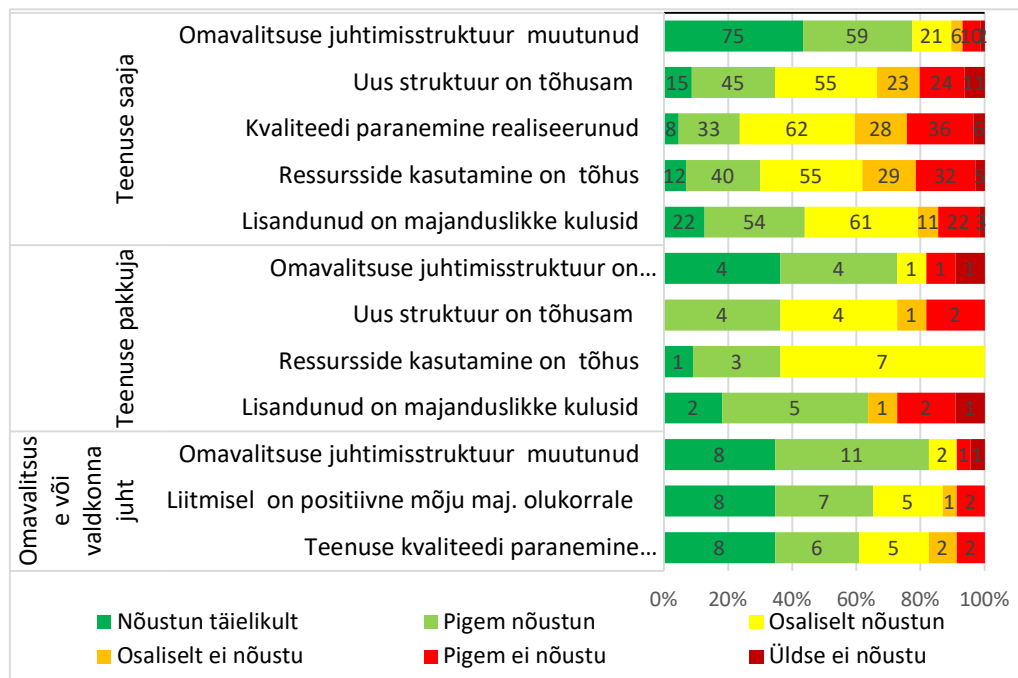
Empiiriliste andmete tõlgendamisel ja tulemuste arutelus toetutakse samale kontseptuaalsele alusele, tagades sel viisil metoodilise järjepidevuse ja usaldusväarsuse. Selline ülesehitus võimaldab hinnata, kas ja mil määral teoreetiliselt kavandatud eesmärgid on praktikas realiseerunud.

2.3. Uuringu tulemused ja analüüs

Uurimistulemus ei ole absoluutne vaid fokuseeritud konkreetsele mõõtmisele. Töö autor on suutnud koguda infot, mille põhjal teha üldistusi ning teha ettepanekuid edasisteks uurimistegevusteks ja halduspraktikate parendamiseks. Lõputöös seatud eesmärk vastab andmete kogumise viisile (teenusepakkujate registrid, elanike arv, KM-kohuslus jms), on sobilikud kvantitatiivseks hindamiseks. (Leung, 2011, lk 412).

Tulemuste võrdlemisel eri vastajagruppide lõikes (teenusepakkujad vs teenuse kasutajad) kasutati kirjeldavat statistikat, et tuvastada sarnasusi ja erisusi hinnangutes. Analüüsi eesmärk oli hinnata, millisel määral on haldusreformi eesmärgid, eelkõige kulutõhusus ja juhtimise efektiivsus, praktikas realiseerunud. Saadud tulemustest selgus, et hinnangud teenuse kvaliteedile ja majanduslikule olukorrale on erinevatel tasanditel organisatsioonis erinevad. Ressursside tõhusast kasutamisest on teenuse pakkujal ja teenuse saajal erinev nägemus.

Struktuurimuudatustest tingituna ei ole vahel asutuste juhtidel selge nende teenuste osutamine. Kirjavahetuses küsitluse ajal selgitas ettevõtte juht, et nende ettevõtte pakub vaid ühisveevärgi kanalisatsiooni ning kaugkütte teenust, kuid töö autor oli varasemalt välja selgitanud aastaaruande müügitulude põhjal, et 2023 aasta majandusaasta aruandes on kajastatud tegevusena „kinnisvara haldus tasu eest või lepingu alusel“.

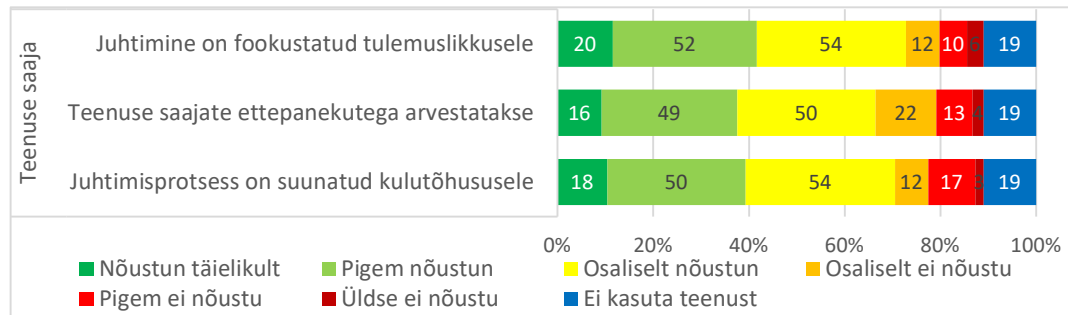


Joonis 8. Juhtimisstruktuuri, juhtimise tulemuslikkuse vastused

Omavalitsuste juhtimisstruktuuri muudatuste kohta esitas autor küsimuse K1 saamaks teada kas juhtimisstruktuur on muutunud ja kuidas seda hinnatakse erinevate respondentide poolt (G1, G2, G3).

Juhtimise tulemuslikkust küsiti ankeetküsitluses gruppidele G2 ja G3. Antud küsimusega hinnatakse omavalitsusüksuse kui juhtimispoliitika looja käitumisi. Joonis 8 näitab vastanute hinnanguid. Hallatavate asutuste ja haldusjuhtide hinnangud reformile vajavad samuti mitmetasandilist tõlgendust – nad hindavad muutusi struktuuris, töökoormuses ja väärtuses.

Uuringus osalesid nii teenusepakkujad (haldusettevõtte juhid) kui ka teenusekasutajad (hallatavate asutuste juhid), kes hindasid reformijärgseid muutusi samadel teemadel: teenuse kvaliteet, kulutõhusus ja töökorraldus. Küsimuses „Kas haldusteenuse kvaliteet on pärast reformi paranenud?“ andsid teenusepakkujad keskmiseks hindeks 4,1, samas kui teenusekasutajate keskmine hinnang jäi tagasihoidlikumaks 3,5 viiepalliskaalal. See viitab tajutavale erinevusele: teenuse osutajad hindavad oma panust kõrgemalt kui kasutajad kogevad selle mõju.



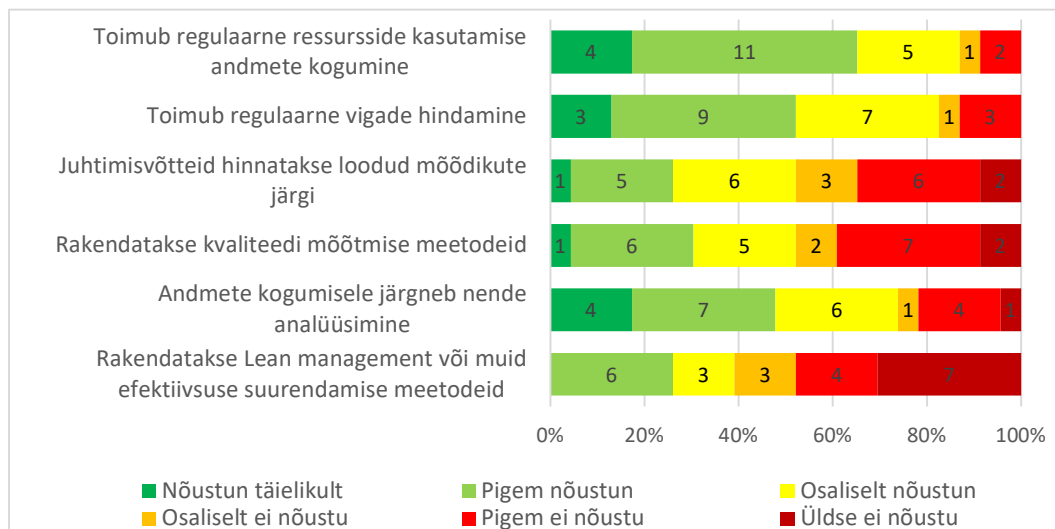
Joonis 9. Teenuse tarbijate vastused

Samuti ilmnes erinevus küsimuses „Kas haldusreform on parandanud kulutõhusust?“ (joonis 9), kus pakkujate hinnanguline keskmine oli 3,9, aga kasutajate puhul vaid 3,2. See võib osutada, et kasutajad ei tunneta ressursisäästu samaväärselt või seostavad seda pigem bürokraatia kasvu või töökoormuse nihkumisega.

