

TARTU ÜLIKOOL  
Pärnu kolledž  
Ettevõtluse osakond

Karita Lepiste

# **HALDUSREFORMI MÕJU AVALIKE TEENUSTE OSUTAMISEL VÄIKEASULATES**

Lõputöö

Juhendaja: Matti Raudjärv, PhD  
Kaasjuhendaja: Margus Kõomägi, MA

Pärnu 2019

Soovitan suunata kaitsmisele .....

(juhendaja allkiri)

.....

(kaasjuhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud „.....“ ..... a.

TÜ Pärnu kolledži ..... osakonna juhataja

.....

(osakonnajuhataja allkiri)

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

.....

(töö autori allkiri)

## SISUKORD

Sissejuhatus .....	4
1. Haldusreform ja avalikud teenused.....	6
1.1. Kohaliku omavalitsuse kontseptsioon ja haldusreform.....	6
1.1.1. Kohaliku omavalitsuse kontseptsioon .....	6
1.1.2. Haldusreform .....	11
1.2. Avalike teenuste korraldamine kohalikes omavalitsustes .....	16
2. Avalike teenuste pakkumise uuring eesti kohalike omavalitsuste väikeasulates .....	21
2.1. Avalike teenuste pakkumise probleematika Eesti riigis, uuringu meetodid ja valimi kirjeldus .....	21
2.2. Avalike teenuste pakkumise uuring Eesti kohalikes omavalitsustes .....	25
2.3. Uuringu järeldused ja ettepanekud.....	38
Kokkuvõte .....	43
Viidatud allikad .....	45
Lisad.....	49
Lisa 1. Küsitlus .....	50
Lisa 2. Kohalikud Omavalitsused Eestis enne haldusreformi (2016).....	57
Lisa 3. Kohalikud omavalitsused Eestis peale haldusreformi (2018).....	58
SUMMARY .....	59

## SISSEJUHATUS

Terve elu tegeleb inimene sellega, et luua omale eluks kõige paremaid tingimusi. Tahetakse häid arstiabi teenuseid, oma lapsele kooli, kus oleks super haridustase, vanematele mõistliku hinnaga ja kvaliteetse teenusega hooldekodusid ja kõike muud, mis võimaldab muuta elutingimusi mugavamaks ja tuleviku vaated paremaks.

Eesti inimene liigub elama eelkõige sinna, kus on tema jaoks kõige parem elukeskkond ja nagu juba teada on, siis eestlane on väga nõudlik. Iga vald soovib, et nende elanikud oleksid kohaliku omavalitsuse tööga ja ise enda eluga rahul. Alati tuleb mõelda välja uusi viise, kuidas muuta kohaliku elanikkonna elu huvitavamaks, paremaks ja tõhusamaks.

Samuti proovib Eesti riik viia läbi positiivseid muudatusi oma elanike jaoks läbi haldusreformide, kuid kas see on kõige parem ka Eestis elavate inimeste arvates, jääb inimeste endi otsustada. Ilmselt näeb antud tegevuse spetsiifilisi tagajärgi alles aastate pärast, kuna kõige mõju ei ole võimalik kohe hinnata.

Antud teema on aktuaalne, kuna aastal 2017 oli Eesti riigis üheks suurimaks muudatuseks kohalike omavalitsuste haldusreform. Seega kadusid ära paljud väikesed vallad ja need ühendati omavahel suuremateks omavalitsusteks. Selliste suurte toimingute puhul on alati nii plusse kui ka miinuseid ja seega võib haldusreformi mõju väikeasulate inimestele olla kas positiivne või negatiivne.

Lõputöö eesmärgiks on teada saada kuidas mõjutab haldusreform teenuste osutamist väikeasulates külade, alevite ja alevike elanike arvamusel ning vastavalt tulemustele teha ettepanekuid vajalike muudatuste tegemiseks kohalike omavalitsuste pakutavates teenustes.

Lõputöö jaoks koostatud uurimisküsimused:

- Esimeseks uurimisküsimuseks on, et kas väikeasulates elavate inimeste hinnangul pakuvad kohalikud omavalitsused nende vanusegrupile piisavalt avalikke teenuseid?
- Teiseks uurimisküsimuseks on, et milline mõju oli haldusreformil avalike teenuste osutamisele väikeasulates – kas positiivne või negatiivne?

Uurimisülesanded:

- selgitada, mida kujutavad endast avalikud teenused väikeasulates;
- lahti kirjutada ja selgitada mis on kohalike omavalitsuste kontseptsioon ja haldusreform;
- anda ülevaade kuidas toimub avalike teenuste korraldamine Kohalikes omavalitsustes;
- uurida, kas kohalike omavalitsuste haldusreformi mõju pakutavatele teenustele on olnud positiivse või negatiivse mõjuga;
- tuginedes uurimistulemustele, teha ettepanekuid vajalike muudatuste tegemiseks pakutavates teenustes.

Uurimistöö teoreetilise tausta kogumiseks kasutatakse erinevaid artikleid, raamatuid ja lõputöid, mis haakuvad antud teemaga. Materjali otsitakse erinevatest teadusartiklite andmebaasidest, Tartu Ülikooli raamatukogust ja erinevatest internetis leiduvatest allikatest.

Lõputöö koosneb kahest peatükist, mis omakorda jagunevad alapeatükkideks. Esimeses peatükis tutvustatakse lugejale uurimuse teoreetilist tausta, milleks on kohaliku omavalitsuse kontseptsioon, haldusreform ja avalike teenuste korraldamine kohalikes omavalitsustes. Teises peatükis on juttu avalike teenuste pakkumise uuringust. Antud peatükk jaguneb omakorda kolmeks erinevaks alapeatükiks, kus selgitatakse lahti avalike teenuste pakkumise problemaatika Eesti riigis, kirjutatakse lahti uuringu tulemused ja tehakse järeldused ning ettepanekud.

# 1. HALDUSREFORM JA AVALIKUD TEENUSED

## 1.1. Kohaliku omavalitsuse kontseptsioon ja haldusreform

### 1.1.1. Kohaliku omavalitsuse kontseptsioon

Enamikes riikides on olemas mingil tasandil kohalikud omavalitsused. Igal pool on neil olemas oma eripärad, kuid suures mastaabis omavad nad siiski sama rolli, milleks on kohaliku elu korraldamine ja kontroll. Kohalikud omavalitsused alluvad riigis olevatele seadustele ja aitavad ellu viia riigis paika pandud eesmärgid.

Allan Cochrane (2016, lk 909) on toonud välja toonud oma artiklis selle, kuidas on võimalik mõista sõna „kohalik“ kohaliku omavalitsuse mõistes. Antud sõnale suutis ta leida kuus tähendust, millest vähemalt üks pärineb juba aastast 1945. Kohati leidis ta, et nii mõnedki antud sõna seletused kattusid omavahel mingit moodsust, kuid samas oli ka olukordi kuis need üksteisele vastu rääkisid.

Kuus tähendust sõnale „kohalik“ väljendist kohalik omavalitsus (Cochrane, 2016, lk 909)

- kohalik, nagu valitsuse tase riigi hierarhias;
- kohalik geograafilisel tasandil - piirkondlik, riiklik jne ;
- kohalik poliitilise sihtmärgina;
- kohalik kui koht kuhu inimesed kogunevad kokku enam-vähem loomulikult teel;
- kohalik kui mittebürokratlik metafoor;
- kohalik kui konkurentsivõimeline paik.

G. Jones (2008, lk 2) seletab kohaliku omavalitsuse olemust lahti kahes osas. Kõige pealt toob ta välja, mida tähendab sõna kohalik ja teisalt seletab ta mida tähendab sealjuures sõna omavalitsus. Sõnas „kohalik“ on tema arvates kõige tähtsam see, et

inimesed tunnevad antud sõnaga kohe mingisugust sidet. Peamiselt selle pärast, kuna nemad on isikud, kes elavad selles kindlas piirkonnas ja nemad annavad oma hääle selle nimel, et kohalik omavalitsus toimiks seal kõige paremal viisil.

Järgmiseks seletab G. Joenes (2008, lk 2) lahti sõna "omavalitus" tähenduse. George Jones on kirjutanud oma artiklis, et ka sõna omavalitsus on saanud alguse ladina keelsest sõnast, nagu ka paljud teised väljendid, mida inimesed igapäevasel kasutavad. Algupäraselt mõisteti antud sõna all isikut, kes pidi laeva suutma hoida vee peal ja samas jaksama seda suunata ja transportida oma sihtpunktini. Välja tõi ta selle tähenduse selle pärast, et ka tänapäeval võib mõista kohalikku omavalitsust kui tee suunaja või rajajana, kes peab mõistma kohaliku rahva vajadusi ja olukorda ning viima kogukonda mingi kindla sihi suunas.

Igas ühiskondlikus süsteemis tuleb kindlalt paika panna erinevad eesmärgid ja ära määratleda milleks need on vajalikud ning kuhu soovitakse tulevikus jõuda. Seega peab missioon olema kindlalt sõnastatud ja vastama teatud küsimustele. Tuleb kindlaks teha mis on antud süsteemi olemasolu mõte, mis rolli see mängib ühiskonnas, millised probleeme see lahendab või milliseid ülesandeid täidab ja kindlasti peab olema paika pandud, et keda see süsteem teenib. (Haveri 2015, lk 137)

Kohalik omavalitsus on valitsusorgan, mille tööks on täide viia kohalikku elu puudutavaid otsuseid, mis otseselt mõjutavad antud territooriumil elavate inimeste elu. Seda kõike saab kohalik omavalitsus korraldada läbi selle, et suunab kohaliku elanikkonna eluviisi näiteks läbi hariduse, kultuuri, tervishoiu või sotsiaalhoolekande (Kohaliku omavalitsuse struktuur, 2019). Kohalik omavalitsus on lokaalne ehk see keskendub ühele kindlale piirkonnale ja selle rahvale ning nende soovidele. (Orange, Elliman, Kor, Tassabehji, 2007, lk 204)

Kohalik omavalitsus on demokraatlik seadusorgan, mis tähendab seda, et antud linnas, maakonnas, osariigis või regioonis elaval rahval on võimalik avaldada oma arvamust valimiste teel ja sellega määravad nemad enda piirkonda juhtima vastavad inimesed. Valitud isikud on ülesanne ellu viia erinevaid kohustusi ja alluda seadustele, mis on neile riigi poolt ette antud. Seda kõike tehes peavad nad lähtuma kohaliku rahva

huvidest ja heaolust. Iga kohalik omavalitsus peab olema kindel, et töö, mida nad teevad, on vastavuses seadustega ja on antud piirkonnas vajalik ning, et inimesed tunnevad selle kõige vastu ka huvi. (Bailey, 1999, lk 3)

Kohalikel omavalitsustel ei ole õigus teha toiminguid, mis ei ole kooskõlastatud riigis olevate seadustega. Võib öelda, et kohalik omavalitsus on pea ja riik on kui kael, kes pöörab pead (Briffault, 1990, lk 7). Läbi erinevate ülesannete täitmiste, kohaliku elu korraldamise ja teenuste pakkumiste, on kohalikel omavalitsustel võimalus tõestada riigile seda, et nad on võimelised oma rahva eest hoolt kandma ja väärivad seeläbi suuremat autoriteeti (Chandler, 1991, 11).

Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme käsiraamatus on kirjutatud, et: “Vallad või linnad on selgete halduspiiridega haldusüksused ja moodustavad avaliku halduse korralduse esmase tasandi ning on oma õigusliku seisundi poolest võrdsed. Oma tegevuses peab vald või linn lähtuma elanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestama valla või linna arengu iseärasusi, sh osutama avalikke teenuseid soodsaimatel tingimustel.” (Mäeltsemees, 2015, lk 16)

Kohalikes omavalitsustes töötavad inimesed, kelle enamus riikides saavad valimiste teel kindlaks teha vastava kohaliku omavalitsuse elanikud. Kes kuuluvad kohalike omavalitsuste koosseisu? Elanikud saavad läbi valimiste omale valida esinduskogu, kes koostab seeläbi järgnevatel aastatel, ehk kuni järgmiste valimiseni, valitsuse (Kohaliku omavalitsuse struktuur, 2019). Erinevaid avalikke ülesandeid täitvatel omavalitsuse liikmetel on ka erinevad ametinimetused – linnapea, vallavanem, maavanem, nõukogu ehk esinduskogu juht, esinduskogu liikmed. (MacDonald, 2008, lk 458-459)

Kui paljudes riikides määrab kohalikes omavalitsustes kehtivaid seadusi riik, siis on ka riike, kus kohalikud omavalitsused võivad omavalitsuse piirides ellu viia ka oma seadusi (Megarrity, 2011, lk 2-21). Näiteks võivad nad koguda oma territooriumi elanikelt erinevaid maksusid – telekamaks, kõrgem alkoholi aktsiisi maks või muud maksu mida riik ei nõua. Samuti võib omavalitsus keelata ära mingi kindla kodulooma pidamise, keelustada alkoholi müüki kitsendada paljusid erinevaid seadusi, mis ei lähe



föderaalseadustega vastuollu. Need on üksikud Autori pool toodud näited, kuid seaduseid mida kohalikud omavalitsused kehtestada võivad on veel. Kui omavalitsuse poolt sätestatud seadused ei ole kooskõlas riiklike seadustega, siis sellisel juhul on otsustav võim alati föderaalseadusel. (Daunt, 2014)

Igas riigis on kohalikust omavalitsusest oma arusaam, kuna tegemist on erineva kultuuri, ajaloo ja keskkonnaga, kuid enamuses neist kaasneb rahva osalus kas üht või teist viis. Enamikes Euroopa riikides valitseb demokraatia ja seeläbi on antud riikides inimestel ka suurem sõnaõigus, kuna sõna demokraatia tähendabki rahvavõimu. Inimesed peavad seda kõike oskama ainult kasutada. Mida vähem tunneb kohalik elanikkond huvi riigis valitseva olukorra üle, seda suurema tõenäosusega ei ole inimesed riigis toimuvaga hiljem rahul. Kohalik omavalitsus on kui vahelüli, mis peaks ühendama omavahel riiki ja seal elavat rahvast ehk see kõik peaks muutma omavahel lähedasemaks riigi ja tema elanikud. (Abdulhamid, Chima, 2015, lk 182)

John Stuart Millil (viidatud Andrew, Goldsmit, 1998, lk 107-108 vahendusel) oli nende kohalike omavalitsuste kohta, mis said valitud rahvahääletuse tulemusena, kaks kindlat seisukohta. Esiteks leidis ta, et rahva hääli valimistel on väga tähtis, kuna kohalike inimeste poolt valitud institutsioonid on demokraatlikus süsteemis väga olulised. Kohalikud elanikud on need kelle hääle tulemusel pannakse kokku kohalik omavalitsus ja seega läbi oma valikute tegemise on inimestel suurem võimalus osaleda kohaliku omavalitsuse töös, hoida ennast toimingutega kursis ja seeläbi end ka antud valdkonnas harida. Teiseks leidis ta, et läbi kohalike omavalitsuste juhtimise on lihtsam viia toime erinevaid ülesandeid ja eesmärke lokaalselt. Nii on valitsusel parem aimdus mis toimub inimeste eludega erinevates piirkondades.

Kui tahta, et kohaliku omavalitsuse töö oleks võimalikult tõhus ja toimiks sajabrotsendiliselt, siis ideaalis võiks see asuda inimestele võimalikult lähedal. Kuna ülesandeid, mida toimiv valitsus toime saatma peab, on palju, siis teoorias peaksid kõik toimingud olema laiali jaotatud valitsuse erinevate tasandite vahel. Kui teooria ja praktika suudetakse omavahel ühendada, siis peaks kohaliku omavalitsuse töö olema võimalikult efektiivne (Ezekiel, Oriakhogba, 2015, lk 202-203). Autor leiab, et valitsus peab usaldama kohalikke omavalitsusi rohkem ja andma neile suurema võimaluse

ennast tõestada. See muudaks lihtsamaks ka valitsuse tööd, kuna neil on võimalus kohustusi edasi delegeerida ja keskenduda märksa tähtsamatele probleemidele.