Sellised erinevused viitavad vajadusele paremale infovahetusele ja ootuste ühtlustamisele teenuse tellijate ja pakkujate vahel. See aitab tagada, et reformi eesmärgid on ühtemoodi mõistetavad ning et mõõdetavad tulemused kajastavad tegelikku kvaliteedi- ja kulukogemust.

Järgneval joonisel 10 on näha milliseid küsimusi küsiti ankeetküsimustikus omavalitsusjuhilt ja valdkonna juhilt andmete kogumise ja analüüsimise kohta (G3K5(1)-G3K5(6)). Andmeid kogutakse, kuid nende analüüsimisega ja ellu rakendamisega tegeletakse vähem.

Haldusreformi mõju tajumisel võivad juhid lähtuda väga erinevatest kognitiivsetest skeemidest – mõni keskendub struktuursetele muutustele, teine töökoormuse kasvule, kolmas kuluefektiivsusele. Seega ei ole ükski vastus „objektiivne“, vaid peegeldab vastaja positsiooni ja tajuraami.



Joonis 10. Omavalitsusjuhtide vastused

Uuringutulemused kinnitavad mitmel juhul *New Public Management* lähenemise teoreetilisi eeldusi, eelkõige efektiivsuse ja kulutõhususe suurendamise osas. Küsimuses „Kas juhtimisstruktuur on muutunud lihtsamaks ja paindlikumaks?“ nõustus ligikaudu 77% teenuse kasutajatest ja 72% teenusepakkujatest, mis viitab sellele, et NPM-i põhimõtte „üleminek poliitikal juhitud juhtimisele“ on leidnud praktilist väljendust. Samuti kinnitab halduskoormuse vähenemise tajumine mitmete vastajate poolt NPM-i väidet, et bürokraatia asendatakse tulemusjuhtimise ja selge vastutusega.

Käibemaksukohusluse ja ettevõtlusvormide analüüs näitab, et suuremates omavalitsustes, kus teenuse maht on suurem ja sellega seotud tulupõhine juhtimine tähtsam, on

kulutõhususe mõõdikud paremini juurutatud – mis vastab NPM-i eesmärgile rakendada eraettevõtetele omaseid juhtimismudeleid.

Samas esines ka märkimisväärseid lahknevusi teooriast, mis osutavad reformide osalisele rakendumisele ja vajakajäämistele praktikas: teenusepakkujad hindasid reformijärgset kvaliteeti jaulutõhusust märgatavalt kõrgemalt kui teenuse kasutajad. See erinevus viitab, et tulemuslikkuse mõõtmine ei pruugi olla piisavalt läbipaistev ega kasutajakeskne, mis on vastuolus NPM-i ideega.

NPM eeldab ka andmepõhist juhtimist ja mõõdikupõhist seiret, kuid vastuste põhjal selgub, et kuigi andmeid kogutakse, ei kasutata neid süstemaatiliselt juhtimisotsustes – see vähendab reformi mõju kvaliteedile ja efektiivsusele.

Samuti jäi *Lean Management* rakendamine minimaalseks – ükski vastanutest ei viidanud teadlikule *Lean*-vahendite kasutamisele. See tähendab, et protsesside optimeerimine ja raiskamise vähendamine, mis on samuti NPM-iga kooskõlas, ei ole veel laialdaselt ellu viidud.

Kokkuvõttes näitab uuring, et teoreetilised eesmärgid on osaliselt realiseerunud, kuid mitmed olulised NPM-i komponendid – nagu süsteemne mõõtmine, tulemuslikkuse läbipaistvus ja kasutajakesksus – vajavad veel arendamist ja paremat integreerimist halduspraktikasse.

2.4. Järeldused haldusreformiga planeeritudulutõhususe teostumisele ühinenud omavalitsuste kohta

Empiirilise uuringu tulemuste võrdlus teoreetiliste lähendustega näitab, et kuigi haldusreformi eesmärgid on olnud ambitsioonikad ja mitmetes aspektides on toimunud positiivsed arengud, ei oleulutõhususe sihid täies mahus realiseerunud. Järeldused tuginevad ankeetküsitluste tulemustele ning lõputöös teooriatele. Ankeetküsitluse vastuste põhjal tegi autor ka kvalitatiivseid järeldusi, näiteks juhtimisstruktuuri muutuste tähendus organisatsioonikultuurile või juhtimisstiilile. Samas avatakse järeldustes ka kvalitatiivseid aspekte, nagu rahulolu, halduskoormus, paindlikkus. Lõputöö lähtub valdavalt positivistlikust (Õunapuu, 2014, lk 29) raamistikust (numbriline analüüs), kuid

järeldustes rakendab interpretivistlikku lähenemist, tuues esile tähendused, uskumused ja ootused, mis on kvantitatiivse raamistiku taha peidetud. Andmete tõlgendus ei ole ainult andmete põhjal „järelduste tegemine“, vaid hõlmab alati uurija vaatenurka ja eelteadmisi. Vaatenurga valik on muidugi teaduslik ja n-ö akadeemiline vaidlusküsimus, aga mitte ainult (Lagerspetz, 2017, lk 14).

Madal vastanute osakaal võib olla tingitud ühinemise järgselt toimunud organisatsioonilistest muutustest sealhulgas tööülesannete ja vastutusvaldkondade ümbermõtestamised. Küsitlusele vastamise aeg langeb kokku perioodiga, kus kohalikud omavalitsused on vastu võtnud aastaelarve ja hallatavate asutuste juhid on koormatud vajalike hangete koostamisega ning kohalike omavalitsuste töötajad võivad olla sagedaste küsitluste sihtgrupiks. Madal usaldusintervall võib olla ka tingitud puudulikust juhtkonna toetusest, sest vastajateks olid sageli keskastme juhid või hallatavate asutuste juhid ja kui omavalitsuse tippjuhtkond ei toeta aktiivselt uuringutes osalemist või ei rõhuta nende tähtsust, võib see mõjutada osalemisvalmidust.

Omavalitsuste juhtimisstruktuuride muutus on üldiselt tajutav ja aktsepteeritud. Ühinenud omavalitsusüksustes töötavate hallatavate asutuste juhid (G1) ning haldusettevõtete juhid (G2) kinnitasid valdavalt, et reformijärgne juhtimisstruktuur on muutunud. Ligikaudu 77% G1 vastajatest ja 72% G2 vastajatest nõustusid sellega vähemalt osaliselt. See toetab NPM lähenemist, mille kohaselt on avaliku sektori juhtimisel vajalik paindlik ja strateegiline korraldus. Pelgalt struktuurimuutus ei taga kulutõhusust ega avaliku väärtuse kasvu – vajalik on ka juhtimiskultuuri ja praktikate tegelik ümberkujundamine.

Reformi mõju kulutõhususele on tunnetatav, kuid ei ole kõikjal realiseerunud. Kuigi reformiga kaasnenud struktuurilised muutused on toimunud, ei kajastu need kõigis omavalitsustes otseselt kulude vähenemises ega teenuste ühtlustamises. Teoreetiliselt eeldatud kuluefektiivsus ei ole praktikas igal pool ilmnunud, mis viitab vajadusele parema rakendamise ja seire järele. Erinevatel positsioonidel töötavad respondendid näevad kognitiivselt erinevalt sõltuvalt nende organisatsioonilisest positsioonist, juhtimistasandist (mikro vs meso) ning organisatsioonikultuurist.

Lean Managementi põhimõtted ei ole veel laialdaselt rakendunud. *Lean*-juhtimise eesmärkideks on protsesside lihtsustamine ja ressursside maksimaalne kasutamine. Uuringus osalenud juhid ei toonud esile *Lean*-vahendite või mõnda muud efektiivsuse suurendamise teooria teadlikku ega sihipärast kasutust. See tähendab, et kulutõhususe suurendamine *Lean*-lähenemise kaudu on veel realiseerimata potentsiaal.

Teenusepakkujate ja -kasutajate vaatenurk näitab vajadust täiendavale kaasamisele. Mitmed juhid viitasid halduskoormuse kasvule, mis viitab vajadusele kaasata rohkem teenuse kasutajate tagasisidet ning rakendada ühte rohkem kasutajakeskseid lähenemisi. Avaliku väärtuse kontseptsioon näeb ette just sellise kodanike ootustel põhineva juhtimise tugevdamist.

Innovatsiooni ja paindlikkuse rakendumine on piiratud. Kuigi *Lean*- ja NPM-lähenemised soosivad innovatsiooni, ei ole paljud organisatsioonid suutnud veel uute juhtimis põhimõtetega kohaneda. Tõkked võivad seisneda ressursside nappuses, muutuste juhtimise oskustes ja konservatiivses organisatsioonikultuuris.