Väga palju räägitakse erinevates kohalike omavalitsuste artiklites mõistest „rahva valik“. See mõiste on demokraatlikus riigis väga oluline, kuna demokraatias loeb rahva hääl väga palju (Shaw, 2002, 1-7). Rahva valiku lahti seletamiseks võib kasutada ettevõtluses kasutusel olevaid termineid. Georg A. Boyne sõnul on tegemist kui nõudluse ja pakkumise suhtega, kus rahvas on kliendiks ja omavalitsused on teenuse pakkujad. Teenuse saajad tasuvad pakkujale teenuse eest läbi maksude tasumise. (viidatud Boyne, 1997, lk 57-58 vahendusel)

Inimestel on alati mitmeid erinevaid viise kuidas kaasa lüüa oma kodukoha kohaliku omavalitsuse töös. Esiteks on olukordi, kus mingi toimingi ellu viimiseks omavalitsuses viiakse läbi rahvaküsitlus ja läbi selle saavad sealsed elanikud oma arvamust avaldada. Samuti saavad inimesed kohalikku elu mõjutada läbi kohaliku omavalitsuse valimiste. Mõlemal puhul on rahva hääl väga oluline, kuna nemad aitavad kaasa tulevikus toimuvatele muudatustele. Teiseks on inimestel võimalik osaleda erinevate külaseltside, vabatahtlike, huviringide ja muude gruppide tegevustes. Kolmandana võib välja tuua selle, et inimesed osalevadki kohaliku omavalitsuse töös läbi oma arvamuse esitamise, kuna tegemist on väiksemate ringkondadega ja rahva arvamust on lihtsam kuulata ning seda on võimalik tänu sellele rohkem arvesse võtta. (Bailey, 1999, lk 4-5)

Kohalike omavalitsuste arengule, olemusele, tööle ja struktuurile on läbi aastate mõju avaldanud mitmed erinevad ühiskonnas toimunud sündmused ja muutused. Autor leiab, et ajaga tuleb kindlal sammul kaasas käia ja kasutada ära ühiskonnal pakkuda olevaid võimalusi. Vastasel juhul jäädakse ajale jalgu, innovaativsus puudub ja inimesed liiguvad edasi sinna, kus areng on kiirem. Järgnevalt on välja toodud mõningad põhjused miks ühiskond pidevalt muutub.

Muutuva ühiskonna peamised põhjused (Andrew, Goldsmith, 1998, lk 102-104):

- ülemaailmne globaliseerumine;
- tehnoloogia areng;
- suuremate tõmbekeskuste ehk linnade teke;
- suurte rahvusvaheliste ettevõtete teke;
- kommunistliku maailma lagunemine.

Iga kohalik omavalitsus on mingil määral eriline, kuna üritatakse pakkuda oma kohalikele elanikele seda, mida antud omavalitsuse elanikud kõige rohkem vajavad. Siiski tuleb kohalikel omavalitsustel kinni pidada erinevatest piiravatest seadustest ja täita riigis paika pandud eesmärgid.

### **1.1.2. Haldusreform**

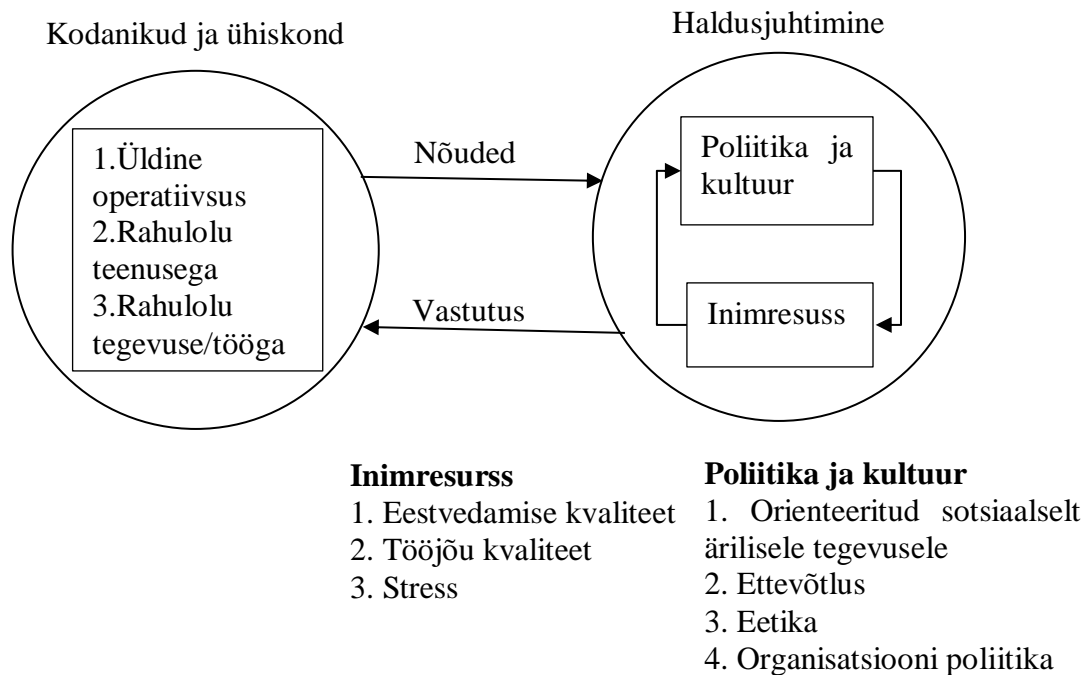
Tänapäeval tegeletakse väga palju erinevate kohalike omavalitsuste liitmisega. See tähendab seda, et võetakse mitu väikest kohalikku omavalitsust ja tehakse neist üks suurem kohalik omavalitsusüksus. Seda kõike nimetatakse haldusreformiks.

Antud teemat on uuritud juba alates üheksakümnendatest aastatest, kui mitte varem ja ilmselt uuritakse ka edaspidi, kuna siiani pole leitud kõige paremaid viise kuidas haldusreform võimalikult efektiivselt toimima panna. Samuti uuritakse antud teemat ka põhjusel, et igas riigis toimivad seaduste elluviimised ja kohaliku elu reguleerimine erinevalt.

Haldusjuhtimine on erinevate sündmuste kulg, mille käigus tuleb ette erinevaid takistusi ja see toob päevavalgele uusi probleeme mida tuleb lahendada läbi erinevate reformide. See on kindlasti üks protsess, mis ei lõppe mitte kunagi. Tänu sellele on saab öelda, et reformid on kui pikad teekonnad täis erinevaid huvitavaid sündmusi, mitte sihtkohad kuhu tahetakse läbi muutuste tegemise jõuda. Erinevaid reforme viiakse tihti läbi siis, kui riigiasutustes käsil erinevad väljakutsed ja nende abil üritatakse paremini hallata avalikke suhteid. (Ahmad, 2016, lk 119)

Selleks, et haldusjuhtimine toimiks efektiivselt, on vaja, et koostöö omavalitsuste ja rahva vahel oleks tasakaalus. Sellest tulenevalt on Eran Vigoda (2000, lk 171) oma

artiklis välja toonud järgmise mudeli (vt. Joonis 1), mis selgitab kuidas vastutab haldusjuhtimine kohaliku elanikkonna nõuete täitmise eest. Mudelis on välja toodud, milliste punktide puhul on kodanikel nõudmised ja mille eest haldusjuhtimine seeläbi vastutab. Antud mudel peaks aitama tasakaalus hoida ka rahalised väljaminekud.



**Joonis 1.** Mudel kodanike nõudlusest ja haldusjuhtimise vastutuse tasakaalust (autori kohendatud) Allikas Vigoda, 2000, lk 171

Kuna kohalikku omavalitsust võib pidada üheks suureks organisatsiooniks, siis saab öelda, et haldusjuhtimisega ei tegele ainult üks kindel osakond vaid kõik organisatsiooniga seotud inimesed on haldusjuhtimisega seotud rohkemal või vähemal määral. Olgu selleks siis meilivestluste pidamine või telefonikõnedele vastamine. Kõik annavad oma panuse sellesse, et organisatsioonis toimiks protsessid nii nagu ette nähtud on. (Erasmus et al., 2009, lk 5)

Kõiki toiminguid riigis viiakse läbi teadlikult ja sama kehtib ka haldusreformi puhul. Kuna see toob kaasa endaga muutusi avalikus sektoris ja see võib mõjutada ka riigis elavate inimeste igapäevast elu, siis on tegemist vägagi kaalutletud otsuste ja

muutustega avalikus sektoris. Haldusreformi üheks eesmärgiks on paremaks muuta juba toimivaid protsesse, täiustada tööjõus struktuuri ja ka kvaliteeti. Kuna avalik sektor mõjutab suuremat rahvahulka ja poliitilisi väljavaateid, mida tuleb arvesse võtta toimingute käigus, on rohkem kui erasektoris, siis on avalikus sektoris ka tänu sellele erinevaid reforme palju keerulisem läbi viia. (Gow, 2012, lk 1)

Läbi haldusreformi tahetakse kohalikele omavalitsustele anda juurde rohkem otsustamisõigust, võimu ning vabadust valitsusest, et muuta kohaliku elanikkonna elu kvaliteeti (Brans, 1992, lk 431). Tänu reformile peaks tugevnema ka riigi ja kohalike omavalitsuste vaheline partnerlussuhe. Kohalikud omavalitsused aitavad kaasa riigis seatud eesmärkide täitmisele (Ministry of..., 2009, lk 2-3). Kuna haldusreformi lõppedes on tavaliselt mitmest väiksemast kohalikust omavalitsusest moodustatud üks suur omavalitsus, siis seeläbi suureneb ka eelarve. Kasvavad kohaliku omavalitsuse kohustused ja ka võimalused. Kõik peavad hakkama tegema omavahel koostööd, et pakkuda elanikele paremaid teenuseid ja kasutama eelarvet paremini ära rahva hüvanguks. (Previtali, 2015, lk 552)

Haldusreformi tulemusena peaksid riigis olema võimekad kohalikud omavalitsused, kes saavad hakkama kohaliku elu arendamisega nii, et sealsed inimesed oleksid oma eludega rohkem rahul, inimesed peaksid tundma kohaliku omavalitsuse huvi igapäevaste probleemide ja toimingute suhtes ning, et neile oleksid tagatud võimalikult head avalikud teenused. Haldusreform toob endaga kaasa mitmeid erinevaid muudatusi kohalikes omavalitsustes, milleks on muudatused rahastamiskorralduses, ülesannetes, võimekuses, koostöös ning kõige suuremaks muudatuseks peetakse territoriaalsete piiride muutumist. (Haldusreformi..., 2015, lk 4-5)

Haldusreformi käigus toimub palju erinevaid muudatusi. Eelnevas lõigus oli juttu ümberkorraldustest rahastamiskorralduses. Vastavalt sellele on haldusreformi üheks oluliseks osaks detsentraliseerimine, mida viiakse läbi kohalikes omavalitsustes vastavalt vajadusele (Haldusreformi..., 2015, lk 30). Mariola Kapidani (2015), on kirjutanud artikli, kus käsitleb maksude detsentraliseerimist. Oma artiklis on ta välja toonud mitmeid huvitavaid fakte. Seal ta väidab, et detsentraliseerimise kõige tähtsamaks põhjuseks on see, et see on peamiselt seotud tõhususega. Antud tegevus

peaks teoorias muutma lähedasemaks rahvast ja selle valitsust. Kõiki otsuseid tehakse nii, et võetakse arvesse ka kohalike elanike arvamust ja tahetakse, et tulemused oleksid neile paremad. Selle kõige tulemusel saavad elanikud rohkem osa võtta kohaliku elu korraldamisel. (Stingler, 1957, 217-218)

Detsentraliseerimine on üks tähtis osa haldusreformist, mille tulemusena on kohalikel omavalitsustel suurem võim teha otsuseid ja muutusi. Neil on paremad võimalused tegeleda oma ressurssidega, planeerimisega ja ka juhtimisega. Tänu detsentraliseerimisele saavad kohalikud omavalitsused juurde erinevaid võimalusi, kuid läbi selle kasvab ka nende kohustuste pagas sealsete elanike ees, kuna nende tegevused mõjutavad kohalikku elanikkonda peale seda rohkem. (Heo, 2018, lk 374)

Eelnevaid lõikusid lugedes on aru saada, et haldusreform on kui üks suur erinevate muutuste kogum, mis kaasab endaga erinevaid väljakutseid ja eesmärke mille poole kõik kohalikud omavalitsused vaikselt liiguvad. Järgnevalt toome välja veel erinevaid näiteid haldusreformide tulemustest, mis on toimunud erinevates maailmariikides.

Aastate jooksul on haldusreformi läbi viidud paljudes riikides ja selle peamiseks eesmärgiks on olnud omavalitsuste töö tõhusamaks muutmise läbi kohalike omavalitsuste liitmise. Aastal 2007 viidi läbi haldusreform Taanis, kus enne reformi oli 271 omavalitsust ja 14 maakonda. Peale reformi suudeti need numbrid muuta palju väiksemaks ja alles jäi 98 valda ja 5 maakonda. Sarnane reform viidi läbi ka Kreekas aastal 1999-2000. Kui algselt oli Kreekas üle mõistuse palju omavalitsusi ehk lausa 5800, siis peale reformi oli selleks arvaks 325, mis tundub igati loogilisem ja praktilisem riigi jaoks. (Ebinger et al., 2019, lk 3)

Erinevates riikides on kogu haldusreformi protsessil ka sageli erinevad tulemused. Enne reformi toimub alati pikk protsess, et panna kirja erinevad eesmärgid ja suunad kuhu poole liigutakse. On neid riike, kus kõik toimib ja tulemused on positiivsed, kuid alati ei pruugi kõik minna kahjuks nii nagu planeeritakse. Järgnevalt on välja toodud mõningad põhjused, miks haldusreformid mõnes riigis on ebaõnnestunud. (Nemecc et al., 2015, lk 169-171)

Võimalikud haldusreformi ebaõnnestumise põhjused. (Farazmand, 2011, lk 1-7)

- korrupsioon;
- rahva või omavalitsuste vähene sõnaõigus haldusreformi käigus toimuvate ümberkorralduste suhtes;
- hirm muutuste ees;
- valitsus ja rahvas mõistavad reformi olemust erinevalt;
- haldusreformi ei suhtuta täie tõsidusega.

Bangladeshis üritati haldusreformi läbi viia 30. aasta jooksul mitmeid kordi. Alustasid nad reformidega umbes 1975 aastal. Haldusreformi soovitati antud riigile mitmete ekspertide, komiteede ja õpigruppide poolt. Nende eesmärgiks oli muuta riigis valitsev haldussüsteem vastuvõtlikumaks, läbipaistvamaks ja efektiivsemaks, kuid kõikide nende aastate jooksul ei õnnestunud neil kahjuks ühtegi reformi edukalt läbi viia ning antud tulemuseni jõuda. Peamisteks põhjusteks miks Bangladeshis haldusreform läbi kukkus iga kord oli pidev bürokraatlik vastupanu reformi suhtes, konfliktid avalikus sektoris, kõige elementaarsemate avaliku halduse protsesside ebaefektiivsus, korrupsioon, võimu liigne politiseerimine, rahvusvaheliste doonororganisatsioonide ehk annetajate roll Bangladeshis majanduses. (Sarker, 2004, lk 365-378)

Selleks, et riik oleks edukas on vaja süvitsi uurida millised on probleemid ja leida lahendus kuidas olla jätkusuutlik ning edukas läbi olemasolevate protsesside lihtsamaks muutmise. Selleks on vaja pühendunud, haritud ja hea analüüsivõimega inimesi, kes oskaksid juhtida avalikke institutsioone tõhusalt (United Nations, 2009 June, lk 2-7). Kui riigis, kohalikes omavalitsustes, ettevõtetes või muudes organisatsioonides soovitakse läbi viia muutusi, siis tuleb seda võtta täie tõsidusega, kuna pidevalt tuleb tegeleda võimekuse arendamisega. See on pidev ja pikk protsess, mille käigus tuleb lahendada probleeme, vajadusel muuta organisatsiooni või kohaliku omavalitsuse poliitikat ja seada erinevaid eesmärke mille poole püüelda (United Nations, 2009 August, lk 5-8). Autor leiab, et kui kõik kohalikud omavalitsused panustavad enne haldusreformi, selle ajal ning ka pärast jätkusuutlikku arengusse maksimaalselt, siis seda väiksem on võimalus, et haldusreform ebaõnnestub. Tuleb läbi

töötada kõik võimalikud ebaõnnestumise põhjused ja neile tähelepanu pöörata võimalikult varases etapis, kuna nii on võimalik vältida suuremaid tagasilööke.

Reformid peavad autori arvates olema hästi läbi mõeldud ja töötatud, kuna vastasel juhul ei ole vajalikke muudatusi võimalik edukalt läbi viia. Haldusreforme viiakse ellu eelkõige selleks, et tagada inimestele täisväärtuslikum elu. Omavalitsused ei tohi mõelda ainult riigi heaolule, vaid nad peavad koostööd tegema ka rahvaga, kes neid usaldab ja kelle lootus on suunatud kohaliku omavalitsust juhtivatesse. Mida rohkem on kohalikud elanikud oma eludega rahul, seda kindlam võib olla kohaliku omavalitsuse jätkusuutlikkusega.

## 1.2. Avalike teenuste korraldamine kohalikes omavalitsustes

Igas kohalikus omavalitsuses pakutakse sealsetele elanikele erinevaid sotsiaalteenuseid ja avalikke teenuseid. Kui sotsiaalteenused, mida inimestele pakutakse, on peamiselt kindlaks määratud, siis avalike teenuste puhul on kohalikel omavalitsustel rohkem mänguruumi. Avalike teenuste puhul võetakse väga palju arvesse kohalike elanike arvamust ja vajadusi. Järgnevad alapeatükis keskendutakse avalike teenuste mõiste lahti seletamisele.

Väga tihti aetakse omavahel segamini kaupsid ja teenuseid. Kuigi neil kahel terminil on ka sarnasusi, siis järgnevas tabelis (vt. Tabel 1.) toome välja nende erinevused, et mõista, mis on teenus.

**Tabel 1.** Teenuste ja kaupade erinevused (Pöllula, 2010)

<b>Teenused</b>	<b>Kaubad</b>
Mittekäegakatsutavad ehk mittemateriaalsed	Käegakatsutavad ehk materiaalsed
Heterogeensed ehk iga kord on teenus mingil viisil erinev	Homogeensed ehk alati ühesugused
Tootmine, turustamine ja tarbimine toimuvad kõik samaaegselt	Tootmine ja turustamine toimuvad tarbimisest eraldi
Tegemist on tegevuste või protsessidega	Tegemist on esemete või asjadega
Peamine väärtus luuakse ostja ja müüja vahelises suhtluses	Peamine väärtus toodetakse vabrikus/tehases
Klient osaleb tootmisprotsessis	Tarbivad tavaliselt ei osale tootmisprotsessis
Ei ole võimalik ladustada ega hoida laos	Saab ladustada ja hoida laos



Philip Kotler (viidatud Balin & Giard vahendusel, 2006, lk 1) on öelnud, et: „Teenused on mingi tegevus mida üks osapool saab osutada teisele. Teenusel pole füüsilist vormi ja keegi ei saa seda omada. Selle tootmine võib kuid ei pruugi olla seotud mingi olemasoleva tootega“. Teenuse pakkuja ja saaja on teenuste pakkumise protsessis alati omavahel tugevalt seotud. Teenuse saajad annavad teenustele juurde lisandväärtust ja nemad on isikud kelle abil on võimalus toota paremaid teenuseid, kuna kui ei oleks tarbijat ei oleks ka teenust mida pakkuda (Vargo, Lusch, 2006, lk 2). Võttes arvesse eelnevat fakti, et teenused ja kaubad on omavahel tugevalt seotud, siis toob autor näitena välja, et üheks kõige paremaks antud suhte tõestamise viisiks on klienditeenindaja ja kliendi suhe. Klienditeenindaja pakub inimestele poes teenust, mille abil on kliendil võimalus soetada omale erinevaid kaupasid.

Rääkides avalikest teenustest, siis kipuvad inimesed sellest erinevalt aru saama. Iga ühiskonnaliikme jaoks omavad avalikud teenused erinevat tähendust. Kõige üldisemas tähenduses võib öelda, et avalikud teenused teenivad rahvast, kuna need on eeskätt mõeldud nende heaoluks. Olgu siis avalikeks teenusteks erinevad maksud, toetused või ühistransport. (Majandus- ja ..., 2013, lk 7)

Avalikku teenust iseloomustavad (Dolenko, 2009, lk 5):

- välistamatus;
- universaalne kättesaadavus;
- konkurentsitus;
- raskesti mõõdetavus;
- väike individuaalne valikuvabadus;
- turutõrge.

Selleks, et oleks võimalik paremini mõista ja aru saada avaliku teenuse olemusest, on siseministerium (2009) välja toonud ka tabeli (vt tabel 2), milles on võrreldud omavahel erasektori ja avaliku sektori kaupasid ja teenuseid.

**Tabel 2.** Erasektori ja avaliku sektori kaupade ja teenuste võrdlus (Siseministeerium, 2009, lk 11 ).

<b>Erasektori kaubad ja teenused</b>	<b>Avaliku sektori kaubad ja teenused</b>
Teenuste kogust ja kvaliteeti suhteliselt kerge mõõta	Teenuste kogust ja kvaliteeti reeglina raske mõõta
Tarbitavad vaid ühe inimese poolt	Tarbitavad ühiselt ning sageli samaaegselt kogu avalikkuse poolt
Kerge välistada teenuse tarbimist nende poolt, kes pole maksevõimelised.	Raske välistada teenuse tarbimist nende poolt, kes selle eest ei maksa
Indiviidil on üldjuhul valikuvabadus, kas tarbida teenust või mitte ning ka teenuse kvaliteedi osas	Indiviidil üldjuhul puudub valikuvabadus nii teenuse tarbimise kui ka kvaliteedi osas
Teenuse eest maksmine on tihedalt seotud nõudluse ning tarbimisega	Teenuse eest maksmine ei sõltu otseselt nõudlusest ning tarbimisest (ebaefektiivsus)
Turumehhanismid reguleerivad teenuste pakkumist ning nõudlust	Teenuste pakkumist ning nõudlust juhivad poliitilised protsessid

Avalikke teenuseid pakub elanikele kohalik omavalitsus ja seega peavad kõik avalikud teenused vastama kohaliku elanikkonna ootustele ja vajadustele. Kui kõik vajalikud nõudmised on täidetud, siis võib öelda, et tegemist on eduka ja rahva poolt tunnustatud omavalitsusega (United Nations, 2012, lk 45-46). Kuna iga inimene on eraldiseisev indiviid, siis ka teenused, mida ta vajab ei pruugi olla täpselt samasugused, nagu teisele inimesele sobivad avalikud teenused. See on põhjuseks miks kohalikul omavalitsusel on väga raske leida ühist vaatenurka, milline peaks antud teenus konkreetselt olema, et see kõigile ootustele ja vajadustele vastaks. (Aarons, Hurlburt & Horwitz, 2011, lk 4-5)

Viimase 20. aasta jooksul on maailmas toimunud mitmeid erinevaid muutusi. Paljud riigid on vabanenud kommunismist ja paljudes riikides on vastu võetud demokraatlik riigikord. Paljuski on muutund teenuste pakkumise põhimõtted, millest teenusepakkujad lähtuma peaksid. Järgnevad loetelus on välja toodud ideed, mida võiksid kohalikud omavalitsused avalikke teenuseid osutades arvesse võtta.

Avalike teenuste osutamisele eeskujuks olevad ideed (Dehardt J., Denhardt, R., 2015, lk 42-43):

- teeninda kodanikke, mitte kliente;
- tee kindlaks avaliku huvi olemus;
- tähtsusta ettevõtluse asemel kodakondsust;
- mõtle strateegiliselt, aga käitu demokraatlikult;
- pea meeles, et vastutuse omamine ei ole lihtne;
- juhtimise asemel teeninda;
- väärtusta inimesi, mitte ainult produktiivsust.

Põhjuseid, miks avalike teenuste pakkumise puhul tuleb ajaga kaasas käia, on erinevaid. Peamisteks põhjusteks on välja toodud maailmamajanduse pidev muutumine, juhtimisega seotud muutused, demograafilised muutused, muutused nõudluses ja ootuste suurenemine tarbijate poolt ning poliitilised muutused (Osborne, Brown, 2005, lk 4-5). Autori arvates on siin võimalik jälle näiteks tuua kommunistliku maailma lagunemise ja demokraatlike riikide tekke. Seda põhjusel, et antud olukorras muutus paljudes riikides majanduslik olukord, drastilised muutused toimusid riigi juhtimises ja poliitikas ning inimestel olid uue olukorra suhtes varasemast teissugused ootused.

Kuna väga paljusid avalikke teenuseid pakub rahvale just kohalik omavalitsus, siis võib nende kvaliteet olla erinevates piirkondades erineva tasemega. Üheks põhjuseks, miks mõnes omavalitsuses on teenused parema kvaliteediga kui teises, on kindlasti see, et mida suurem on omavalitsus, seda suuremad ressursid on neil ka kulutada. Samuti mängib rolli ka kohaliku omavalitsuse rahvaarvu suurus, kuna kui inimesi on palju, siis pööratakse pisikestele detailidele rohkem tähelepanu (Uudelepp, Uus, Ender, 2009, lk 1). Kolmandaks võib välja tuua selle, et kuna riikides on enamjaolt kindlad seadused, siis ka kohalikud omavalitsused peavad toimiva vastavalt riigi seadusandlusele. (Altnurme, 2002, lk 8)

Kõiki avalikke teenuseid pakuvad omavalitsuste elanikele avalikus sektoris töötavad inimesed. Inimesed, kes töötavad avalikus sektoris ja pakuvad teistele avalikke teenuseid, siis nii mõnedki töökohad on täis erinevaid huvitavaid väljakutseid (Schott,

Teen, 2018, lk 3). Põhjuseks võib tuua selle, et iga isik on eraldiseisev indiviid ja seega ei pruugi igale inimesele sama lähenemine sobida. Kõikide erinevate proovikividega saavad silmitsi seista avaliku sektori töötajad. Kõik teenuse pakkujad on välja valitud oma ala professionaalid (Noordegraaf, 2013, lk 784-785). Kahjuks kõikidel inimestel ei ole võimalik töötada avalikus sektoris, kuna teenuste osutamisel on vaja olla erapooletu, vajadusel peab oskama ennast panna teise inimese olukorda ja tuleb siiski igas olukorras kinni pidada avalikke teenuseid reguleerivatest seadustes, mis on valitsuse poolt paika pandud.

Kõik avalikud teenused mängivad kohalikes omavalitsustes suurt rolli, kuna see on viis kuidas muuta oma kohalike elanike eluolu paremaks. Avalikud teenused peavad olema inimestele kergesti kättesaadavad ja selgesti ning ühtselt mõistetavad.

## **2. AVALIKE TEENUSTE PAKKUMISE UURING EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÄIKEASULATES**

### **2.1. Avalike teenuste pakkumise probleematika väikeasulates, uuringu meetodid ja valimi kirjeldus**

Kohalike omavalitsuste (KOV) peamiseks eesmärgiks on muuta oma elanike elu lihtsamaks, huvitavamaks ja paremaks läbi omavalitsuses pakutavate teenuste. Protsessid selle saavutamiseks ei ole sugugi lihtsad ning nõuavad palju tööd ja vaeva.

Üheks peamiseks kohaliku omavalitsuse ülesandeks on pakkuda sealsetele elanikele avalikke teenuseid. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS) on § 2 lahti kirjutatud antud mõiste definitsioon: „Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse - valla või linna - demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.“ (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993)

Alates 2016 aastast on Eesti riigis olnud üheks kõige menukamaks teemaks haldusreform, mille käigus liideti omavahel erinevaid väiksemaid ja suuremaid kohalikke omavalitsusi (Omavalitsuse kasvav...2019). Eestis oli haldusreformi peamiseks eesmärgiks anda kohalikele omavalitsustele rohkem võimu erinevate otsuste tegemistel ja võimaldada omavalitsustele kohaliku elanikkonna elukorralduses suuremat osalust ning taheti muuta riigi tööd tõhusamaks läbi selle, et kui omavalitsustel on rohkem võimu, ülesandeid ja vastutust, siis valitsus saab keskenduda muudele tähtsamatele riigis valitsevatele probleemidele (Haldusreformi..., 2015, lk 4-5). Seega võib öelda, et Eesti riigis oli tegemist detsentraliseerimisega.

Enne haldusreformi oli Eestis kokku 213 kohalikku omavalitsust (vt. Lisa 2). Kuna väikesteks omavalitsuseks peeti alla viietuhanda elanikuga piirkonda, siis võib öelda, et Eestis oli väikeseid kohalikke omavalitsusi lausa 169. Peale reformi toimusid drastilised muutused nii omavalitsuste suurtustes kui ka arvus. Tänapäevaks on Eestis 79 kohalikku omavalitsust (vt Lisa 3) (Results of local..., 2019). Järgnevat tabelis (vt tabel 3) on välja toodud kui palju ja kui suure rahvaarvuga omavalitsusi oli Eesti riigis enne haldusreformi ning millised olid need numbrid peale kohalike omavalitsuste liitmist.

**Tabel 3.** Kohalike omavalitsuste arvu ja rahvaarvu muutused haldusreformi käigus (Results of local..., 2019).

<b>Rahvaarv omavalitsuses</b>	<b>KOV arv enne reformi</b>	<b>KOV arv pärast reformi</b>
Vähem kui 5000 elanikku	169 omavalitsust	15 omavalitsust
5000-11 000 elanikku	28 omavalitsust	36 omavalitsust
Rohkem kui 11 000 elanikku	16 omavalitsust	28 omavalitsust
<b>KOV arv kokku</b>	<b>213</b>	<b>79</b>

Tänu haldusreformile on avalike teenuste pakkumise problemaatika väikeasulates väga aktuaalne. Paljud kohalikud omavalitsused on muutunud suuremaks, paljude külade, alevike ja alevite KOV keskused liikusid kaugemale, omavalitsusi juhtivad inimesed on vahetunud, mõningates omavalitsustes on muutunud avalike teenuste osutamine ja kättesaadavus. Kõige paremaks infoallikaks, avalike teenuste pakkumise positiivsete ja negatiivsete külgede määramisel, on alati kohalike omavalitsuste väikeasulate elanikud.

Samuti on antud teema aktuaalne, kuna iga omavalitsus tahab, et elanike arv nende vallas kasvaks mitte ei kahaneks. Kahjuks peab tunnistama, et tänapäeval on Eestis probleemiks see, et inimesed liiguvad väikeasulatest minema kohtadesse, kus on paremad eluolud ja rohkem erinevaid võimalusi. Inimesed on alati otsinud hea elukoskonnaga kohtasid ja seda teevad nad praegugi. Mida rahulolevamad on kohalik elanikkond, seda suurem on tõenäosus, et sinna tuleb juurde elama uusi inimesi ja rahva vool linna muutub väiksemaks.

Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus on välja toodud mõningad põhilised avalike teenuste osutamise ja kasutamise probleemid. Üheks peamiseks probleemiks

avalike teenuste juhtimine igal tasandil – nii poliitilisel kui ka kohalikul tasandil. Kasutamise probleematika puhul võib öelda, et suureks probleemiks on rahva teadmatus, mis on üldse avalikud teenused ja mis avalikke teenuseid kohalikud omavalitsused pakuvad. Samuti on probleemiks see kui inimesed elavad keskustest ja võimalikest teenuste osutamis punktidest kaugel ning teenuste vastavus elanikkonna vajadustele. (Avalike teenuste..., 2013, lk 6-11)

Eesti riigis on mitmeid erinevaid avalikke teenuseid, mida on võimalik kõikidel Eesti riigi kodanikel kasutada. Autor leiab, et Eestis on väga hea seisukord avalike teenuste mitmekesisuse ja rohkuse suhtes, kuna teenuseid on palju ja omavalitsustel on võimalus ka tekitada juurde erinevaid teenuseid vastavalt oma elanike soovidele ja vajadustele. On riike, kus avalike teenuste pakkumise olukord ei ole üldse nii heas seisus kui Eestis. Järgnevas loetelus on välja toodud avalikud teenused, mida iga kohalik omavalitsus peab suutma oma elanikele võimaldada.