Käibemaksukohuslusega ettevõtted on reeglina suuremates omavalitsusüksustes, kus on suurem teenuse maht näiteks sisendkäibemaksu arvestamiseks. Mittekäibemaksukohuslased keskenduvad kitsamalt vaid omavalitsusüksuse hoonete ja haldusega seotud abitegevustele

Kokkuvõttes näitab uuring, et haldusreformi teoreetilised eelised, nagu kulutõhusus ja juhtimise paindlikkus, on ühinenud omavalitsustes osaliselt realiseerunud. Täieliku potentsiaali saavutamiseks on vajalik *Lean*- ja teiste kasutajakesksete juhtimispraktikate rakendamine, samuti teenuste tulemuslikkuse süstemaatiline hindamine ja seire. Käibemaksukohuslus on positiivselt seotud suurema omavalitsuse suuruse ja teenuste müügiga. See järeldus toetab NPM ja *Lean Management* loogikat – efektiivsem juhtimine ja paindlikkus on seotud.

2.5. Soovitused omavalitsustele ja reformi hindamise väärtus

Käesolev uuring aitab poliitikakujundajatel ja kohalikel juhtidel mõista, millised reformimeetmed on reaalselt efektiivsed ja millised vajavad täiendavat tähelepanu.

Tulemused toetavad vajadust reformide kontekstipõhise rakendamise, kohalike olude arvestamise ja paindliku juhtimismudeli kujundamise järele.

Uuringu tulemused annavad kohalikele omavalitsustele väärtuslikku sisendit haldusreformi elluviimise praktiliste tugevuste ja kitsaskohtade mõistmiseks.

Tugevdada andmepõhist juhtimist. Kuigi andmeid kogutakse, ei kasutata neid järjekindlalt juhtimisotsustes. Soovitav on arendada sisemisi andmeanalüüsi võimekusi, kehtestada standardid tulemusnäitajate (*KPI*-de) regulaarsel jälgimisel ja siduda otsused reaalselt mõõdetud andmetega, mitte pelgalt tunnetusega.

Teenusepakkujate ja -kasutajate hinnangute erinevus näitab, et teenuste tarbijate vaadet ei kajastata piisavalt juhtimises. Omavalitsused võiksid luua regulaarsed rahuloluküsitlused hallatavate asutuste juhtide ja elanike seas, arutada tulemusi koos haldusettevõtetega, et tõsta kvaliteeti ja usaldust, suurendada teenuse läbipaistvust kasutajale.

Uuringu tulemused viitavad sellele, et kulutõhususe parandamiseks puudub sageli süsteemne lähenemine. Omavalitsused võiksid koolitada juhte *Lean*-juhtimise ja avaliku väärtuse juhtimise põhimõtetes, rakendada väärtusahela kaardistamist, et lihtsustada töövooge ja vähendada halduskoormust, alustada pilootprojektidega, kus testitakse tulemusjuhtimise töövahendeid.

Haldusreformi mõju ei ole igal pool ühesugune. Soovitav on kehtestada omavalitsuste ülene või regionaalne hindamisraamistik, kasutada kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid mõõdikuid korduvhindamiseks, koguda võrdlusandmeid mitteühinenud omavalitsuste kohta, et analüüsida, millised tegurid mõjutavad edu enim. Panus reformi hindamisse ja tulevikupoliitikasse.

Uuring aitab vältida tulevase „ühtse mudeli“ lahendusi ja rõhutab vajadust hajutatud, andmetel põhineva ja kasutajakeskse juhtimise järele, mis on kooskõlas nüüdisaegsete avaliku juhtimise põhimõtetega.

KOKKUVÕTE

Käesolev lõputöö oli minu jaoks võimalus siduda teoreetilised alused praktilise kogemusega avaliku sektori haldusreformide ja organisatsioonide juhtimise valdkonnas. Töö koostamise käigus oli minu eesmärgiks mõista, kas ja kuidas on haldusreformi eesmärgid, eriti kulutõhusus, realiseerunud omavalitsuspraktikas. Uurimistöö ülesehitamine, teooriate läbitöötamine ja empiiriliste andmete kogumine andsid mulle ettekujutuse uurimismeetoditest ning vajadusest teaduspõhise ja struktureeritud lähenemise järele otsustusprotsessides.

Empiirilise osa läbiviimisel sain kogemusi küsitluse koostamisel ja kontaktide haldamisel avalikus sektoris. Vastajate aktiivsuse madalus (32%) oli üks töö suuremaid piiranguid ning pani mind mõtlema sügavamalt ka institutsionaalse usalduse ja töökoormuse probleemide üle. Arvan, et madala vastamismäära üks põhjusi oli ühinemisjärgne tööjaotuse ebaselgus ja suur koormus, samuti võimalik küsitluste rohkus samal ajaperioodil. Töö koostamisel oli kõige väljakutsuvamaks osaks empiiriliste andmete struktureerimine ja analüüsimine. Samas arendas see oskus mind olulisel määral. Teooria ja praktika sidumine, eriti *Lean*-juhtimise ja avaliku sektori tõhususe põhimõtete kontekstis, pakkus palju väärtuslikku õppimist ja aitas mul paremini mõista süsteemseid muutusi organisatsioonides.

Usun, et töö tulemused on väärtuslikud nii kohalikele omavalitsustele kui ka poliitikakujundajatele, kuna need tõstavad esile juhtimisalase planeerimise ja tööjaotuse olulisust reformijärgsel perioodil. Lõputöö andis mulle juurde enesekindlust, teaduspõhist mõtlemist ning parema arusaama avaliku sektori arendamisest.

Soovin tänada oma juhendajat ja töö käigus abi pakkunud spetsialiste ning omavalitsusjuhte, kelle panus aitas kujundada sisuka ja rakendusliku uurimistöö.

Käesolev lõputöö käsitleb haldusreformiga planeeritud kulutõhususe teostumist ühinenud omavalitsuste näitel. 2017. aastal Eestis läbi viidud haldusreformi üheks peamiseks eesmärgiks oli avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine ning administratiivkulude vähendamine läbi omavalitsuste liitmise. Töö keskendus sellele, kas reformiga kaasnenud muutused on praktikas toonud kaasa soovitud kulutõhususe ning millisel määral on see realiseerunud haldusteenuseid pakkuvates ettevõtetes.

Teoreetiline osa annab ülevaate avaliku sektori juhtimise uuematest suundadest, sh *New Public Management* ja *Lean Management*'i kontseptsioonidest, ning kulutõhususe mõõtmise põhimõtetest. Töö empiiriline osa põhineb kvantitatiivsel andmekogumisel kolmes sihtrühmas – kohalike omavalitsuste juhid, haldusettevõtete juhid ning teenuste kasutajad. Kokku koguti 201 vastust 657 võimalikust, kasutades elektroonilist küsitlust Tartu Ülikooli *LimeSurvey* keskkonda.

Haldusreformi seadu eesmärk oli tagada väikevaldade territooriumil elanikkonna parem teenindamine ja haldussuutlikkuse parandamine. 2017. aasta algusega moodustasid omavalitsuseüksused, kus elanike arv oli alla 5000 inimese 80% kogu omavalitsusüksuste arvust (Rahandusministeerium et al., 2017). Uuringust selgus, et reformi mõjul on toimunud mitmeid muutusi juhtimisstruktuuris, töökorralduses ning teenuste pakkumise praktikas. Kuigi osa vastajatest tunnetab teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemist, ei ole kulutõhususe kasv olnud üheselt tajutav. Innovatsioonile ja tulemuslikkusele suunatud juhtimispraktikate rakendamine oli erinevates omavalitsustes ebaühtlane ning *Lean*-põhimõtete rakendamine pigem algusjärgus.

Andmete analüüs näitas, et paremate tulemuste saavutamiseks on oluline volituste ja vastutuse selge delegeerimine, mõõdikupõhise juhtimise juurutamine ning töötajate kaasamine. Uuring tõi esile ka vajaduse tõhustada andmepõhist juhtimist ning parandada teenuste rahastamise läbipaistvust. Töö tulemused annavad sisendi nii poliitikakujundajatele kui ka kohalikele juhtidele, aidates hinnata haldusreformi tegelikku mõju ning tuua esile kohad, kus on veel arenguruumi, et tagada avalike teenuste kulutõhus ja kvaliteetne osutamine.

VIIDATUD ALLIKAD

- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949–960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2024). New development: Rethinking public sector accounting systems by rediscovering their relational nature. *Public Money and Management*. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2370550>
- Barrett AO, P. (2017). Effectiveness of the development and implementation of Australian public sector management and financial reforms: E = MC². *Public Money and Management*, 37(6), 451–456. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1320054>
- Barzelay, Michael. (2001). *The new public management : improving research and policy dialogue*. University of California Press ; Russell Sage Foundation.
- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310–319. <http://www.emerald-library.com/ft>
- Buchanan II, B. (1974). Building Organizational Commitment: The Socialization of Managers in Work Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 19(4), 533. <https://doi.org/10.2307/2391809>
- Castelo, S. L., & Gomes, C. F. (2024). The role of performance measurement and management systems in changing public organizations: An exploratory study. *Public Money and Management*, 44(5), 399–406. <https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2204400>

- Deegan, J., Broekel, T., & Fitjar, R. D. (2021). Searching through the Haystack: The Relatedness and Complexity of Priorities in Smart Specialization Strategies. *Economic Geography*, 97(5), 497–520. <https://doi.org/10.1080/00130095.2021.1967739>
- Deschamps, C. (2022). Performance management in public service organizations: can data be useful to managers even when it is flawed or gamed? *International Public Management Journal*, 25(5), 704–721. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1863886>
- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. (1995). *Riigi Teataja I*. <https://www.riigiteataja.ee/akt/1011706?leiaKehtiv>
- Eesti Vabariigi põhiseadus (1992). <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002?leiaKehtiv>
- Euroopa Nõukogu. (1993). *Statistiliste üksuste kohta ühenduse tootmissüsteemi vaatlemiseks ja analüüsimiseks määrus* (696/93). Euroopa Liidu Teataja. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993R0696>
- French, Max., Hesselgreaves, Hannah., Wilson, Rob., Hawkins, Melissa., & Lowe, Toby. (2023). *Harnessing complexity for better outcomes in public and non-profit services*. Policy Press.
- Galizzi, G., Meliou, E., & Steccolini, I. (2021). Theme: Experiences and challenges with gender budgeting and accounting. Moving towards gender-responsive forms of accountability?: Editorial: Institutionalizing gender budgeting—contemporary experiences and future challenges. *Public Money and Management* (Kd 41, Number 7, lk 499–501). Routledge. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1971862>
- Gerson, D. (2020). *Leadership for a high performing civil service* (OECD Working Papers on Public Governance, Kd 40). <https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en>
- Goldfinch, S., Derouen, K., & Pospieszna, P. (2013). Flying blind? Evidence for good governance public management reform agendas, implementation and outcomes in

low income countries. *Public Administration and Development*, 33(1), 50–61.
<https://doi.org/10.1002/pad.1614>

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Royal Institute of Public Administration*, 69, 3–19. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Hood, C. (2011). The Ashgate Research Companion to New Public Management. *Governance* (Kd 24, Number 4, lk 737–739). Wiley. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01547_1.x

Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less?* Oxford University Press.

Iuliano, G., Cuadrado-Ballesteros, B., & Bisogno, M. (2024). Citizens' e-participation in the digital world: empirical insights from Europe. *Public Money and Management*. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2329709>

Javaid, A., Javed, A., & Kohda, Y. (2019). Exploring the role of boundary spanning towards service ecosystem expansion: A case of Careem in Pakistan. *Sustainability (Switzerland)*, 11(15). <https://doi.org/10.3390/su11153996>

Johnsen, Å. (2021). Organizing municipal audit: contracting out and audit costs in Norway. *International Journal of Public Sector Management*, 34(4), 407–424. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2020-0181>

Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadus (1994). <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023028?leiaKehtiv>

Kohtule dokumentide esitamise kord, Pub. L. No. 8 (2005).

Korac, S., Saliterer, I., & Weigand, B. (2019). Factors Affecting the Preference for Public Sector Employment at the Pre-Entry Level: A Systematic Review. *International Public Management Journal*, 22(5), 797–840. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1430086>

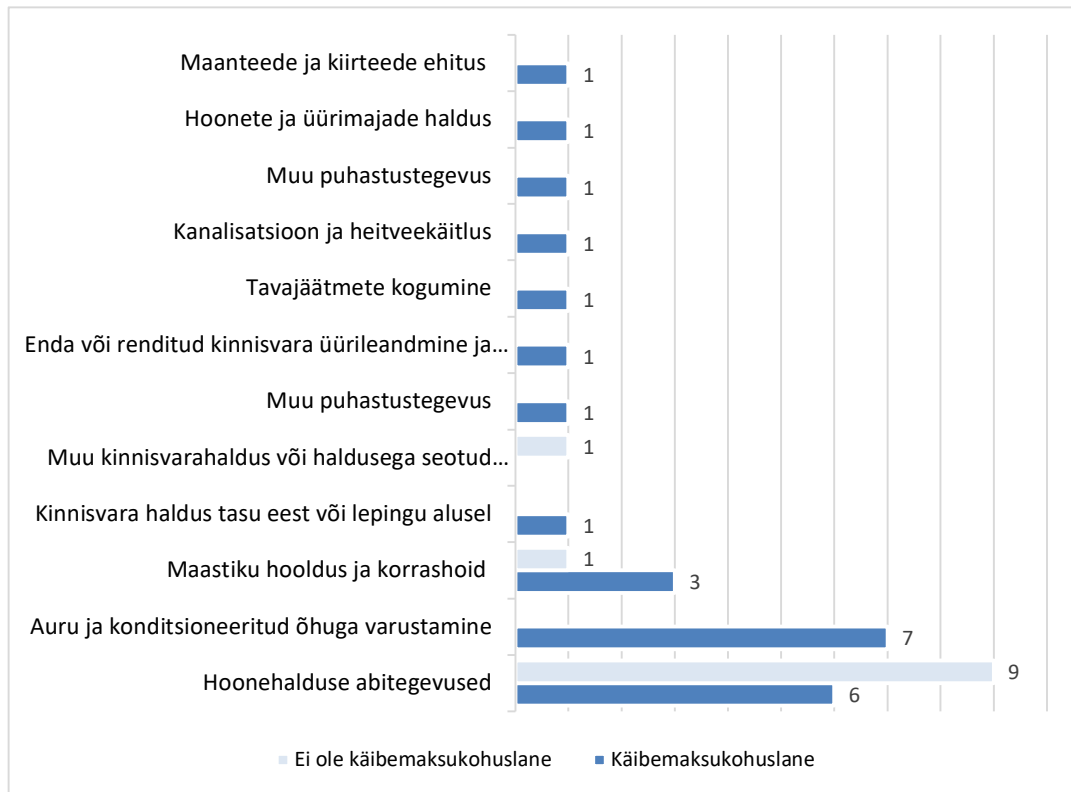
- Kuhlmann, S. (2009). Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performance Impacts. *German Politics*, 18(2), 226–245. <https://doi.org/10.1080/09644000902870842>
- Lagerspetz, M. (2017). *Ühiskonna uurimise meetodid : sissejuhatus ja väljajuhatus*. TLÜ Kirjastus.
- Leksic, I., Stefanic, N., & Veza, I. (2020). The impact of using different lean manufacturing tools on waste reduction. *Advances in Production Engineering And Management*, 15(1), 81–92. <https://doi.org/10.14743/APEM2020.1.351>
- Majandus-ja Kommunikatsiooni ministeerium. (2016). *Halduskoormuse monitoorimise eelanalüüs*. <https://www.justdigi.ee/media/5092/download>
- Moynihan, D. P., & Lavertu, S. (2012). Does Involvement in Performance Management Routines Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRA and PART. *Public Administration Review*, 72(4), 592–602. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02539.x>
- Neumann, O., & Ritz, A. (2015). Public service motivation and rational choice modelling. *Public Money and Management*, 35(5), 365–370. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1061179>
- Ohno, T. (1978). *Toyota Production System Beyond Large-Scale Production* (I. Productivity, Tölk). 1–195.
- Ongaro, E., & Valotti, G. (2008). Public management reform in Italy: Explaining the implementation gap. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 174–204. <https://doi.org/10.1108/09513550810855654>
- Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an Agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681–690. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02196.x>

- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Source: Public Administration Review* (Kd 50, Number 3).
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). Public Management Reform: A Comparative Analysis. *Long Range Planning*, 33.
- Radnor, Z., & Walley, P. (2008). Learning to walk before we try to run: Adapting lean for the public sector. *Public Money and Management*, 28(1), 13–20. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2008.00613.x>
- Rahandusministeerium, Viks, A., Ideon, A., Kaldaru Hella, Taluste, O., Mäeltsemees Sulev, Sepp, V., Noorkõiv, R., Laan, M., Kattai Kersten, Sootla Georg, Küngas, K., Kaldmäe, M., Raagma, G., Lõhmus, M., Valner, S., Päll, P., Olle, V., Lust-Vedder, L., ... Aab, J. (2017). *Haldusreform 2017*. <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/07/haldusreform-2017.pdf>
- Rahvastikuregister. (2025, jaanuar 24). *Elanike demograafilise jaotus KOV-ide kaupa*. <https://www.rahvastikuregister.ee/>
- Rainey G, H. (1982). *Reward Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic*. 16(4).
- Randma-Liiv, T., & Kickert, W. (2017). The Impact of the Fiscal Crisis on Public Administration Reforms: Comparison of 14 European Countries. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(2), 155–172. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1129737>
- Riigikontroll. (2012). *Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes*. <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>
- Saarepuu, K. (2019). *Väärtuste formuleerimine ja väärtuspõhine juhtimine avaliku sektori organisatsioonis Tartu Linnavalitsuse näitel* [Magistritöö, Tartu Ülikool]. <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/12b98506-1c14-4f4a-92a6-1f3817035790/content>