Kohalike omavalitsuste pool pakutavad avalikud teenused ( Kasemets, MindPark, 2006, lk 22):

- üksikisikule suunatud teenused;
- sotsiaaltoetused;
- tervishoid ( sh perearstid, koolitervishoid, esmaabi, apteegid);
- sotsiaalteenused (sh sotsiaalhooldus, rehabilitatsiooniteenus, psühholoogiline nõustamine, sõltuvusalane nõustamine, erivajadustega inimese toetamine, öömajad ja varjupaigad, toitlustamine, riideabi);
- ühistransport;
- elukoha ja eluasemega seotud teenused (sh. linna eluasemete kvaliteedi parandamine, elamupiirkondade väljaarendamine ja munitsipaalelamuehituse arendamine, korteriühistud, operatiivinfo);
- perega seotud teenused (lastekodu ja turvakeskused, hooldamine, tugiisikuteenus, toimetulekuvõime taastamine, kriisiabi, nõustamine, kasupere, eestkostepere ja lapsendamine, perekonnanime muutmine, abiellumine, sünd, peretugi, lasteaiad, noortetegevus, vanadekodud, matusetoetus);
- haridus ja huvitegevus;

- keskkond (sh. haljastus, looduskaitse, jäätmekäitlus, veemajandus, välisõhu kaitse, planeeringud, keskkonnamõju hindamised);
- kultuur, sport ja vaba aeg.
- ettevõtjatele/ettevõtetele suunatud teenused;
- ettevõtlusega seotud teenused (sh. ehitus -jm load, toetused, litsentsid, koolitused, investeerimisvõimalused).

Käesoleva lõputöö eesmärgiks on teada saada millist mõju on avaldanud Haldusreform väikeasulates pakutavatele avalikele teenustele ja vastavalt sellele teha ettepanekuid kohalikes omavalitsustes pakutavate teenuste parendamiseks. Kogu uuringu käigus tahetakse teada saada kas külade, alevike ja alevite elanikud on rahul KOV poolt pakutavate teenustega, kas haldusreformil on olnud avalikele teenustele positiivne või negatiivne mõju, kas elanikud üldse teavad mida kujutavad endast kohalike omavalitsuste poolt pakutavad avalikud teenused ja kas nende arvamusi uues kohalikus omavalitsuses kuulatakse rohkem või mitte.

Eesmärgi täitmiseks viib autor läbi Eesti riigi väikeasulate ehk külade, alevike ja alevite elanike seas läbi kvantitatiivse uuringu. Eestis elab umbkaudselt 1 300 000 elanikku ja üle poolte neist elavad linnades. Ankeedi koostamisel võeti arvesse käesoleva lõputöö eesmärki ja hetkelist olukorda Eesti riigi väikeasulates. Käesoleva lõputöö valimisse kuuluvad kõik Eesti riigi väikeasulate ehk külade, alevike ja alevite elanikud, kelle elukohta on mõjutanud ühel või teisel viisil haldusreform.

**Tabel 4.** Empiirilise uuringu ajakava (autori koostatud)

<b>MEETOD</b>	<b>INFOALLIKAS</b>	<b>AJAPERIOOD</b>
Küsitluse läbiviimine	Väikeasulate elanikud	15. – 21. aprill 2019
Empiirilise osa süntees	Küsitluse vastused	22. – 30. aprill

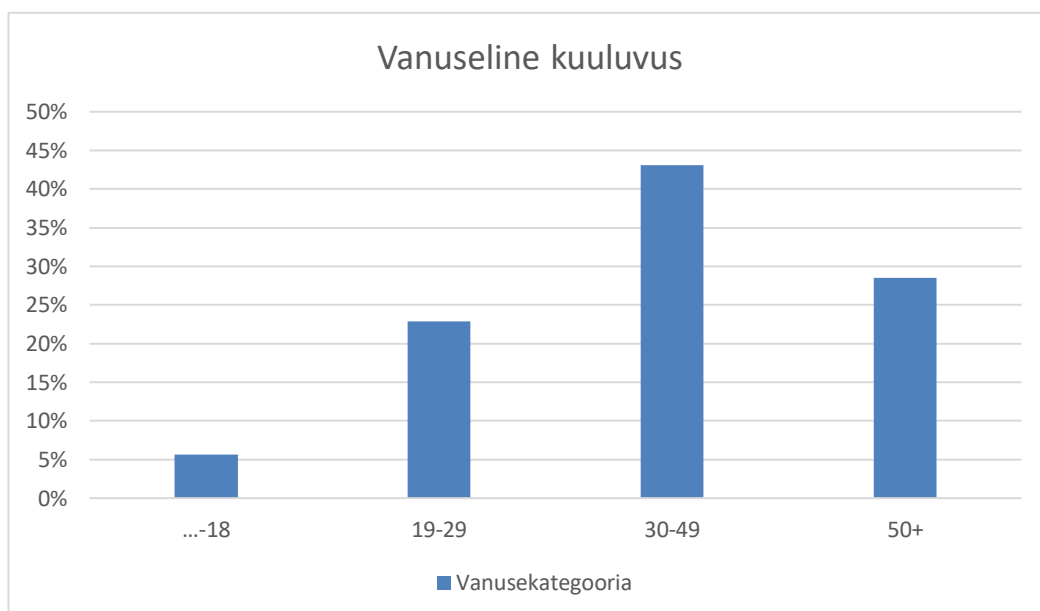
Antud lõputöös kasutas autor küsitluse koostamises peamiselt induktiivset lähenemist. Ei võetud eeskujul varasematest võimalikest küsitlustest, vaid koostati küsimused vastavalt sellele, mis vastuseid soovis autor antud töö käigus saada. Samuti lähtus töö autor küsitlust koostades seisukohast, et võimalusel saab antud küsimustikku hilisemalt



edasi aretada ja edasi uurida. Töö autor leidis, et antud viisil on võimalik uurimises osalejatega leida ühine keel ja mõista nende maailma ning leida just need küsimused mille suhtes tahaksid küsitlusele vastajad arvamust avaldada. Küsimustiku üheksanda küsimuse koostamisel võeti abiks Kasemetsa ja MindPark (2006) uuringus olev loetelu Eesti kohalikes omavalitsustes pakutavatest teenustest.

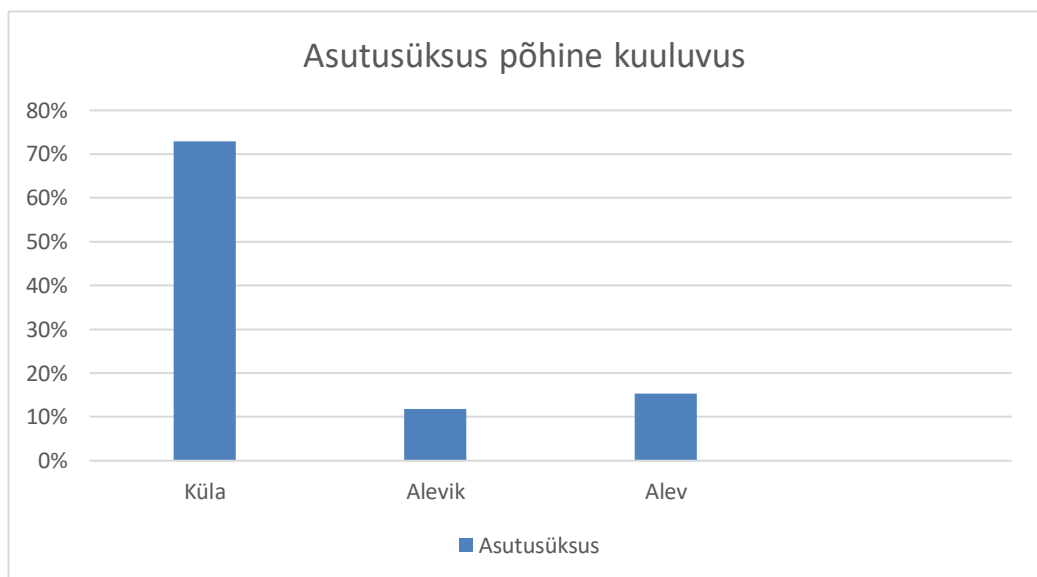
## 2.2. Avalike teenuste pakkumise uuring Eesti kohalikes omavalitsustes

Nädala jooksul osales autori poolt koostatud ja läbi viidud uuringus 144 inimest. Kõige rohkem oli küsitlusele vastanute seas naisi (111 naist), kes moodustasid seega kogu küsitlusele vastanutest üle poole ehk lausa 77,1%. Inimesed vastasid küsitlusele neljas erinevas vanusekategorias, millest kõige nooremisse vanuserühma kuulusid kuni 18. aastased ja kõige vanemate vastajate vanuserühma kuulusid üle 50. aastased. Enim vastuseid tuli 30. – 49. aastaste isikute hulgast, mida on selgelt näha joonisel 2. Lausa 43,1% vastanutest jäid vanusevahemikku 30-49. Kõige vähem oli küsitlusele vastanuid noorimas vanuseastmes, kus oli vastused saadud ainult kaheksalt inimeselt, mis moodustab kogu vastanute hulgast ainult 5,6%.



**Joonis 2.** Küsitlusele vastanute vanuseline kuuluvus (autori koostatud).

Järgnevalt uuris töö autor millisesse kohaliku omavalitsusüksusesse vastajad kuuluvad. Kõvasti üle poolte küsitlusele vastanutest kuuluvad külade koosseisu. Külade elanikke oli vastanutest 72,9% kogu vastanutest, mis on näha joonisel 3. Kõige vähem tuli vastuseid alevike elanikelt. Neid oli ainult 11,8% kogu vastanutest ja alevite elanikud moodustasid 15,3% vastanutest. Autor leiab, et on igati loogiline, et küladest tuli rohkem vastuseid, kuna Eestis on üle 4000 küla ning alevaid ja alevikke on kõvasti vähem.



**Joonis 3.** Küsitlusele vastanute KOV asutusüksuste põhine kuuluvus. (autori koostatud).

Neljanda küsimusena esitas Autor väikeasulate elanikele küsimuse selle kohta kas neid on mõjutanud Eestis toimunud kohalike omavalitsuste reform ehk haldusreform või mitte. Küsitluse eesmärgiks oli saada võimalikult palju vastajaid kelle kohalikku omavalitsust on mõjutanud haldusreform. Antud küsimus esitas autor vastanutele ka eesmärgiga saada aimu kui paljud vastajatest tegelikult mõistavad haldusreformi olemust. Tulemused olid positiivsed ja üle poole ehk 61,8% küsitlusele vastanutest vastasid jah, nende piirkonda mõjutas KOV reform. Ülejäänud inimesed, kes vastasid, et nende kohalikku omavalitsust ei ole mõjutanud haldusreform moodustasid kõikidest vastanutest 38,2%. Kuigi osad inimesed leidsid, et nende piirkonda ei ole haldusreform mõjutanud, siis järgnevate küsimuste käigus oli võimalik aimu saada, et osad vastanutest ei teadnud mida mis on haldusreform. Kui kästi vastata ainult neil, kelle

omavalitsust see mõjutas, siis oli ka palju neid, kes algselt leidsid, et nende piirkonda haldusreform ei mõjutanud ja hiljem, kui tuli märkida kuidas mõjutas haldusreform avalikke teenuseid, siis tuli mitmeid vastuseid selle kohta kuidas see mõjutas avalikke teenuseid nende piirkonnas.

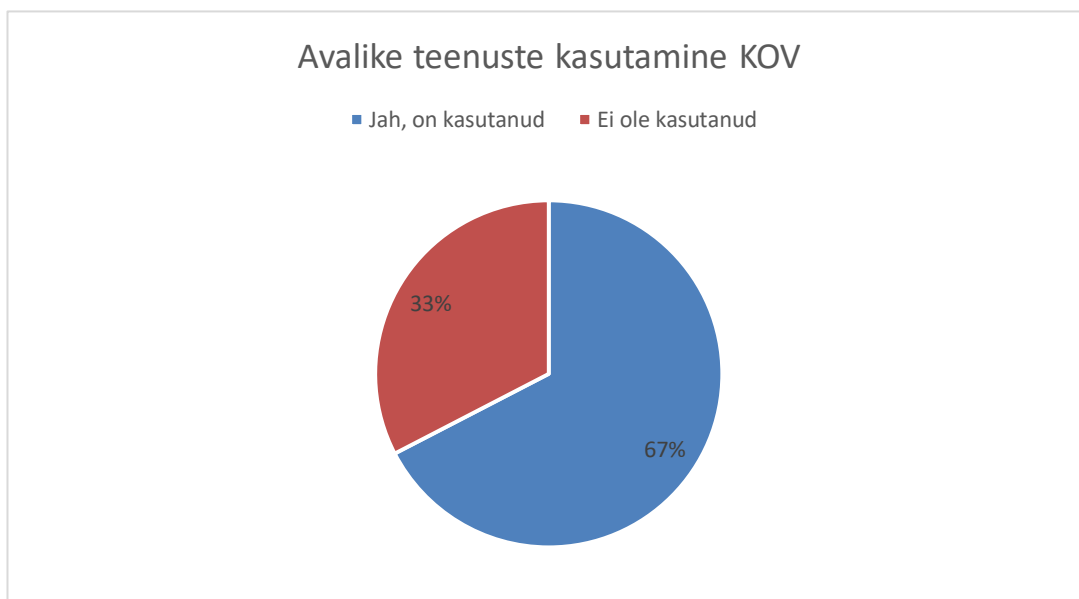
Kõigil küsitlusele vastajatel, kes vastasid neljandale küsimusele jaatavalt, oli võimalus järgnevalt selgitada millisel viisil mõjutas haldusreform nende piirkonda. Enim vastanutest mainis, et nende KOV millesse nad kuuluvad, muutus tänu haldusreformile suuremaks, kuna omavahel liitusid kas kaks või rohkem kohalikku omavalitsust. Palju selgitati, et peale KOV liitumist on muutunud nende kodupiirkond ääremaaks ehk kõik teenused ja valla keskus on liikunud kaugemale ning kohalikel elanikel on osasid vajaminevaid teenuseid raskem kätte saada. Samuti mainiti ära, et kas muutus valla nimi või elukoha aadress ning, et paljud avalikud teenused, mis olid varem inimestele kättesaadavad nagu näiteks perearst ja väikekoolid, siis neid tahetakse sulgeda või on mõni juba kinni pandud ja viidud see teenus kaugemale suuremasse asutusse.

Järgnevalt uuris autor väikeasulate elanike käest, et kas nad on kursis sellega mida kujutavad endast kohalike omavalitsuste poolt pakutavad teenused. Autori suureks üllatuseks väga suur hulk inimesi siiski teab, mis on KOV poolt pakutavad avalikud teenused. 73,4% vastanutest leidsid, et nad on kursis avalike teenustega, mida pakub nende kohalik omavalitsus. Ainult 25,7% vastanutest, ei olnud pakutavate avalike teenustega kursis. Autori arvates on see väga hea tulemus, et pea kolmeerand vastanutest teavad mis on avalikud teenused, mida kohalikud omavalitsused pakuvad, kuna sellest võib järeldada, et info antud teenuste kohta on kergesti kättesaadav.

Seitsmenda küsimusega uuriti kas kohalike omavalitsuste poolt avalike teenuste kohta on informatsioon kergesti kättesaadav või mitte. Antud küsimuse vastused jagunesid peaaegu pooleks. Vastanutest 52,1% leidsid, et KOV poolt pakutavate avalike teenuste kohta on informatsioon kergesti kättesaadav ja 47,9% küsitlusele vastanud inimestest leidis, et KOV avalike teenuste kohta ei ole kerge informatsiooni kätte saada. Kahjuks läheb antud küsimuse tulemus vastuollu autori poolt tehtud järeldusega, mis sai tehtud vastavalt kuuenda küsimuse tulemustele. Kuna paljud inimesed on kursis kohalike

omavalitsuste poolt pakutavate teenustega, siis pea aegu poolte vastanute jaoks on informatsioon nende kohta siiski raskesti kättesaadav.