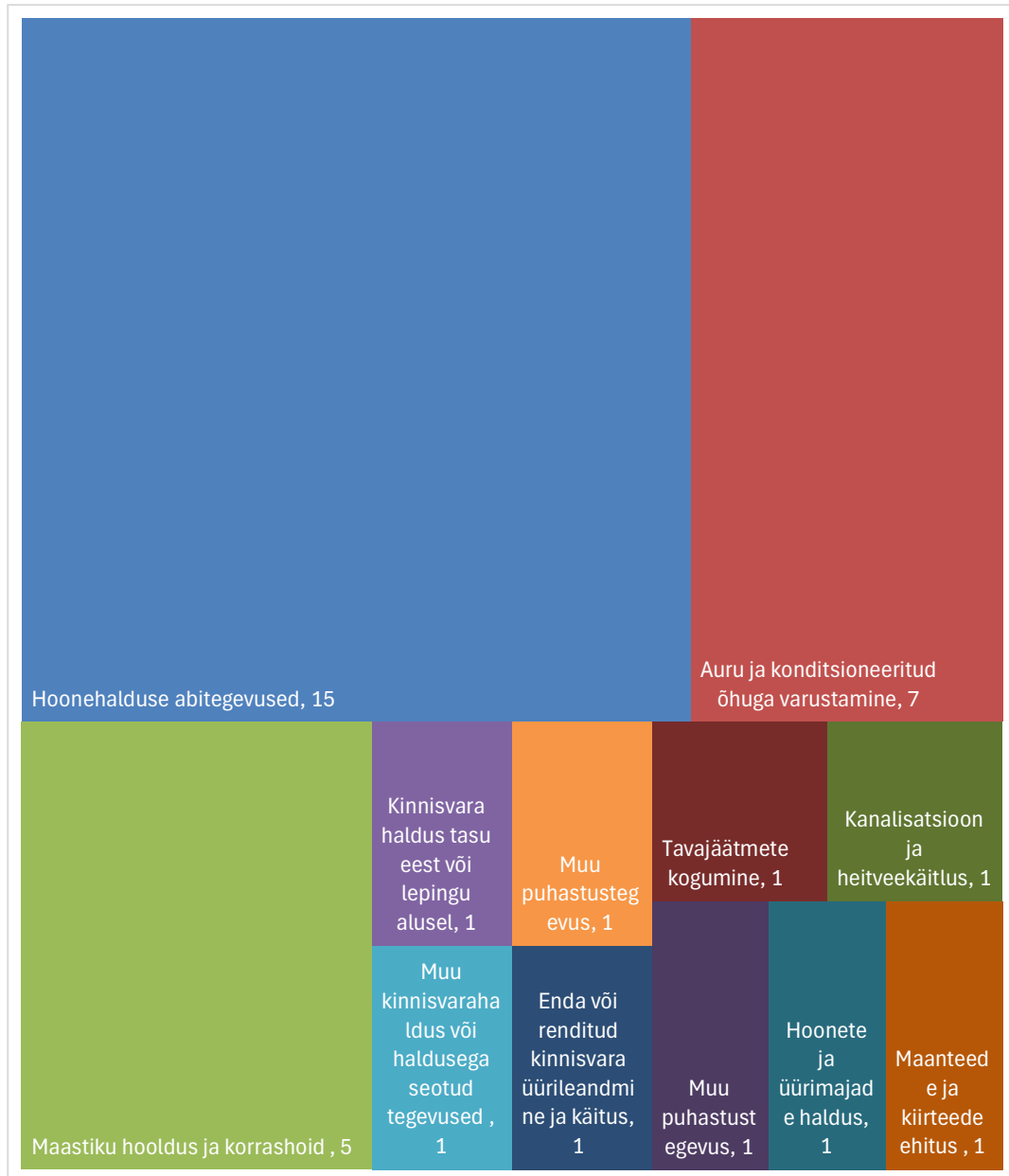
- Stanley, M. (2024). Debate: Let's abandon interviews. *Public Money and Management*.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2343170>
- Steijn, B. (2008). Person-environment fit and public service motivation. *International Public Management Journal*, 11(1), 13–27.
<https://doi.org/10.1080/10967490801887863>
- Tseng, M. L., Tran, T. P. T., Wu, K. J., Tan, R. R., & Bui, T. D. (2022). Exploring sustainable seafood supply chain management based on linguistic preferences: collaboration in the supply chain and lean management drive economic benefits. *International Journal of Logistics Research and Applications*, 25(4–5), 410–432.
<https://doi.org/10.1080/13675567.2020.1800608>
- Vandenabeele, W., & Breugh, J. (2024). It takes two to tango: concepts and evidence of further integration of public service motivation theory and self-determination theory. *International Public Management Journal*.
<https://doi.org/10.1080/10967494.2024.2386292>
- Vidè, F., Sottoriva, C. B., & Saporito, R. (2024). The implementation (gap) of senior civil service recruitment reform - a matter of organizational size? *Public Money and Management*. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2422488>
- Weinberg, M. L., & Lewis, M. S. (2009). The public value approach to strategic management. *Museum Management and Curatorship*, 24(3), 253–269.
<https://doi.org/10.1080/09647770903073086>
- Wilson, L., Hawkins, M., French, M., Lowe, T., & Hesselgreaves, H. (2023). Learning communities — an approach to dismantling barriers to collective improvement. *Public Money and Management*, 43(4), 374–377.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2116179>
- Wilson, R., French, M., Hesselgreaves, H., Lowe, T., & Smith, M. (2024). New development: Relational public services—reform and research agenda. *Public Money and Management*, 44(6), 553–558.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2344902>

Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteatustes*. Tartu
Ülikool.

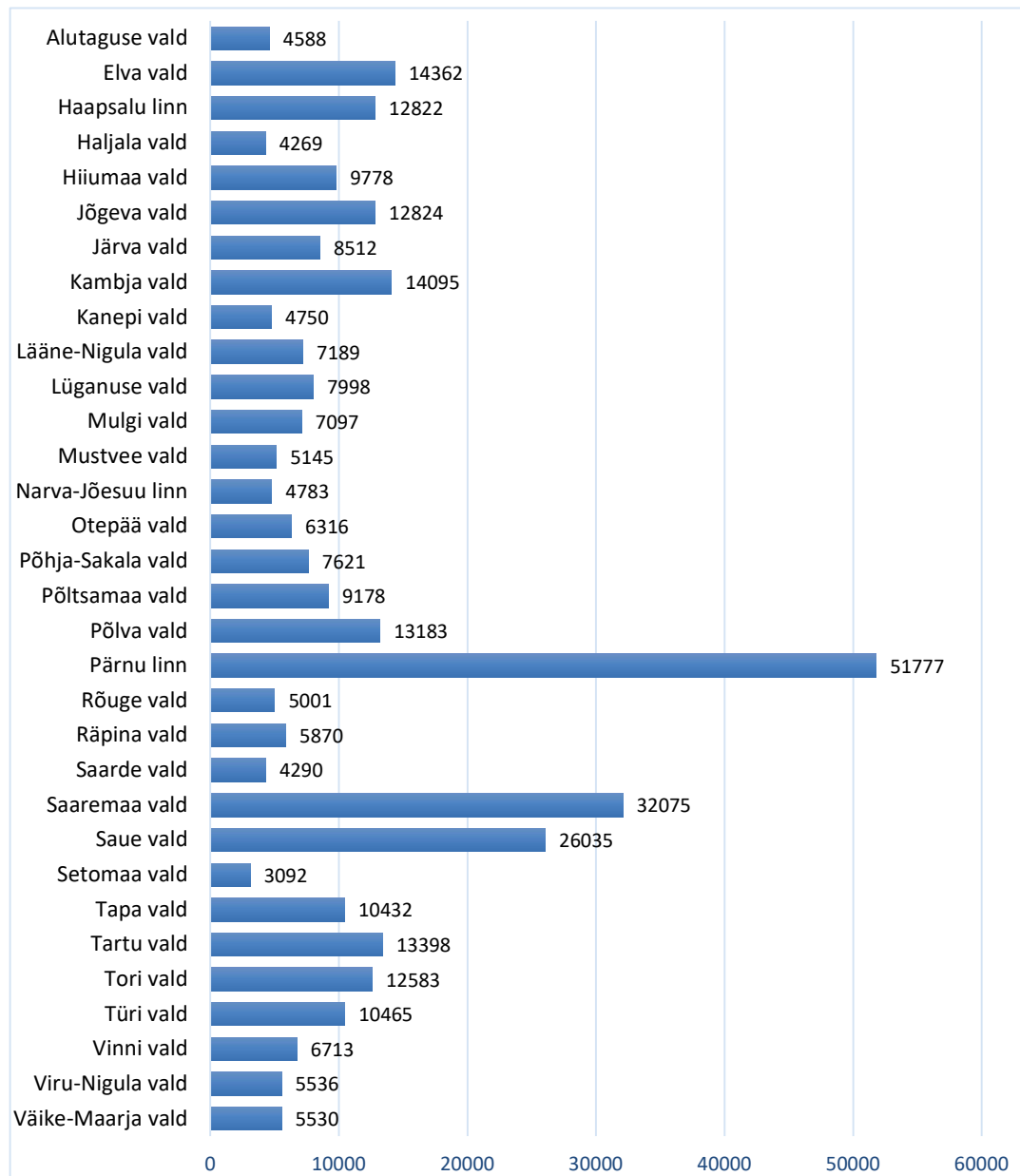
Lisa 1 Käibemaksukohustus



Lisa 2. Põhitegevused EMTAK koodide põhjal



Lisa 3. Registreeritud elanike arv uuritavates omavalitsustes 01.01.2025a seisuga



Lisa 4. Ankeetküsitlus kohaliku omavalitsuse ja valdkondlikule juhile

Hea kolleeg, Teie ees oleva küsitluse eesmärk on välja selgitada 2017. aastal ühinenud omavalitsuste haldusteemaline käekäik.

Kutsun Teid vastama küsimustele, millele kulub hinnanguliselt 10-12 minutit koos käesoleva teksti lugemisega. Leidke see aeg ja andke oma panus. Võimalusel täitke küsitlus korraga. Siiski saate jätkata hiljem kui midagi praktilist vahele tuleb.

Küsitluse tulemusi analüüsitakse Tartu Ülikooli Pärnu kolledži lõputöös ja kaitstud töö saadetakse vastanutele hiljemalt suve alguseks.

Üllar Laid

Selles küsimustikus on 8 küsimust.

G3K1 Hinnake palun valdade liitmise tagajärjel omavalitsuse juhtimisstruktuuri muudatusi (Goldfinch et al., 2013).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Omavalitsuse juhtimisstruktuur on reformi tulemusena muutunud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valdade ühendamisel on olnud positiivne mõju omavalitsuse majanduslikule olukorrale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valdade liitmise tagajärjel on loodetud teenuste kvaliteedi paranemine realiseerunud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuste paremaks pakkumiseks on tehtud muudatusi strateegilises juhtimist	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Välja on töötatud motivatsioonipakett hallatavate asutuste juhtidele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Haldusteenuste osutamise proportsioon on valla eelarve kontekstis jäänud samaks	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lisa 4 järg. Ankeetküsitlus kohaliku omavalitsuse ja valdkondlikule juhile

G3K2 Hinnake palun kohalikus omavalitsuses haldusteenust pakkuva ettevõtte juhtimist (Moynihan & Lavertu, 2012).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Eesmärgid on selgelt määratletud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juhtimismeetodid on ühinetud aja jooksul muutunud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rakendatud on tulemuspõhise juhtimise põhimõtteid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juhtimine on fookustatud tulemuslikkusele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juhtimises kasutatakse tulemusmõõdikuid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Haldusettevõtte tulemuslikkust mõõdetakse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juhtimisprotsess on suunatud kulutõhususele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juhtimiskulud vähenenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Administratiivkulud on vähenenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ressursikasutust hinnatakse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hinnatud andmeid analüüsitakse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Analüüsi tulemus rakendatakse ellu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Töökoormus on erinevatel tasanditel võrdselt jaotatud ja struktureeritud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Töövood on kaardistatud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kasutatakse innovaatilisi ja ajakohaseid abivahendeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Osutatavad teenused suurendavad hallatava asutuse, kui lõppkasutaja, väärtust	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lisa 4 järg. Ankeetküsitlus kohaliku omavalitsuse ja valdkondlikule juhile

G3K3 Hinnake palun osutatavat teenust (Barbera et al., 2024).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Teenusele juurdepääs on võrdne kõikidele asutustele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuste kättesaadavus paranenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuse saajate ettepanekutega arvestatakse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pakutavate teenuste hulk on haldusreformijärgselt kasvanud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuste kvaliteet paranenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Suudetakse paindlikult reageerida teenuse saajate ootustele ning vajadustele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuste osutamise kiirus paranenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuste tarbijate rahulolu suurenenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuste ressursside kasutus on tõhustunud ja tõusvas trendis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pärast ühinemist on haldusteenuste finantseerimine muutunud läbipaistvamaks	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

G3K4 Hinnake palun detsentraliseerimise ehk keskvoimu vähendamise ellu viimist pärast haldusreformi (Hood Christopher, 1991).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Haldusettevõttele on antud suuremaid otsustusõigusi võrreldes varasemaga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otsustusõiguse paindlikkus on suurenenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Volitused on delegeeritud ka madalamatele tasanditele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vastutus on delegeeritud ka madalamatele tasanditele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Volitused on selgelt edastatud ja avalikustatud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vastutus on selgelt edastatud ja avalikustatud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lisa 4 järg. Ankeetküsitlus kohaliku omavalitsuse ja valdkondlikule juhile

G3K5 Hinnake palun andmete kogumist ja nende analüüsimist (Moynihan & Lavertu, 2012).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Toimub regulaarne ressursside kasutamise andmete kogumine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toimub regulaarne vigade hindamine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juhtimisvõtteid hinnatakse loodud mõõdikute järgi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rakendatakse kvaliteedi mõõtmise meetodeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andmete kogumisele järgneb andmete kasutamine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pärast ühinemist on rakendatud Lean management või muid efektiivsuse suurendamise meetodeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

G3K6 Hinnake palun ressursside ja rahaliste vahendite kasutamist (Barbera et al., 2024).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Finantsvolitused on delegeeritud erinevatele tasanditele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulutuste tegemine tundub avalikkusele õiglase	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rahastusallikana on kasutusele võetud partnerlus erasektoriga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lisa 4 järg. Ankeetküsitlus kohaliku omavalitsuse ja valdkondlikule juhile

G3K7 Palun valige üks järgnevatest vastustest.

- | | | |
|---|---|---|
| <input type="radio"/> Alutaguse vald | <input type="radio"/> Mustvee vald | <input type="radio"/> Saue vald |
| <input type="radio"/> Elva vald | <input type="radio"/> Narva-Jõesuu linn | <input type="radio"/> Setomaa vald |
| <input type="radio"/> Haapsalu linn | <input type="radio"/> Otepää vald | <input type="radio"/> Tapa vald |
| <input type="radio"/> Haljala vald | <input type="radio"/> Põhja-Sakala vald | <input type="radio"/> Tartu vald |
| <input type="radio"/> Hiiumaa vald | <input type="radio"/> Põltsamaa vald | <input type="radio"/> Tori vald |
| <input type="radio"/> Jõgeva vald | <input type="radio"/> Põlva vald | <input type="radio"/> Türi vald |
| <input type="radio"/> Järva vald | <input type="radio"/> Pärnu linn | <input type="radio"/> Vinni vald |
| <input type="radio"/> Kambja vald | <input type="radio"/> Rõuge vald | <input type="radio"/> Viru-Nigula vald |
| <input type="radio"/> Kanepi vald | <input type="radio"/> Räpina vald | <input type="radio"/> Väike-Maarja vald |
| <input type="radio"/> Lääne-Nigula vald | <input type="radio"/> Saarde vald | |
| <input type="radio"/> Lüganuse vald | <input type="radio"/> Saaremaa vald | |
| <input type="radio"/> Mulgi vald | | |

G3K8 Omavalitsuses registreeritud elanike arv 01.01.2025 seisuga

Palun valige üks järgnevatest vastustest.

Palun valige ainult üks järgnevatest:

- kuni 5 000
- 5 001-10 000
- 10 001-15 000
- 15 001-20 000
- 20 001-25 000
- 25 001-30 000
- 30 001-35 000
- üle 35 000

Tänan, et aega leidsite. Analüüsi tulemused saadetakse Teile pärast lõputöö kaitsmist.

Üllar Laid

ullarlai@ut.ee

Lisa 5. Ankeetküsimustik teenuse osutajale

Hea kolleeg, Teie ees oleva küsitluse eesmärk on välja selgitada 2017. aastal ühinenud omavalitsuste haldusteemaline käekäik.

Kutsun Teid vastama küsimustele, millele kulub hinnanguliselt 10 minutit koos käesoleva teksti lugemisega. Leidke see aeg ja andke oma panus. Võimalusel täitke küsitlus korraga. Siiski saate jätkata hiljem kui midagi praktilist vahele tuleb.

Küsitluse tulemusi analüüsitakse Tartu Ülikooli Pärnu kolledži lõputöös ja kaitstud töö saadetakse vastanutele hiljemalt suve alguseks.

Üllar Laid

Selles küsimustikus on 8 küsimust.