Järgnevalt uuriti kui paljud küsitlusele vastanud inimesed on kasutanud oma kohaliku omavalitsuse poolt pakutavaid avalikke teenuseid. Nagu jooniselt 4. on näha, siis 67,4% vastanutest on kasutanud või kasutab oma kohaliku omavalitsuse poolt pakutavaid avalikke teenuseid. Neid, kes ei ole kasutanud oma KOV avalikke teenuseid on kokku 32,6% .

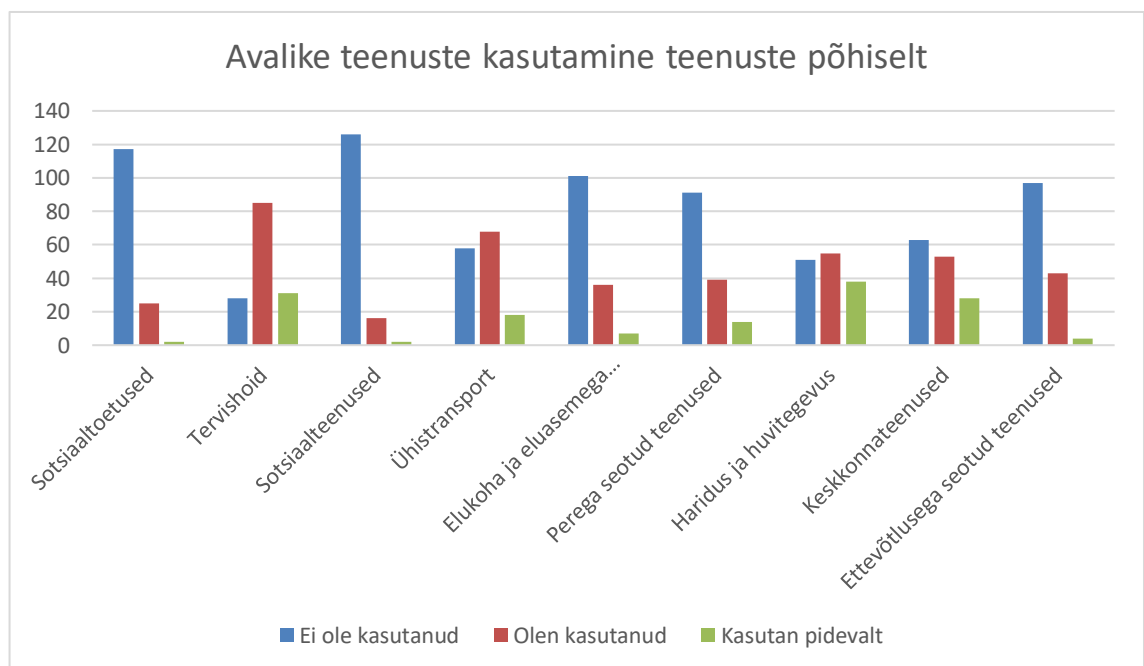


**Joonis 4.** Kohalike elanike avalike teenuste kasutamine oma KOV piirides. (autori koostatud)

Selleks, et teada saada veel spetsiifilisemalt, milliseid avalikke teenuseid väikeasulate inimesed kasutavad, uuriti üheksanda küsimuse abil, milliseid kohalike omavalitsuste poolt pakutavaid teenuseid nad on kasutanud, kasutavad pidevalt või ei ole üldse kasutanud. Järgneval joonisel (vt. joonis 5) on näha kui paljud vastajad, kas üldse ja kui tihti on omavalitsuste kohalikud elanikud kasutanud KOV poolt pakutavaid avalikke teenuseid. Kõige rohkem, lausa 85 väikeasula elanikku, on kasutanud küsitlusele vastanud inimestest omavalitsuste poolt pakutavaid erinevaid tervishoiu teenuseid. Tervishoiu teenused populaarsed 31 vastanu seas, kes kasutavad antud teenuseid pidevalt. Teisel kohal enim kasutatud avalike teenuste seas on ühistranspordi teenused.

Kohalikes omavalitsustes olevat ühistransporti teenust on kasutanud 68 väikeasulate elanikku vastanute seast.

Kõige vähem on vastanute seas populaarsed erinevad sotsiaalteenused. Lausa 126 inimest oli märkinud, et nad ei ole kasutanud KOV poolt pakutavaid sotsiaalteenuseid. Teine avalike teenuste grupp mida kõige vähem kasutatakse on erinevad sotsiaaltoetused (vt. joonis 5). 117 inimest märkis, et nad ei ole kasutanud KOV poolt pakutavaid sotsiaaltoetusi. Nii sotsiaalteenuste kui sotsiaaltoetuste puhul oli ainult 2 inimest, kes olid märkinud, et nemad kasutavad antud teenuseid pidevalt. Neid, kes antud teenuseid on vahepeal kasutanud on sotsiaaltoetustes 25 ja sotsiaalteenustes 16 vastanut. Küsitluse analüüsi käigus tuli vastustest välja, et kõige rohkem kasutab võimalust kasutada kohalike omavalitsuste poolt pakutavaid sotsiaaltoetusi ja -teenuseid 30. aastased ja vanemad inimesed. Sellest tulenevalt leiab autor, et väikeasulate elanikud on oma eludega heal järjel, kuna enamus neist ei vaja omavalitsuste poolset tuge eluga toime tulemiseks.



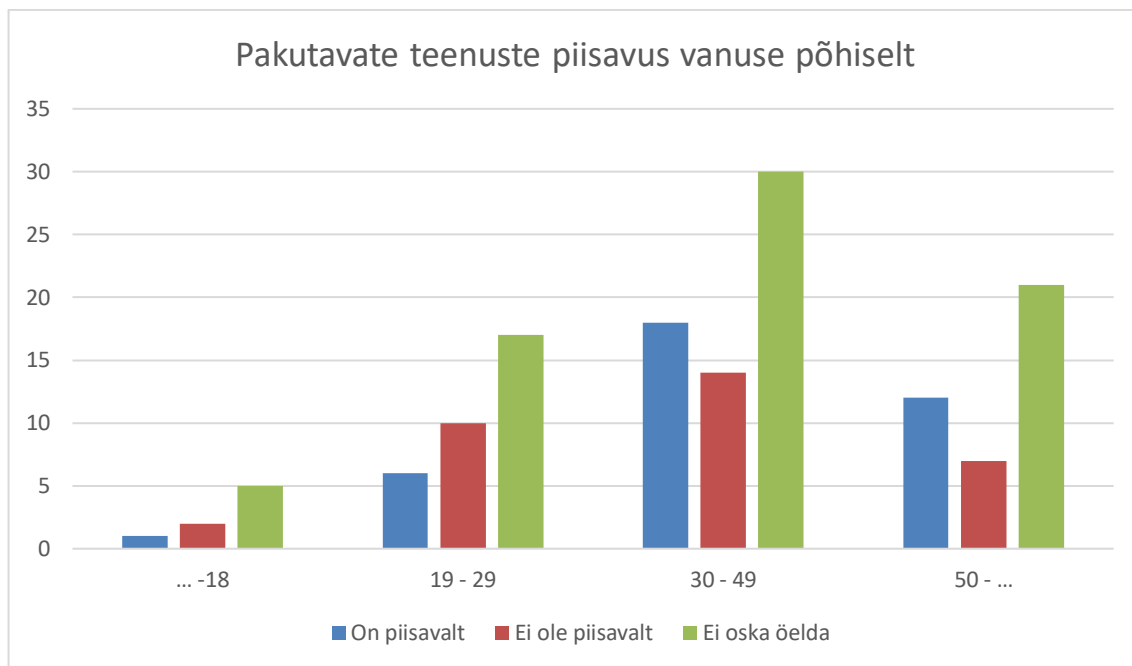
**Joonis 5.** KOV avalike teenuste kasutamine teenuste põhiselt. (autori koostatud)

Vastanutele anti võimalus ka märkida üles muid teenuseid mida nad on oma kohalikes omavalitsustes kasutanud. Mainiti ära, et on kasutatud võimalust kasutada valla autot

ilma kulude hüvitamisega, erinevaid treeningvõimalusi, raamatukogu, teehooldust, kohaliku ajale kasutamist ja omavalitsusest nõu ning informatsiooni küsimist.

Järgnevalt uuriti kümnenda küsimuse abil, et kas inimesed tunnevad puudust mingitest avalikest teenustest ehk milliseid teenuseid võiksid kohalikud omavalitsused väikeasulates veel oma elanikele pakkuda. Kõige rohkem oli välja toodud, et väikeasulates võiksid siiski olemas olla perearstikeskused ja mingi pood, kus oste teha nagu näiteks autolahvka. Samuti toodi etteheiteid ühistranspordi korraldusele, kuna tahetakse paremat bussiliiklust suuremate keskustega. Mitmed vastajatest vastasid, et soovivad paremat teede hooldust, erinevaid nõustamisteenuseid võiks olla rohkem, noored soovivad noortekeskuseid ja üldiselt rohkem tegevusi noortele ning toodi välja, et omavalitsused võiksid rohkem panustada ka korrakaitseesse ehk politsei võiks väikeasulates tihedamini ringi liikuda ja mõningatesse kohtadesse võiks üles panna kaameraid, et vandaalitsemissi toimuks vähem.

Küsitluse üheteistkümnnes küsimus uuris, et kas väikeasulate elanike arust on nende vanusegrupile piisavalt avalikke teenuseid või mitte. Tulemused näitavad (vt joonis 6), et napilt üle poolte vastajate leiavad, et nad ei tea kas nende vanusegrupile on piisavalt avalikke teenuseid või mitte. 50,7% inimest vastasid, et nad ei oska öelda, kas nende vanusegrupile on piisavalt avalikke teenuseid või mitte. Antud vastanutest enamus olid 30.-40. aastased isikud. Kuna 30.-40. aastaseis vastajaid oli küsitluses kõige rohkem, siis järelikult ka selle tõttu on antud vanusegrupist kõige suurem hulk inimesi, kes leiab, et nende vanusegrupile on piisavalt teenuseid. Jooniselt kuus on näha, et kahes vanemas vanusegrupis ollakse arvamusel on pigem on KOV poolt pakutavaid teenuseid nende vanusegrupile piisavalt. See vastu kahes nooremas vanusegrupis on vastajad arvamusel, et nende vanusegrupile ei ole piisavalt avalikke teenuseid. Seega peaks kohalikud omavalitsused pöörama kindlasti rohkem tähelepanu noorematele vanusegruppidele, et ka nende huve täita. Kokkuvõtvalt 22,9% küsitlusele vastanute arvates ei ole nende vanusegrupile piisavalt teenuseid ja 26,4% vastanutest märkis, et nende vanusegrupile on piisavalt teenuseid .



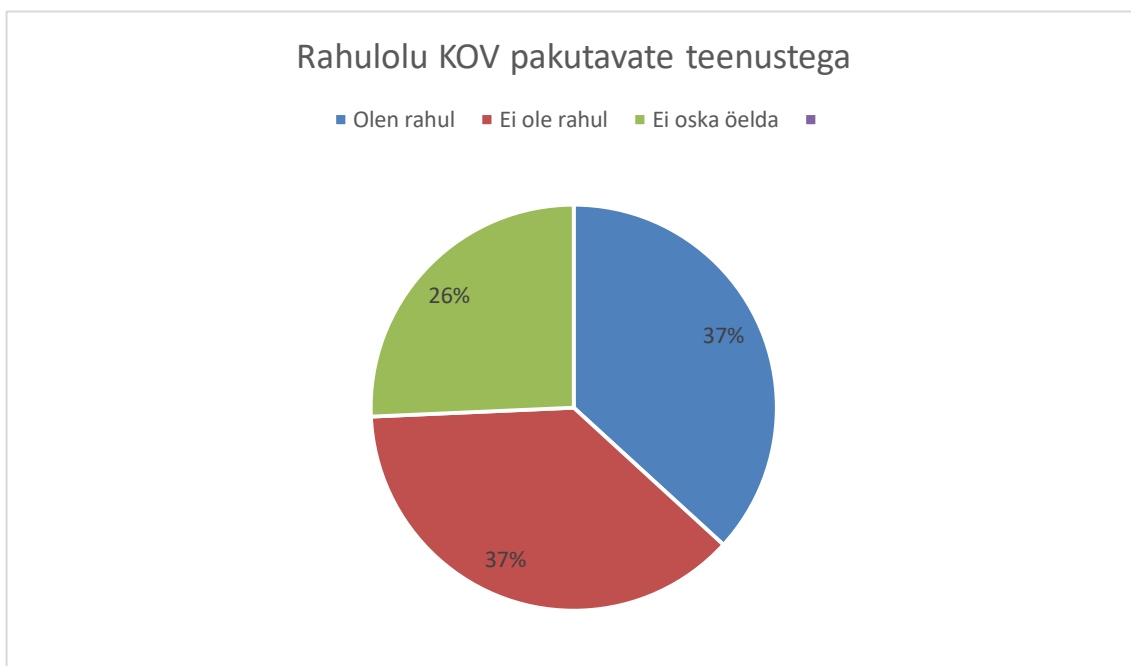
**Joonis 6.** Avalike teenuste piisavus KOV vastanute vanuse põhiselt (autori koostatud)

Autori arvates, et ei ole üheteistkümnenda küsimuse tulemused kooskõlas kuuenda küsimuse vastustega, kuna seal märkis 74% vastanutest, et teab mida kujutavad endast KOV pool pakutavad avalikud teenused, kuid antud küsimuses oskasid ainult 49,3% vastanutest märkida kas nende vanusegrupile on piisavalt teenuseid või mitte. Kui vaadata kõrvuti antud küsimuse ja seitsmenda küsimuse vastuseid, siis on võimalik aru saada, miks tulemus on siiski selline. Seitsmendas küsimuses on 47,9% vastanutest märkinud, et kohalikus omavalitsuses pakutavate avalike teenuste kohta ei ole informatsioon kergesti kättesaadav ja seega järelikult, kuna inimesed ei ole kursis nende oma KOV pakutavatest teenustest, siis nad ei oska ka vastata, et kas nende vanusegrupile on piisavalt avalikke teenuseid või mitte.

Need, kes vastasid, et nende vanusegrupile on piisavalt teenuseid põhjendasid, et nad ei tunne millestki puudust, nad ei vaja rohkem teenuseid, nad kasutavad KOV pakutavaid teenuseid harva, kui avaldada soovi, siis leitakse omavalitsuses alati probleemile lahendus ja, et kuna nad käivad suuremates linnades oma asju ajamas, siis nad ei oska ilmselt mingitest teenustest puudust tunda. Need kes leidsid, et nende jaoks ei ole piisavalt avalikke teenuseid, seletasid, et noortele on väikeasulates vähe tegevusi ja huviringides tuleb käia bussiga suuremates keskustes, tuleb ise aktiivne olla,

kasutatakse enamust teenustest suuremates linnades ja keskustes ning rahalised vahendid kohalikes omavalitsustes on väikesed. Ülejäänud, kes ei osanud vastata töid välja, et nad ei ole kahjuks kohalikus omavalitsuses pakutavate teenustega kursis ja seega ei oska küsimusele vastata.

Järgneva küsimusega uuriti, et kas väikeasulate elanikud on rahul oma kohalikus omavalitsuses pakutavate teenuste kvaliteediga. Tulemused näitasid (vt joonis 7), et ainult 36,8% vastanutest on rahul nende kohalikus omavalitsuses pakutavate teenustega. Rahul ei olnud teenuste kvaliteediga 25,7% vastajat ja hinnangut kohalike omavalitsuste teenustele ei osanud anda 37,5% vastanutest. Autori arvates on väga halb, et nii suur hulk inimesi ei oska avalike teenuste kvaliteedile hinnangut anda, kuna see tähendab seda, et nad ei ole kursis sellega mis toimub nende enda kodukohas ja mis teenuseid üldse seal pakutakse.