G2K1 Hinnake palun valdade liitmise tagajärjel omavalitsuse juhtimisstruktuuri muudatusi (Goldfinch et al., 2013).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Omavalitsuse juhtimisstruktuur on reformi tulemusena muutunud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uus struktuur on tõhusam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omavalitsuse koostöö teiste avaliku sektori asutustega on muutunud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Administratiivsed kulud on kasvanud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lisandunud on majanduslikke kulusid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ressursside kasutamine on muutunud õigeaegseks (viivituseeta)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ressursside kasutamine on muutunud tõhusamaks	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lisa 5 järg. Ankeetküsimustik teenuse osutajale

G2K2 Hinnake palun ettevõtte, kus töötate, juhtimist (Moynihan & Lavertu, 2012).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Juhtimine on fookustatud tulemuslikkusele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Haldusettevõtte tulemuslikkust mõõdetakse piisavalt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuse saajate ettepanekutega arvestatakse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juhtimismeetodid on ühinetud aja jooksul muutunud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juhtimisprotsess on suunatud kulutõhususele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Töökoormus on erinevatel tasanditel võrdselt jaotatud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Töövood on kaardistatud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eesmärgid on selgelt määratletud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

G2K3 Hinnake palun pakutavat teenust (Barbera et al., 2024).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Teenuste kvaliteedi paranemine on realiseerunud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pakutavate teenuste hulk on haldusreformijärgselt kasvanud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ennetava hoolduse osakaal on suurenenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenused on innovaatilised, kasutatakse ajakohaseid abivahendeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Keskendutakse teenuse kasutajate rahulolule	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuse pakkumise kulud on vähenenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tehtavad kulutused on läbipaistvad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lisa 5 järg. Ankeetküsimustik teenuse osutajale

G2K4 Hinnake palun detsentraliseerimise ehk keskväimu vähendamise ellu viimist pärast haldusreformi (Hood, 1991).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Otsustusõiguse paindlikkus on suurenenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vastutus on delegeeritud ka madalamatele tasanditele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Volitused on delegeeritud ka madalamatele tasanditele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Volitused on selgelt edastatud ja avalikustatud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vastutus on selgelt edastatud ja avalikustatud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

G2K5 Hinnake palun andmete kogumist ja nende analüüsimist (Moynihan & Lavertu, 2012).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Toimub regulaarne ressursside kasutamise andmete kogumine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toimub regulaarne vigade hindamine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juhtimisvõtteid hinnatakse loodud mõõdikute järgi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rakendatakse kvaliteedi mõõtmise meetodeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Töövood on analüüsitud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andmete kogumisele järgneb andmete analüüsimine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Analüüsi tulemused rakendatakse ellu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Haldusettevõtte kasutab <i>Lean Management</i> 'i või muid efektiivsuse suurendamise meetodeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lisa 5 järg. Ankeetküsimustik teenuse osutajale

G2K6 Hinnake palun ettevõtte töökorraldust (Ohno, 1978).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Töökorraldus on paindlik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koolitusprogrammid uusimate tehnikate ja meetodite kohta toimuvad regulaarselt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tööjõu tootlikkus näitab aja jooksul kasvavat trendi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Töötajate ristkoolitus on regulaarne tegevus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Masinate tootlikkus näitab aja jooksul kasvavat trendi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Masinate ja tööriistade uuendamine toimub regulaarselt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Töötajate seas viiakse läbi rahulolu-uuringuid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Välja on töötatud värbamisprotseduur	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

G2K7Hinnake palun finantsvahendite kasutamist (Barbera et al., 2024).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Finantsvolitused on delegeeritud erinevatele tasanditele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulutuste tegemine tundub avalikkusele õiglase	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rahastusallikana on kasutusele võetud partnerlus erasektoriga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lisa 5 järg. Ankeetküsimustik teenuse osutajale

G2K8 Omavalitsusüksuse nimi

Palun valige **ainult üks**

järgnevatest:

- Alutaguse vald
- Elva vald
- Haapsalu linn
- Haljala vald
- Hiiumaa vald
- Jõgeva vald
- Järva vald
- Kambja vald
- Kanepi vald
- Lääne-Nigula vald
- Lüganuse vald
- Mulgi vald
- Mustvee vald
- Narva-Jõesuu linn
- Otepää vald
- Põhja-Sakala vald
- Põltsamaa vald
- Põlva vald
- Pärnu linn
- Rõuge vald
- Räpina vald
- Saarde vald
- Saaremaa vald
- Saue vald
- Setomaa vald
- Tapa vald
- Tartu vald
- Tori vald
- Türi vald
- Vinni vald
- Viru-Nigula vald
- Väike-Maarja vald

Täna leitud aja eest

Üllar Laid

ullarlai@ut.ee

Lisa 6. Küsimustik teenuse kasutajatele

Hea kolleeg, Teie ees oleva küsitluse eesmärk on välja selgitada 2017. aastal ühinenud omavalitsuste haldusteemaline käekäik.

Kutsun Teid vastama küsimustele, millele kulub 5 minutit koos käesoleva teksti lugemisega. Leidke see aeg ja andke oma panus. Võimalusel täitke küsitlus korraga. Siiski saate jätkata hiljem kui midagi praktilist vahele tuleb.

Küsitluse tulemusi analüüsitakse Tartu Ülikooli Pärnu kolledži lõputöös ja kaitstud töö saadetakse vastanutele hiljemalt suve alguseks.

Üllar Laid

G1K1 Hinnake palun valdade liitmise tagajärjel omavalitsuse juhtimisstruktuuri muudatusi (Goldfinch et al., 2013).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Omavalitsuse juhtimisstruktuur on reformi tulemusena muutunud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valdade liitmise tagajärjel on loodetud teenuste kvaliteedi paranemine realiseerunud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lisandunud on majanduslikke kulusid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ressursside kasutamine on muutunud tõhusamaks	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Olete rahul omavalitsuse juhtimisstruktuuri muutusega	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

G1K2 Hinnake palun teile teenust pakkuva haldusettevõtte juhtimist (Moynihan & Lavertu, 2012).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu	Ei kasuta haldusettevõtte teenust
Juhtimine on fookustatud tulemuslikkusele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuse saajate ettepanekutega arvestatakse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juhtimisprotsess on suunatud kulutõhususele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lisa 2 järg. Küsimustik teenuse kasutajale

G2K3 Hinnake palun pakutavat teenust (Barbera et al., 2024).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu	Ei kasuta haldusettevõtte teenust
Pakutavate teenuste hulk on haldusreformijärgselt kasvanud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tellitud teenusele reageerimine on muutunud kiiremaks	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuste tellimine on muutunud lihtsamaks	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuste osutamise ajakulu on vähenenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuste pakkumise hind on vähenenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tehtavad kulutused on läbipaistvad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuste kvaliteet on paranenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuste kättesaadavus on paranenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenusele juurdepääs on võrdne võrreldes teiste asutustega	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenused on innovaatilised, kasutatakse ajakohaseid abivahendeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Paranduste, remondi või ümbertöötamise tegemine on langevas trendis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saadavad teenused suurendavad asutuse, kui lõppkasutaja, väärtust	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lisa 6 järg. Küsimustik teenuse kasutajale

G1K4 Hinnake palun detsentraliseerimise ehk keskvoimu vähendamise ellu viimist pärast haldusreformi (Hood, 1991).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu	Ei kasuta haldusettevõtte teenust
Minu otsustuõiguse paindlikkus on suurenenud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Minu volitused teenuste tellimiseks on selged	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Minu volitused teenuste tellimiseks on avalikult kättesaadavad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Minu vastutus teenuse kvaliteedi osas piirneb tellimuse esitamisega	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Minu vastutuse piirid on avalikult kättesaadavad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

G1K5 Hinnake palun andmete kogumist ja nende analüüsimist (Moynihan & Lavertu, 2012).

Palun valige kõige sobivaim vastus:

	Nõustun täielikult	Pigem nõustun	Osaliselt nõustun	Osaliselt ei nõustu	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu	Ei kasuta haldusettevõtte teenust
Mind hoitakse kursis haldusettevõtte tulemuslikkuse mõõtmistulemustega	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Minu poolt antud andmete kogumisele järgneb nende analüüs	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teenuse saajate ettepanekutega arvestatakse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toimub regulaarne vigade hindamine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Tänan leitud aja eest.

Üllar Laid

ullarlai@ut.ee

Lisa 7. Valdkondliku juhi valimine respondentiks

[Kontaktid ja juhtimine](#) > [Vallavalitsus](#) > [Koosseis](#)

Tori Vallavalitsuse liikmed

Vallavalitsuse liige	Telefon	E-post
Vallavanem Lauri Luur	5237966	lauri.luur@torivald.ee
Abivallavanem Signe Rõngas Are piirkonna esindaja Arendusprojektid, planeerimine ja ehitustegevus	5253189	signe.rongas@torivald.ee
Abivallavanem Priit Ruut Sauga piirkonna esindaja Haridus, kultuur ja sotsiaal, ühistransport	56490409	priit.ruut@torivald.ee
Jüri Puust Tori piirkonna esindaja Teede ja tänavate, avalike alade ning välisvalgustuse korrashoid	5183374	jyri.puust@torivald.ee
Raigo Paulberg Sindi piirkonna esindaja	56670496	raigo.paulberg@torivald.ee
Maie Pöder Valla hoonete halduse korraldamine	5098829	maie.poder@torivald.ee
Helle-Triin Hansumäe Ruumiline planeerimine	59182828	helle-triin.hansumae@torivald.ee

Lisa 8. E-äriregistri väljavõte



E-ÄRIREGISTER



Osaühing Roela Soojus (10268123)

Registrisse kantud (23.09.1997)
Osaühing
Osakapital on 2 556.00 €
Lääne-Viru maakond, Vinni vald, Roela alevik, Järve tn 1, 46602
Majandusaasta periood 01.01 - 31.12
Põhikiri muudetud 29.09.2011

Sidevahendid

Liik	Number
Elektronposti aadress	roelasoojus@gmail.com
Mobilitelefoni	+372 53455758

Isikud registrikaardil

Nimi / Ärinimi	Isikukood / sünniaeg	Roll
Tõnu Võrno	34807045213	Juhatuselise liige

Osaühingut võib kõikide tehingute tegemisel esindada iga juhatuselise liige.