**Joonis 7.** Väikeasulate elanike rahulolu KOV pakutavate teenuste kvaliteediga (autori koostatud).

Vastajad põhjendasid, et üheks peamiseks põhjusteks, miks nad ei ole avalike teenuste kvaliteediga rahul on see, et mida kaugemal on väikeasula valla keskusest, seda vähem tegeletakse sealsete probleemidega, teenused on muutunud kaugeks ja raskesti



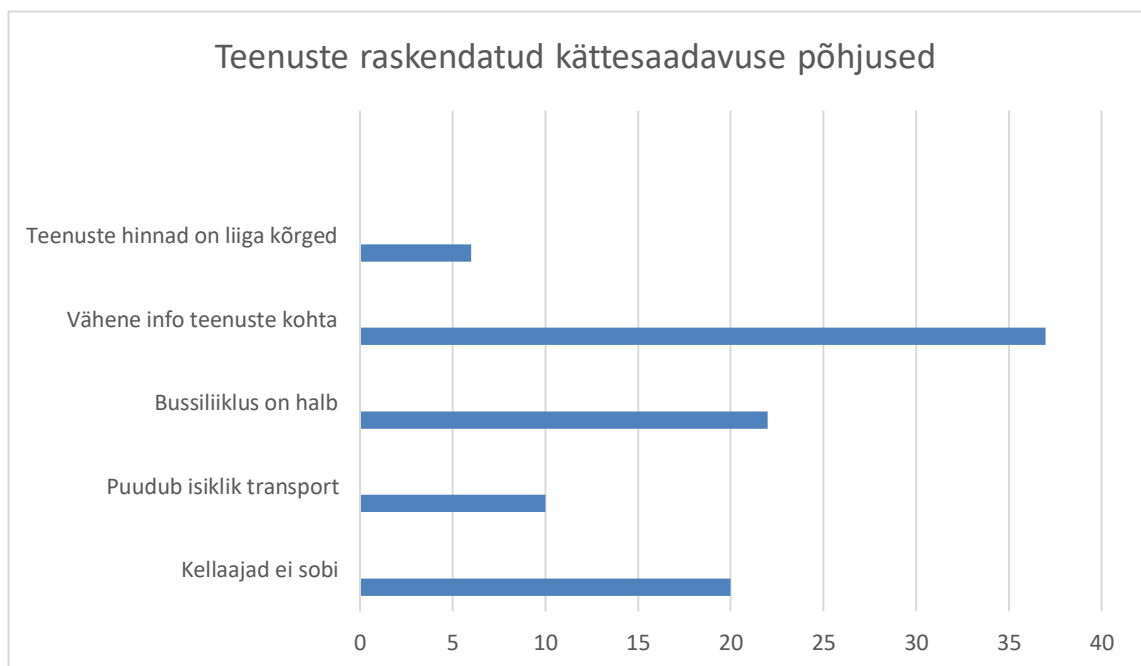
kättesaadavaks, infosulg on suur ja omavalitsuse töötajatel võtab väga kaua aega, et tegeleda elanike murede ja probleemidega, ametnikel puudub piisav haridus ja pädevus oma töökogemuste täitmiseks ja arstide juurde on väga pikad ooteajad. Need, kes olid omavalitsuste teenuste kvaliteediga rahul tõid välja, et nende jaoks ei ole teenuste kättesaadavuses eriti midagi muutunud ja kõik mis oli varem hästi on ka nüüd hästi ning vastati ka, et ei olnud veel omavalitsusega negatiivseid kogemusi ja seega on nad pakutavate teenustega väga rahul.

Küsimuses number 13 soovis autor teada saada, et kas peale haldusreformi on kohalike omavalitsuste poolt pakutavate teenuste kvaliteet läinud paremaks, halvemaks või jäänud samaks. Kuna kõikide väikeasulate elanike ja vastanute piirkondasid ei mõjutanud haldusreform, siis sellele küsimusele pidid vastama ainult need inimesed, keda haldusreform mõjutas. Kuigi algselt vastas ainult 89 inimest, et nende piirkonda mõjutas haldusreform, siis sellele küsimusele oli vastatud 124 inimese poolt. Küsimuste analüüsi käigus leidis autor, et inimesed, kes algselt vastasid, et nende piirkonda ei ole haldusreform mõjutanud vastasid 13. küsimuse puhul, et teenuste kvaliteet ei ole muutunud ehk on jäänud samaks. Kokku 49,6% vastanutest leidsid, et haldusreform ei mõjutanud sealseid pakutavaid avalikke teenuseid. Ainult 11,4% vastanutest leidis, et teenuste kvaliteet on läinud paremaks. Ülejäänud 39% vastanutest leidis, et teenuste kvaliteet on läinud halvemaks. Autori arvates on väga kurb tõdeda seda, et väikeasulate elanike arvates on avalike teenuste kvaliteet läinud halvemaks, kuna haldusreformi üheks peamiseks eesmärgiks on KOV elanikele kvaliteetsete ja rahuldust pakkuvate teenuste tagamine.

Küsitlusele vastanud inimesed põhjendasid teenuste kvaliteedi halvenemist sellega, et paljud teenused on väikeasulate elanike jaoks muutunud kaugeks, KOV keskused on kaugel ja omavalitsused ei suuda tegeleda nii suure valduse juhtimisega, kuna see käib ametnikele üle jõu. Keskendutakse peamiselt suurtele keskustele ja ääremaal elavate inimeste mured on teisejärgulised. Samuti on läbivalt küsimuste vastustest näha seda, et väikeasulate elanikke häirib peale haldusreformi teede hoolduse kehvemaks muutumine ehk näiteks talvel läheb palju kauem aega lumiste teede lahti lükkamisega kui varasemalt. Väikeasulate inimesed tunnevad väga palju uue ja suurema kohaliku

omavalitsuse poolt tõrjumist ning nad ei tunne, et nad oleksid sama tähtsad kui kõik teised keskused nende omavalitsuses. Need kelle arvates on teenuste kvaliteet paremaks läinud tõid välja, et ametnikud on kompetentsemad ja rohkem spetsialiseerunud, omavalitsuse toetustes on toimunud suurenemine ja välja toodi ka bussipeatuse lisandumine ning valgustatud tänavate teke.

Järgnevalt uuris autor kas KOV pakutavad avalikud teenused on väikeasulate inimestele raskesti kättesaadavad või mitte. Vastanutel oli võimalus valida rohkem kui üks vastusevariant. Hea meel oli näha, et enamikele vastanutele, keda oli 63,2% vastanutest, siiski teenused raskesti kättesaadavad ei ole. 36,8% vastanutest märkis, et nende jaoks on siiski teenused raskesti kättesaadavad. Joonises 8 on välja toodud millistel põhjustel on eelmisele küsimusele jaatavalt vastanud isikute jaoks kohalikus omavalitsuses avalike teenuste kättesaadavus raskendatud.

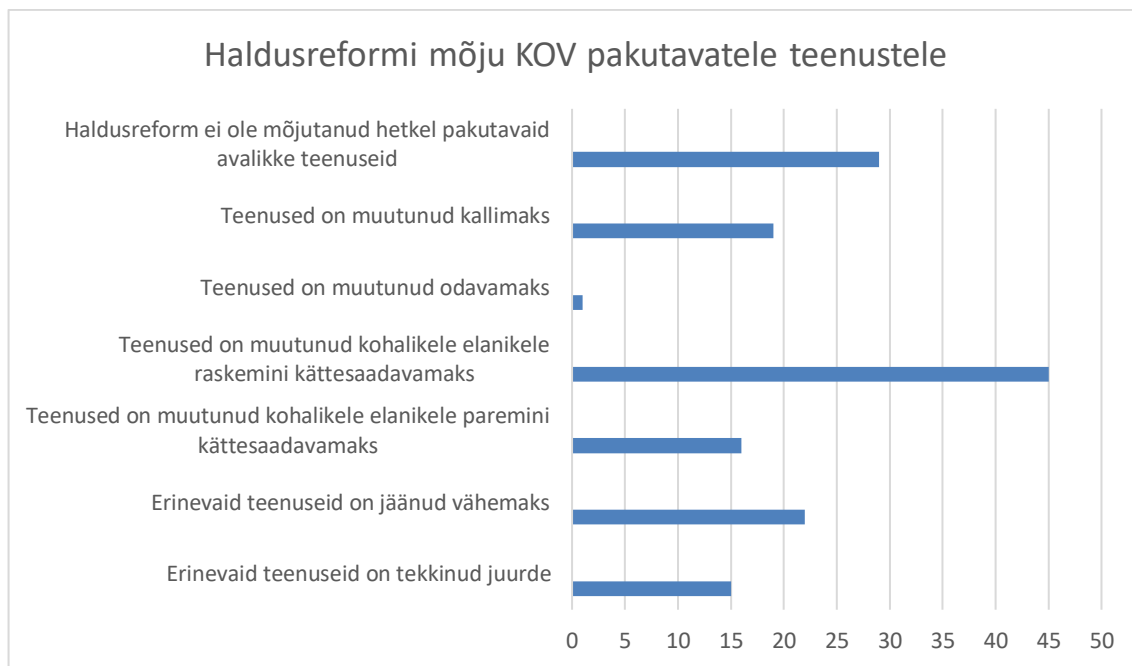


**Joonis 8.** Põjused miks väikeasulate elanikele on KOV pakutavad teenused raskesti kättesaadavad (autori koostatud).

Peamiseks põhjuseks miks kohalike omavalitsuste poolt pakutavad teenused on väikeasulate elanikele raskesti kättesaadavad märgiti, et puudub piisav informatsioon teenuste kohta mida KOV pakuvad. Selle vastusevariandi märkisid ära 37 inimest. Välja

tuli ka jälle transpordiprobleem. Ära märgiti, et teenused on raskesti kättesaadavad nii selle tõttu, et bussiliiklus on halb kui ka selle tõttu, et inimestel puudub isiklik transport. Kõige vähem, ainult kuue inimese poolt, märgiti, et teenuste hinnad on liiga kõrged. Veel toodi vastusevariantidena välja, et avalike teenuste kättesaadavus on raskendatud kuna kohalikus omavalitsuses on väga palju bürokraatiat ja ametnikega on raske suhelda üksmeelselt.

Küsimuses number 16 uuris autor vastajatel, et kuidas on nende hinnangul mõjutanud hetkel kohalikes omavalitsustes pakutavaid avalikke teenuseid. Ka sellele küsimusele ei pidanud vastama isikud kelle kodupiirkonda ei mõjutanud haldusreform. Vastanutel oli võimalus valida rohkem kui üks vastusevariant. Tulemused näitavad (vt joonis 9), et kõige rohkem on haldusreform mõjutanud avalikke teenuseid läbi selle, et nende kättesaadavus inimestele on muutunud raskemaks. 45 inimest leidis, et pakutavad teenused on muutunud raskemini kättesaadavaks ja ainult 16 märkis, et peale haldusreformi on avalike teenuste kättesaadavus paremaks läinud kui oli varasemalt. Ainult üks inimene leidis, et teenused on muutunud peale kohalike omavalitsuste reformi odavamaks ning pigem arvati, et erinevaid teenuseid on jäänud vähemaks kui tulnud juurde. Nagu jooniselt 9 näha on, siis 29 inimest leidis, et nende piirkonnas ei ole haldusreform pakutavaid avalikke teenuseid üldse mõjutanud.



Joonis 9. Haldusreformi mõju kohalikes omavalitsustes pakutavatele avalikele teenustele (autori koostatud).

Kuna vastajatel oli võimalus mainida ka ise erinevaid viise mil moel on haldusreform KOV pool pakutavaid teenuseid mõjutanud, siis välja toodi, et teenused on pigem kõik ühte kohta kokku koondatud ja mainiti, et teenuseid pole vähemaks jäänud kuid on rohkem tulnud ajalisi piiranguid nende tarbimiseks. Haldusreformi üheks eesmärgiks on teenused elanikele kättesaadavamaks teha, kuid antud vastuste tulemuste põhiselt peab autor tõdema, et väikeasulates on protsess toimunud vastupidi. Kuna transpordi võimalused ei ole kõigil samasugused ja teenuste kasutamise aegasid on piiratud või viidud need väikeasulatest kaugemale, siis väikeasulate inimestele on mõjunud see rusuvalt ja teenused ei ole enam nii kergesti kättesaadavad kui varem olid.

Kuna kohalike omavalitsuste reformi järel toimuvad muutused ka ühinenud omavalitsuste finantsilises pooles, siis küsimuse number 17 abil uuris autor küsitlusele vastajatelt kas riik on andnud kohalikele omavalitsustele piisavalt ressursse ja vabadust otsuste tegemisel selleks, et tagada väikeasulates elavatele inimestele piisavalt avalikke teenuseid. Üle poole ehk 71,5% arvas, et riik ei ole andnud omavalitsustele piisavalt ressursse ja vabadust. Ainult 28,5% leidis, et peale reformi on kohalikel omavalitsustel rohkem ressursse ja vabadust otsuste tegemisel.

Autor andis ka selle küsimuse puhul vastajatele võimaluse oma arvamust põhjendada ja peamiselt leiti, et kuigi omavalitsustel on ressursse varasemast rohkem, siis oskus seda otstarbekalt ära kasutada on küsitav. Samuti leiti, et otsuste tegemine on omavalitsustel raskendatud, kuna piirkondi kuhu raha kulutada on palju ja kuidas valida see kõige õigem koht kuhu raha suunata on raske otsustada. Samuti leidsid nad rahad kipuvad omavalitsustel liiga ruttu otsa saama. Jälle toodi vastajate seas välja puudulikku teehooldust, mille jaoks võiks riik omavalitsustele rohkem raha eraldada.

Järgnevalt uuris autor kas uutes kohalikes omavalitsustes, mis moodustati peale haldusreformi, võetakse kohaliku elanikkonna arvamust rohkem arvesse kui endises omavalitsuses. Tulemused näitasid, et pigem leiavad väikeasulate elanikud, et nende arvamust ei võeta rohkem arvesse kui endiselt. 60 inimest ehk 47,2% vastanutest leidis, pigem ei võeta nende arvamust rohkem arvesse. Ainult 8,7% vastanutest ehk 11 inimest leidis, et peale reformi kuulatakse nende arvamusi rohkem ja 56 inimest ehk 44,1% vastanutest ei osanud vastata antud küsimusele.

Autorile väga meeldis kuidas üks küsitlusele vastaja oli põhjendanud oma eitavat vastust lausega: „mitme eriilmelise piirkonna huvid ja vajadused jäävad hüüdjä häälele kõrbes“. See seletab ära ka teiste vastanute põhjendused, et väiksemas omavalitsuses mängis rahva hääl suuremat rolli kui nüüdsetes suurtes omavalitsustes. Toodi välja, et väiksemas vallas või linnas jõuti rohkem inimesteni kui praeguses suures. Need vähesed, kes leidsid et rahva häält võetakse rohkem arvesse töid põhjendustes välja, et varasemalt ei viidud läbi omavalitsuse siseseid hääletusi elanike seas erinevate otsuste tegemisel, alustatud on omavalitsustes kaasavate eelarvetega, toimunud on sisukaid rahvakoosolekuid ja aktiivse vallavanema olemasolu.

Eelviimases küsimuses küsiti vastajate käest, et kas peale haldusreformi on kohalik kogukond muutunud aktiivsemaks või mitte. Kahjuks vastas 73,2% vastanutest, et kogukond ei ole muutunud aktiivsemaks. Kogukonna aktiivsust on muutunud paremaks 26,8% vastanute arvates. Need kes vastasid, et kogukond on muutunud aktiivsemaks töid põhjenduseks välja, et kogukonna tunnetus on peale haldusreformi muutunud inimeste seas tugevamaks ja hoitakse rohkem kokku, paljude toimingute jaoks kogutakse alikirju, rahastus on parem, kogukonna inimesed võtavad aina rohkem osa

omavalitsuse töös nagu näiteks kaasava eelarve koostamises ja tehakse aktiivselt erinevaid ettepanekuid. Inimesed kes leidsid, et kogukond ei ole muutunud aktiivsemaks tõid välja, et inimesed on pettunud, kuna kaotasid oma valla ehk oma identiteedi, puuduvad eestvedajad, uued omavalitsused ei tee liitunud valdadega piisavalt koostööd ning kirjutati, et kes oli enne aktiivne on praegugi ja vastupidi. Võib öelda, et mõlemad osapooled olid üksmeelsel arvamusel, et kes tahab olla aktiivne, see ka on ja kui inimene ei taha olla aktiivne, siis ta seda ka ei ole.

Viimases küsimuses uuris autor kas peale haldusreformi on kohalikud omavalitsused hakanud kogukonna tegevusi ja ettevõtmisi rohkem toetama kui varasemalt. Küsimuse tulemused näitavad, et vastajate arvates ei ole kohaliku kogukonna tegevusi ja ettevõtmisi rohkem toetama hakatud. Ainult 21,7% vastajatest leidis, et kogukonna tegevusi on hakatud rohkem toetama kui seda tehti varem. Vastajad tõid välja, et ei ole hakatud toetama kogukondade ettevõtmisi rohkem kuna omavalitsused ei toeta kogukonda ressursidega ja hakkama tuleb saada kas omade vahenditega või näiteks kogutakse ka annetusi. Samuti häirib vastajaid see, et nende arvates toetatakse suuremate keskuste elanikke erinevate tegevustes ja ettevõtmistes rohkem kui väikeasulate elanikke. Inimesed, kes vastasid, et omavalitsused toetavad erinevaid kogukonna poolt tehtavaid ettevõtmisi rohkem selgitasid, et on loodud uusi meetmeid kuidas kogukonna ühendustel on võimalik omavalitsuselt erinevaid rahastusi taotleda, ressursse on vallal rohkem ja rohkem tähelepanu suunatakse kultuuriga tegelevatele mittetulundusühistutele. Paljude arvates oli olukord samaks jäänud nagu varasemalt.

### **2.3. Uuringu järeldused ja ettepanekud**

Kuna väikeasulate elanikud on kui kohalike omavalitsuste klientideks, siis omavalitsuste jaoks on tähtis viia toime kõiki toiminguid nii, et sealsete elanike elu läheks paremaks mitte halvemaks. Selleks on vaja, et kõikide haldusreformi käigus tehtud muudatuste järel oleksid elanikud rahul elukorralduse ka edaspidi.

Positiivsete järeldustena kohalike omavalitsuste avalikele teenuste kasutamise, rahulolu, kvaliteedi ja kättesaadavuse osast välja tuua:

- Enamus küsitlusele vastanud väikeasulate elanikest teadsid mida kujutavad KOV pool pakutavad avalikud teenused;
- 67,4% vastanutest on kasutanud oma kohaliku omavalitsuse poolt pakutavaid avalikke teenuseid;
- Enamus väikeasulate elanikke on kohalike omavalitsustes pakutavate teenustega rahul;
- Suurem osa elanikest on oma KOV pakutavate teenuste kvaliteediga rahul;
- 63,2% vastanutest leiab, et kohalike omavalitsuste teenused ei ole nende jaoks raskesti kättesaadavad.

Antud tulemustest võib järeldada, et suur osa väikeasulate elanikke on sealsete pakutavate avalike teenustega rahul ja ka kasutavad pakutavaid teenuseid aktiivselt. Suures osas ollakse rahul ka KOV pakutavate teenuste kvaliteediga ja väikeasulate elanikud saavad kätte kõik eluks vajalikud avalikud teenused. Selle põhjal ei näe autor, et kohalikud omavalitsused peaksid korda saatma kardinaalseid muudatusi avalike teenuste pakkumises oma elanikele. Kohalikud omavalitsused on saanud hästi hakkama avalike teenuste osutamisega oma elanikkonnale.

Negatiivsete järeldustena saab välja tuua, et:

- 47,9% ehk pea aegu pool küsitlusele vastanud väikeasulate elanikest leidis, et kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate teenuste kohta on informatsioon raskesti kättesaadav;
- Väga suur hulk küsitlusele vastanutest ei osanud öelda, kas nende vanusegrupile on piisavalt avalikke teenuseid või mitte ja 22,9% leidis, et nende jaoks ei ole piisavalt avalikke teenuseid;
- 37 inimest 144. vastajast ei ole küsitluse põhjal rahul oma KOV pakutavate avalike teenuste kvaliteediga;
- Kohalike omavalitsuste teenused on raskesti kättesaadavad 36,8%-le vastanutest

Kahjuks peab tõdema, et kui peaaegu pool väikeasulates elavates inimestest ei ole kursis kohalikes omavalitsustes pakutavate teenustega, siis järelikult on kuskil midagi valesti ja sisse tuleks viia mõningaid muudatusi. Antud fakt, et inimesed ei saa avalike teenuste

kohta infot kätte, on halb ja sellega tuleks tegeleda kiiremas korras. Info puudumise tõttu ei ole inimesed kindlad, kas nende vanusegrupile on kodukoha KOV piisavalt avalikke teenuseid ja seega juba esimese punktiga tegelemine võib likvideerida probleemi inimeste teadlikkusest avalike teenuste olemasolust nende vanusegrupile. Kahjuks ei ole ka osad väikeasulate elanikud rahul avalike teenuste kvaliteediga ja ainult natukene rohkemate inimeste jaoks on avalike teenuste kättesaadavus kohalikes omavalitsuses raske. Ka nendele kahele punktile on omavalitsustel võimalik ühiselt läheneda ja neid parendada.

Väga populaarseks teemaks Eestis on valdade ühinemine ehk haldusreform. Kogu antud protsess on põhjalikult läbi kaalutletud ja pikk protsess. Seda kõike tehakse selleks, et Eesti riigis oleksid võimekad kohalikud omavalitsused ja, et kohalikel elanikel oleks rohkem võimalusi ning et omavalitsused oleksid jätkusuutlikumad. Antud lõputöö küsitluses uuriti haldusreformi mõjust väikeasulates pakutavatele avalikele teenustele.

Vastavalt uuringu tulemustele saab positiivsete haldusreformi järeldustena välja tuua:

- Haldusreformi järel on teenuste kvaliteet jäänud kohalike omavalitsustes samaks või läinud pigem paremaks kui varem;
- 15 inimest leidis, et juurde on tekkinud rohkem erinevaid avalikke teenuseid mida väikeasulate inimesed saavad kasutada;
- 30. aastased ja vanemad isikud leidsid, et nende vanusegrupile on piisavalt avalikke teenuseid;
- Riik on andnud 41 vastaja arvates kohalikele omavalitsustele rohkem ressursse ja vabadust otsuste tegemistel selleks, et tagada väikeasulates elavatele inimestele piisavalt avalikke teenuseid;
- 25,8% vastanutest leiab, et uues omavalitsuses võetakse kohalike elanike arvamust arvesse;
- Peale haldusreformi on kohalik kogukond muutunud aktiivsemaks 26,8% vastanute arvates.

Antud tulemustest saab järeldada, et kuigi positiivseid vastuste numbrid ei olnud nii suured kui võiksid olla, siis siiski on näha, et omavalitsused liiguvad peale



haldusreformi positiivses suunas. Haldusreformi eesmäärke veel täidetakse ja seega on raske olla kõigile kohe meelejärgi ning täita kõiki kriteeriume saja protsendiliselt.

Haldusreformi mõju negatiivsete järeldustena saab välja tuua:

- 39% vastanutest leidis, et peale haldusreformi on avalike teenuste kvaliteet lüüdnud halvemaks
- alla 30. aastaste vastanute seas leiti, et nende vanusegruppidele ei ole kohalikus omavalitsuses piisavalt avalikke teenuseid;
- peale haldusreformi on avalike teenuste kättesaadavus väikeasulates lüüdnud raskemaks 45. küsitlusele vastanud inimese arvates;
- 71,5% väikeasulate elanikest on arvamusel, et kohalikud omavalitsused ei ole saanud riigilt piisavalt ressursse ja vabadust otsuste tegemisel kohalikes omavalitsustes, et tagada väikeasulates elavatele inimestele piisavalt avalikke teenuseid;
- Küsitlusele vastanud inimestest 29,7% leidis, et uutes kohalikes omavalitsustes ei võeta arvesse kohalike elanike arvamust ja 44,5% ei osanud sellele küsimusele vastata;
- Peale kohalike omavalitsuste liitumist ei võeta kohaliku elanikkonna arvamust enam nii palju arvesse kui seda tehti varem leidis 47,2% vastajatest;
- Kohalik kogukond ei ole muutunud peale haldusreformi aktiivsemaks 73,2% vastanute arvates;
- 78,3% küsitlusele vastanutest leidis, et KOV ei toeta peale haldusreformi kohalike elanike ettevõtmisi rohkem.

Lähtuvalt nendele tulemustele saab autor öelda, et väikeasulate elanikud ei ole veel sugugi rahul haldusreformi mõjuga avalikele teenustele. Kuna inimesed on suhteliselt negatiivselt häälestatud, siis ei ole nende seas ka suurt aktiivsust, vaid pigem hoitakse eemale ja jälgitakse mis toimub.

Lähtuvalt nendele järeldustele ja uuringu tulemustele on käesoleva lõputöö autoril mõningad ettepanekud, kuidas parandada haldusreformi mõju kohalikes omavalitsustes

pakutavatele avalikele teenustele ning kuidas muuta kohalike elanike arvamust positiivsemaks seoses haldusreformi käigus toimunud muudatustega.

Käesoleva lõputöö ettepanekud:

- omavalitsused peavad leidma ühtse ja lihtsa viisi kuidas kõigile sealsetele elanikele jagada infot vallas pakutavate avalike teenuste kohta;
- koduleheküljele eraldi avalike teenuste lehekülg;
- omavalitsuste ametnikud peaksid rohkem käima väikeasulates, et näha millised puudused avalike teenuste osas on sealsetel elanikel ja seega omada suuremat pilti omavalitsuses olevatest probleemidest;
- uurida omavalitsuses elavate noorte käest, mis teenuste tarbimisest nad oleksid huvitatud ja leida kuldne kesktee, et neile rohkem avalikke teenuseid osutada;
- väikeasulate elanikele on vaja erinevad teenused teha paremini kättesaadavamaks;
- üle vaadata kehtivad bussiliinid, et inimestel oleks võimalus jõuda avalikke teenuseid pakkuvate asutusteni
- vaadata üle asutuste lahtiolekuajad ja analüüsida rohkem antud teenuse vajalikkust;
- üle tuleb vaadata ressursside kasutamine, see peaks olema võimalikult optimaalne ja kui tegemist on väga suure omavalitsusega, siis isegi kõige kaugemas punktis elav inimene peab tundma, et ka temale pööratakse tähelepanu;
- rohkem läbi viia rahvaküsitlusi – isegi kui need on lihtsalt arvamusküsitlused, kuna nii tunnevad inimesed, et nende hääl loeb;
- kohalikud omavalitsused peaksid leidma viise kuidas toetada väikeasulates elavate inimeste ja kogukondade aktiivsust – leida igakuine summa, mille abil toetada nende kogukonna ürituste korraldamist või motiveerida inimesi osalema omavalitsuse poolt korraldatavatel üritustel.

## KOKKUVÕTE

Kohalik omavalitsus mängib väga suurt rolli väikeasulate elanike eludes. Kohalike omavalitsuste mastaabis on nende kliendiks kohalikud elanikud ja omavalitsused peavad tagama selle, et nende kliendid oleksid kõigi pakutavate teenustega rahul. Läbi kohalike elanike rahulolu on võimalik tagada valla jätkusuutlikkus, kuna inimesed otsivad kohta, kus neil on hea olla ja, et neid valdaks rahulolu oma elu üle.

Viimastel aastatel on väga aktuaalseks teemaks üle Eesti haldusreformi läbiviimine. Sellega tegeletakse eesmärgil, et tulemuseks on võimekad ja jätkusuutlikud kohalikud omavalitsused, kellel on oma elanikele rohkem potentsiaali pakkuda erinevaid võimalusi. Seega oleks elanike liikumine nii linnadesse kui ka teistesse omavalitsustesse väiksem.

Igas kohalikus omavalitsuses pakutakse oma elanikele erinevaid avalikke teenuseid. Kui elanikud on pakutavate avalike teenustega rahul, siis seda tõenäolisemalt on tegemist võimeka, oma elanike poolt austatud ja jätkusuutliku kohaliku omavalitsusega. Ka teenuste osutamiseiga on tugevalt seotud haldusreform, kuna see peaks muutma erinevad teenused inimestele kättesaadavamaks ja kvaliteetsemaks.

Antud lõputöö eesmärgiks oli teada saada teada saada kuidas mõjutas haldusreform teenuste osutamist väikeasulates külade, alevite ja alevike elanike arvamusel ning vastavalt tulemustele teha ettepanekuid vajalike muudatuste tegemiseks kohalike omavalitsuste pakutavates teenustes. Selleks koostati ankeetküsitlus, millele oli kõikide väikeasulate elanikel võimalik vastata interneti vahendusel.

Uuringu käigus selgus, et kahjuks on väikeasulate elanike arvates hetkel olnud haldusreformil avalike teenuste osutamisele halb mõju, kuna väga paljud teenused on peale omavalitsuste liitmist muutunud külade, alevike ja alevite elanikele raskesti

kättesaadavaks. Suuresti on antud tulemuse põhjuseks see, et vajalikud teenused, mis varem olid lähedal, viidi omavalitsuse suuremasse tõmbekeskusesse ja transpordi võimalused on kehvad. Teiseks peamiseks põhjuseks oli kellaaegade sobimatus ehk kui varem oli vajaliku teenust osutav asutus lahti viis päeva nädalas, siis peale reformi kitsendati mõnes kohalikus omavalitsuses vastuvõtuaegasid kolmele või kahele päevale.

Lõputöö tulemusena on kokku tehtud seitse konkreetset ettepanekut, mida kohalikud omavalitsused võiksid juhtimises ja teenuste pakkumises, kohalikule elanikkonnale, kaaluda. Antud ettepanekud on koostatud vastavalt küsitluse käigus selgunud probleemsetele kohtadele ja tuginedes teooriale. Autor leiab, et peamiseks ettepanekuteks, mida omavalitsused võiksid kuulda võtta, on kohalikele elanikele avalike teenuste kohta info lihtsamini kättesaadavaks tegemine interneti kodulehekülje abil ja väikeasulate elanikele teenuste kättesaadavus lihtsamaks muuta bussiliikluse parendamise abil. Samuti peaksid kohalikud omavalitsused keskenduma noorema põlvkonna probleemidele ja leidma viis kuidas pakkuda neile rohkem avalikke teenuseid, kuna see on üks viis kuidas efektiivselt tagada tulevikus kohalikus omavalitsuses rahvaarvu kasvu mitte kahanemist.

Lõputöö eesmärk on täidetud ja uurimisküsimused on saanud vastuse. Töö autor leiab, et tulevikus saaks antud teemat edasi arendada ja läbi viia kohalike omavalitsuse väikeasulate elanike seas sarnane uuring, et näha kuidas on aastatega tulemused muutunud. Hetkel on Eestis toimunud haldusreformist möödunud suhteliselt väike aeg ja seega võib juba mõne aasta pärast olla muutused suured avalike teenuste pakkumises väikeasulate elanikele.