Osanikud ja osapandid

Osalus	Osamaks	Nimi	Kood / sünniaeg
100.00%	2556.00 EUR	Vinni vald	75008746

Tegelikud kasusaajad

Nimi	Isikukood / sünniaeg	Elukoht	Kontrolli teostamise viis
ERKI SAVISAAR	37806160252	Eesti	kõrgema juhtorgani liige. s.o juhatuselise liige või nõukogu liige
Tõnu Võrno	34807045213	Eesti	kõrgema juhtorgani liige. s.o juhatuselise liige või nõukogu liige

Tegelike kasusaajate andmetel on informatiivne tähendus
Tegelike kasusaajate andmed on uuendatud 21.06.2024

Lisa 9. Hallatava asutuse põhimäärusest väljavõte

Väljaandja:	Hiiumaa Vallavolikogu
Akti liik:	määrus
Teksti liik:	algtekst-tervikekst
Redaktsiooni jõustumise kp:	01.01.2023
Redaktsiooni kehtivuse lõpp:	Hetkel kehtiv
Avaldamismärge:	RT IV, 27.12.2022, 4

Hiiumaa Sotsiaalkeskuse põhimäärus

Vastu võetud 15.12.2022 nr 32

Määrus kehtestatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 35 lg 2 alusel.

§ 1. Määruse reguleerimisala

Käesolev põhimäärus sätestab Hiiumaa Sotsiaalkeskuse (edaspidi ka *sotsiaalkeskus*) tegevusvaldkonna ja ülesanded, juhtimise korralduse, juhataja õigused ja kohustused, finantseerimise alused, aruandluse ja kontrolli ning ümberkorraldamise ja lõpetamise korra.

§ 2. Üldsätted

(1) Hiiumaa Sotsiaalkeskus on Hiiumaa Vallavalitsuse (ametiasutusena) (edaspidi *valitsus*) hallatav asutus.

(2) Sotsiaalkeskuse ametlik nimetus on eesti keeles Hiiumaa Sotsiaalkeskus.

(3) Sotsiaalkeskuse aadress on Vabaduse tn 47, Kärkla linn, Hiiumaa vald, Hiiu maakond, 92412.

(4) Sotsiaalkeskuse tegevuskohad on:

- 1) erivajadustega laste kompetentsikeskuse lastekeskus, Vabaduse tn 47, Kärkla linn, Hiiumaa vald;
- 2) erivajadustega laste kompetentsikeskuse noortekodu, Päikese 1, Kõpu küla, Hiiumaa vald;
- 3) tegevustuba psüühilise erivajadusega inimestele, Vabrikuväljak 1, Kärkla linn, Hiiumaa vald;
- 4) Kõrgessaare päevakeskus, Kõpu tee 8, Kõrgessaare alevik, Hiiumaa vald;
- 5) Kõpu pansionaat, Päikese 4, Kõpu küla, Hiiumaa vald;
- 6) Erihooldekodu, Pargi tn 3, Kärkla linn, Hiiumaa vald;
- 7) Hellamaa Perekeskus, Hellamaa küla, Hiiumaa vald.

(5) Sotsiaalkeskusel on oma sümboolika, mille kujunduse ja kasutamise korra kehtestab sotsiaalkeskuse juhataja (edaspidi *juhataja*) oma käskkirjaga.

(6) Sotsiaalkeskuse teeninduspiirkond on Hiiumaa valla (edaspidi *vald*) haldusterritoorium.

(7) Sotsiaalkeskus tegutseb talle kinnitatud eelarve piires.

(8) Sotsiaalkeskus juhindub oma tegevuses Eesti Vabariigi (edaspidi *riik*) ja Hiiumaa Vallavolikogu (edaspidi *volikogu*) ja valitsuse õigusaktidest ning käesolevast põhimäärusest.

§ 3. Sotsiaalkeskuse tegevuse eesmärk ja ülesanded

(1) Sotsiaalkeskuse tegevuse eesmärgiks on sotsiaalteenuste korraldamine, osutamine ja arendamine erivajadusega inimesele, erivajadusega lapsega perele, omastehooldajale, eakale ja teisele abivajajatele (edaspidi *sihtrühm*) toimetuleku soodustamiseks ja säilitamiseks ning erinevate toetavate teenuste osutamine põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava alusel toimetuleku- või hooldusõppes õppivale õpilasele koostöös haridusasutusega.

(2) Tegevusvaldkonnast lähtuvalt tegevuse eesmärkide täitmiseks sotsiaalkeskus:

- 1) korraldab ja osutab päevahoiuteenust;
- 2) osutab koduteenust;
- 3) osutab pansionaaditeenust;
- 4) osutab erihooaldusteenust;
- 5) osutab päeva- ja lapsehoiuteenust erivajadusega lastele;
- 6) osutab kinnise lasteasutuse teenust;
- 7) osutab omastehooaldusteenust ja toetab omastehooaldajaid;
- 8) osutab nõustamisteenust erivajadusega lapse perele, õpetajale ja teistele sihtrühmadele;
- 9) arendab koostööd teiste asutustega ning organisatsioonidega oma tegevus- ja kvaliteedi parandamiseks;

SUMMARY

HALDUSREFORMIGA PLANEERITUD KULUTÕHUSUSE TEOSTUMINE ÜHINENUD OMAVALITSUSTE NÄITEL

Üllar Laid

This thesis focuses on the assessment of cost-efficiency objectives set forth during the Estonian administrative reform, using the case of merged municipalities. The research problem stems from the question of whether the reform's planned benefits—especially in terms of economic efficiency—have been realized in practice.

The topic is relevant, as the administrative reform conducted in Estonia in 2017 was one of the most comprehensive reorganizations in local governance in recent decades. The reform aimed to improve the quality and accessibility of public services, ensure more efficient use of public funds, and strengthen local self-governance by consolidating smaller municipalities into larger administrative units. In public administration, the evaluation of reform impacts often remains limited to structural changes, leaving the actual outcomes—such as cost-efficiency—insufficiently assessed. This research contributes to filling that gap.

The main research questions focused on two core aspects: (1) How has the reform influenced the cost-efficiency of public services provided in merged municipalities? (2) What factors have supported or hindered the realization of cost-efficiency in practice? The hypothesis guiding the study was that although cost-efficiency was one of the reform's key goals, its implementation has been uneven across municipalities and service domains.

The theoretical framework of the thesis draws from the principles of New Public Management (NPM) and Lean Management. NPM provided the basis for analyzing structural changes and decentralization of responsibilities in public governance. It also allowed evaluation of performance-based management and the treatment of citizens as service users. In turn, Lean principles helped to understand how local governments could reduce waste, streamline processes, and focus on value creation. The study links these approaches with the concept of public value and the challenge of maintaining service quality under limited resources.

The empirical part of the thesis is based on a quantitative research approach. Data were collected using an online questionnaire that targeted three main groups: municipal executives, middle managers, and heads of public service institutions. In total, 657 individuals across 32 municipalities were invited to respond, and 211 valid responses

were received (response rate of 32%). The questionnaire consisted of statements measured on a Likert scale and allowed the comparison of assessments from service providers and local government leaders.

The analysis revealed several important findings. First, the planned cost-efficiency was partially achieved, particularly in municipalities that had established clear managerial hierarchies and adopted standardized practices. In contrast, service organizations that remained decentralized or where role distributions were unclear reported weaker efficiency outcomes. Secondly, the application of Lean-based tools and internal monitoring systems was sporadic or lacking altogether. Many respondents indicated that while the reform provided structural potential, practical implementation suffered from insufficient clarity in roles and weak support for operational change.

The comparison between service users and service providers showed notable differences in their perceptions. While municipal leaders tended to assess the reform's outcomes more positively, heads of service institutions were more critical, citing lack of resources, high workloads, and limited involvement in planning processes. Respondents also noted that reform-related decisions were often top-down and failed to account for local context and readiness.

The study concludes that the administrative reform has achieved mixed results in terms of cost-efficiency. Although governance structures have become more consistent and some consolidation benefits are evident, systemic weaknesses remain in planning, implementation, and performance evaluation. One of the most significant missed opportunities is the limited use of data-based decision-making and the failure to actively engage service users in the reform process.

Based on these findings, several recommendations are proposed. First, municipalities should invest more in developing internal capacity for performance analysis and user feedback integration. Second, Lean Management tools should be adapted for the public sector context to support operational efficiency. Third, learning and collaboration between merged units should be actively encouraged to reduce resistance to change and enhance trust in local governance. Finally, stronger emphasis should be placed on leadership development and strategic communication to ensure alignment between reform goals and day-to-day practices.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Üllar Laid,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Haldusreformiga planeeritud kulutõhususe teostumine ühinenud omavalitsuste näitel“, mille juhendaja on Kandela Õun, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Üllar Laid

19.05.2025