## VIIDATUD ALLIKAD

Aarons, G. A., Hulburt, M., & Horwitz, S. M. (2011). *Advancing a Conceptual Model of Evidence-Based Practice Implementation in Public Service Sectors*. *Adm Policy Ment Health*. Vol 38, 4-23. doi: 10.1007/s10488-010-0327-7

Abdulhamid, O-S. (2015). *Local Government administration in Nigeria: the search for relevance*. *Commonwealth of local governance*. Vol.2(18), 181-195. Retrieved from <https://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/cjlg/article/view/4850/5216>

Ahmad, R. (2016). *Reinventing Higher Civil Services : Necessities of Administrative Reforms in India*. *International Journal of Multidisciplinary Approach and Studies*. Vol. 03(4). Retrieved from <https://bit.ly/2VmtDBd>

Andrew, C., Goldsmith, M. (1998). *From Local Government to Local Governance: And beyond?* *International Political Science Review*. 19(2), 101-117 Retrieved from [https://www.jstor.org/stable/1601318?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1601318?seq=1#page_scan_tab_contents)

Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. (2013). Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Loetud aadressil [https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_korraldamise\\_roheline\\_raamat.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf)

Bailey, S., J. (1999). *Local Government Economics. Principles and Practise*. Glasgow Galedonian University. No 1. Retrieved from

Baladin, S. Giard, V. (2006). *A process oriented approach to the service concepts*. 1-6. doi: 10.1109/ICSSSM.2006.320562

Boyne, G. A. (1997). *Public choice theory and local government structure: An evaluation of reorganisation in scotland and Wales*. *Local Government Studies*. Vol. 23(3), 56-72. doi: 10.1080/03003939708433876

Brans M. (1992). *Theories of Local Government Reorganizations*. – *Public Administration*, vol 70, isuse 3, pp 429–451. Retrieved from <https://bit.ly/2J7dadG>

- Briffault, R. (1990). *Our Localism – The Structure of Local Government Law*. Columbia Law Review. Vol.90(1), 1-115. Retrieved from [https://www.jstor.org/stable/1122837?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1122837?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Chandler, J. A. (2001). *Local Government Today* (3rd ed.). Manchester University Press. 1-221. Retrieved From <https://bit.ly/2VgQUVe>
- Cochrane, A. (2016). *Thinking about the ‘Local’ of Local Government: a Brief History of Invention and Reinvention*. Local government studies, 42(6), 907-915. Doi <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1228530>
- Daunt, L. (2014). *State vs. Federal Law: Who Really Holds the Trump Card?* HuffPost. Retrieved from [https://www.huffpost.com/entry/state-vs-federal-law-who\\_b\\_4676579](https://www.huffpost.com/entry/state-vs-federal-law-who_b_4676579)
- Denhardt, J. V., Denhardt R. B. (2015). *The new public service* (4th ed). New York: Routledge.
- Dolenko, M-L. (2009). *Kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühenduste koostöö tugevdamine avalike teenuste osutamisel*. Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskus. Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna regionaalarengu toetusmeede, Harjumaa Omavalitsuste Liit. Loetud aadressil <https://bit.ly/2PT1Nq0>
- Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. (2019). *Territorial reforms in europe: effects on administrative performance and democratic participation*. Local Government studies, 45(1), 1-23. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530660>
- Erasmus, A. Ferreira, E., Gronewald, D., Boucher D, Rooyen A. van, & Rossouw, D. (2009). *Administrative management* (2nd ed.). South Africa: Formeset Printers.
- Ezekiel, M., P., Oriakhogba, D., O. (2015) *Towards a Viable Local Government Structure in Nigeria: Overview of US and German Local government Systems*. Mizan Law review, 9 (1), 201-214 Retrieved from <https://bit.ly/2VPTOQ2>
- Farazmand, A. (2001). *Administrative Reform in Developing Nations*. Greenwood Publishing Group, Incorporated. 9-269. Retrieved from: <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.utlib.ut.ee/lib/tartu-ebooks/detail.action?docID=3000749>
- Gow, J. I. (2012) . *Administrative Reform*. Encyclopedic Dictionary of Public Administration. Université de Montréal. 1-4. Retrieved from <https://bit.ly/2Gonj51>
- Haldusreformi kontseptsioon (eelnõu 17.12.2015). 2015. Tallinn. 3-45. Loetud aadressil <https://bit.ly/2ZVn338>

Haveri, A. (2015). *Nordic local government: a success story, but will it last?* International Journal of Public Sector Management. Vol. 28(2), 136-149. Retrieved from: <https://bit.ly/2J8m7Di>

Heo, J. (2018). *The paradox of administrative decentralization reform on young Asian democracies: South Korea and Indonesia*. World Affairs. Vol 181(4), 372-402. Received from Doi: 10.1177/0043820018813474

Jones, G. (2008). *The future of local government: has it one?* Public management and policy association report. 2-29. Retrieved from [http://pmpa.homestead.com/The\\_Future\\_of\\_Local\\_Government\\_-\\_Has\\_it\\_One\\_\\_May\\_.pdf](http://pmpa.homestead.com/The_Future_of_Local_Government_-_Has_it_One__May_.pdf)

Kapidani, M. (2015). *Fiscal decentralization in Albania: effects of territorial and administrative reform*. University of Tirana, Faculty of Economy, Department of Finance. Vol. 14, p. 29-36. Retrieved from <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.utlib.ut.ee/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=1d84d797-be2e-4703-8a40-03e4298feb9%40sessionmgr102>

Kasemets, L., MindPark. (2006). Kohalikul tasandil omavalitsuse ja riigi pakutavate avalike teenuste kättesaadavuse kaardistamine. Uuringuaranne. Tallinn. 1-30. Loetud aadressil [https://integratsioon.ee/sites/default/files/150\\_160.pdf](https://integratsioon.ee/sites/default/files/150_160.pdf)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (1993). Riigi Teataja I, 37, 558, Riigi Teataja I 2010, 19,101. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632>

Kohaliku omavalitsuse struktuur. (2019). Rahandusministeerium. Loetud aadressil: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov>

Kohalikud omavalitsused. (2019). Rahandusministeerium. Loetud aadressil: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov>

MacDonald, L. (2008). *The impact of government structure on local public expenditures*. Public Choice. Vol 136(3-4), 457-473. Retrieved from: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-008-9308-8>

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2013). *Avalike teenuste korraldamise roheline raamat*. 2-18. Loetud aadressil [https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_korraldamise\\_roheline\\_raamat.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf)

- Megarrity, L. (2011). *Local government and the Commonwealth: An evolving relationship*. Department of Parliamentary Services. Parliamentary Library. Issue no. 10, 1-21. Retrieved from: <https://bit.ly/2H9Oj5h>
- Ministry of local government. (2009). *Local Government Reform in the context of the Vision 2020 charge towards sustainable local communities, robust participative democracy and regional Planning and Development*. 1-49. Retrieved from: <http://www.ttparliament.org/documents/2131.pdf>
- Mäeltsemees, S., Sepp, T., Võigemast, J., Läns, A., Kasuri, O., Ludvig, S., ..., Lila, M. (2015). Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme käsiraamat. Tallinn: Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit. Loetud aadressil <https://bit.ly/2VlxtDX>
- Noordegraaf, M. (2013). *Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in public services*. Vol 48(7), 783-810. Doi: <https://doi.org/10.1177/0095399713509242>
- Omavalitsuste kasvav roll on trend arenenud riikides. Kuhu läheb Eesti? (2019). Rahandusministeerium. Loetud aadressil: <https://haldusreform.fin.ee/>
- Orange, G., Elliman, T., Kor, Ah L., Tassabehji, R. (2007). *Local government and social or innovation value*. Transforming Government: People, Process and Policy, 1(3), 242-254. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1108/17506160710778086>
- Osborne, S. P., Brown K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organization*. (2nd ed.). Taylor & Francis e-Library.
- Previtali, P. (2015) *The Italian administrative reform of small municipalities: state-of-the-art and perspectives*. Public Administration Quarterly. Vol. 39(4), 548-568.
- Põllula, K. (2010). Teenuse kujundamine ja sihtrühmad. Haapsalu kutsehariduskeskus. Loetud aadressil <http://www.hkhk.edu.ee/uus/klienditeenindus/teenus.html>
- Reddy, P., Nemeč, J., S de Vries, M. (2015). *The State of Local Government*. Vol. 14(3), 160-176. Retrieved from: <https://bit.ly/2Lv7mwn>
- Results of Local Government reform. (2019). Administrative-Territorial Reform. Rahandusministeerium. Retrieved from <https://www.rahandusministeerium.ee/en/objectivesactivities/local-governments-and-administrative-territorial-reform/administrative>
- Sarker, A. E. (2004). *Administrative Reform in Bangladesh: three decades of failure*. International Public Management Journal. Vol. 7(3), 365-384. Retrieved from [http://www.academia.edu/download/33739924/Administrative\\_Reforms.pdf](http://www.academia.edu/download/33739924/Administrative_Reforms.pdf)



Shaw, J. S. (2002). *Public Choise Theory*. The Concise Encyclopedia of economics. 1-7. Retrieved from <https://bit.ly/301NHrp>

Siseministeerium. (2009). Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Poliitikauuringute keskus Praxis. 2-192. Loetud aadressil [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel\\_raport.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel_raport.pdf)

Stingler, G. J. (1957). *The Tenable Range of Functions of Local Government*. Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability : Papers Submitted by Panelists Appearing Before the Subcommittee on Fiscal Policy. Retrieved from <https://fraser.stlouisfed.org/title/1151/item/1605>

United Nations. (2009 August). *Overview of UNDP's Approach to Supporting Capacity Development*. United Nations Development Programme. 1-41. Retrieved from: <https://bit.ly/2DTm4as>

United Nations. (2009 June). *The UNDP Approach to Supporting Capacity Development*. United Nations Development Programme. 2-7. Retrieved from: <https://bit.ly/2Y8WiGM>

United Nations. (2019). Local Governments in Eastern Africa. United Nations Development Programme. Retrieved from: <https://bit.ly/2H6fMpY>

Uudelepp, A., Uus, M., & Ender, J. (2009). *Kuidas arendada kohalikke avalikke teenuseid omavalitsuste ja kodanikühenduste koostöös?* Poliitikauuringute Keskuse Praxis väljaanne. Nr 2, 1-8. Loetud aadressil: <https://bit.ly/2LuJrxn>

Vargo, S. L., Lusch R. F. (2008). *Service-dominant logic: continuing the evolution*. Academy of Marketing Science. Vol 36, 1-10. doi: 10.1007/s11747-007-0069-6

Vigoda, E. (2000). *Are you being served? The responsiveness of public administration to citizens' demands: an empirical examination in Israel*. Blackwell Publishers. Vol. 78(1).165-191. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9299.00198>

## Lisa 1. Küsitlus

Tere, armas vastaja!

Olen Tartu Ülikooli Pärnu Kolledži III kursuse ettevõtluse ja projektijuhtimise eriala tudeng Karita. Uurin haldusreformi mõju avalike teenuste osutamisele väikeasulates ja palun Teie abi oma lõputöö andmete kogumisel. Selleks palun Teil täita käesolev küsimustik. Antud küsimustiku andmete töötlemine on anonüümne. Täitmine võtab aega umbes 10 - 15 minutit. Palun Teil lugeda igat küsimust hoolikalt ja leida sobivaim vastus.-

Täna, et olete leidnud aega minu lõputöö küsimustikule vastamiseks!

Karita Lepiste, Tartu Ülikooli Pärnu Kolledž

Küsimuste korral kirjutage: Karita.Lepiste@gmail.com

1. Teie sugu.

- Naine
- Mees

2. Mis vanusekategoriasse kuulute.

- ... – 18
- 19 – 29
- 30 – 49
- 50 - ...

3. Mis kohaliku omavalitsuse asustusüksuses te elate.

- Küla
- Alevik
- Alev

4. Kas Teie piirkonda, kus elate, mõjutas haldusreform ehk kohalike omavalitsuste liitmine?

- Jah
- Ei

5. Kui vastasid eelmisele küsimusele jaatavalt, siis palun selgita millisel viisil mõjutas haldusreform Teie piirkonda? Kui vastasite eitavalt, palun liikuge edasi küsimuse number 6 juurde.

.....  
.....  
.....

6. Kas teate mida kujutavad endast kohalike omavalitsuste poolt pakutavad avalikud teenused?

- Jah, tean
- Ei tea

7. Kas kohalike omavalitsuste poolt pakutavate avalike teenuste kohta on informatsioon kergesti kättesaadav?

- Jah, on küll
- Ei ole

8. Kas te olete kasutanud või kasutate oma kohaliku omavalitsuse poolt pakutavaid avalikke teenuseid?

- Jah
- Ei

9. Milliseid oma kohaliku omavalitsuse poolt pakutavaid avalikke teenuseid olete kasutanud/kasutate?

<b>Avalik Teenus</b>	<b>Ei ole kasutanud</b>	<b>Olen kasutanud</b>	<b>Kasutan pidevalt</b>
Sotsiaaltoetused			
Tervishoid (sh. perearstid, koolitervishoid, esmaabi, apteegid)			
Sotsiaalteenused (sh. sotsiaalhooldus, rehabilitatsiooniteenus, psühholoogiline nõustamine, sõltuvusalane nõustamine, erivajadustega inimese toetamine, öömajad ja varjupaigad, toitlustamine, riideabi)			
Ühistransport			
Elukoha ja eluasemega seotud teenused (korterühistud, operatiivinfo)			
Perega seotud teenused (lastekodu ja turvakeskused, hooldamine, tugiisikuteenus, toimetulekuvõime taastamine, süünd, peretugi, lasteaiad, noorte tegevused, vanadekodu, matusetootus)			
Haridus ja huvitegevus			
Keskkond (sh. haljastus, looduskaitse, jäätmekäitlus, veemajandus, välisõhu kaitse, planeeringud, keskkonnamõju hindamised)			
Ettevõtlusega seotud teenused (sh. ehitus- jm load, toetused, litsentsid, koolitused)			

Muud teenused mida olete kasutanud:.....

10. Milliseid avalikke teenuseid võiksid kohalikud omavalitsused väikeasulates veel pakkuda?

.....  
.....  
.....

11. Kas Teie arvates on Eesti kohalikes omavalitsustes piisavalt teenuseid Teie vanusegrupile?

- Jah
- Ei
- Ei oska öelda

Palun põhjendage:.....

12. Kas olete rahul kohalikes omavalitsustes pakutavate avalike teenuste kvaliteediga?

- Olen rahul
- Ei ole rahul
- Ei oska öelda

Palun põhjendage: .....

13. Kas peale haldusreformi on teie kohaliku omavalitsuse teenuste kvaliteet läinud paremaks või halvemaks? Kui Teie piirkonda ei mõjutanud haldusreform, siis liikuge edasi küsimuse number 14 juurde.

- On läinud paremaks
- On läinud halvemaks
- On jäänud samaks

Palun põhjendage: .....

14. Kas Teie jaoks on kohalikus omavalitsuses pakutavad teenused raskesti kättesaadavad?

- Jah, on raskesti kättesaadavad

- Ei ole raskesti kättesaadavad

15. Kui vastasite eelmisele küsimusele jaatavalt, siis millisel põhjusel on kohaliku omavalitsuse poolt pakutavad avalikud teenused Teile raskesti kättesaadavad? Võite märkida ka mitu sobivat vastusevarianti. Kui vastasite eitavalt, siis palun liikuge edasi küsimuse number 16 juurde.

- Kellaajad ei sobi
- Puudub isiklik transport
- Bussiliiklus on halb
- Teenuste hinnad on liiga kõrged
- Vähene info teenuste kohta
- Muu: .....

16. Millisel moel on Teie arvates mõjutanud haldusreform hetkel pakutavaid avalikke teenuseid Teie kohalikus omavalitsuses? Võib märkida rohkem kui ühe vastusevariandi. Kui Teie piirkonda ei mõjutanud haldusreform võite liikuda edasi küsimuse number 17 juurde.

- Erinevaid teenuseid on tekkinud juurde
- Erinevaid teenuseid on jäänud vähemaks
- Teenused on muutunud kohalikele elanikele paremini kättesaadavaks
- Teenused on muutunud kohalikele elanikele raskemini kättesaadavaks
- Teenused on muutunud odavamaks
- Teenused on muutunud kallimaks
- Haldusreform ei ole kuidagi mõjutanud hetkel pakutavaid avalikke teenuseid
- Muu variant:.....

17. Kas Teie arvates on Riik andnud kohalikele omavalitsusele piisavalt ressursse ja vabadust otsuste tegemisel selleks, et tagada väikeasulates elavatele inimestele piisavalt avalikke teenuseid?

- Jah, on andnud piisavalt ressursse ja vabadust otsuste tegemisel
- Ei ole andnud piisavalt ressursse ja vabadust otsuste tegemisel

Palun põhjendage:.....

Kui Teie piirkonda ei mõjutanud haldusreform, siis võite liikuda küsimustiku lõppu ja vajutada „SUBMIT“

18. Kas Teie arvates võetakse uues kohalikus omavalitsuses arvesse ka kohalike elanike arvamust?

- Jah, võetakse küll arvesse
- Ei võeta arvesse
- Ei oska öelda

Palun Põhjendage:.....

19. Kas leiate, et uues kohalikus omavalitsuses võetakse kohaliku elanikkonna arvamust rohkem arvesse kui endises omavalitsuses?

- Jah
- Ei
- Ei oska öelda

Palun põhjendage:.....

20. Kas peale haldusreformi on kohalik kogukond muutunud aktiivsemaks?

- Jah, on muutunud aktiivsemaks
- Ei ole muutunud aktiivsemaks

Palun põhjendage:.....

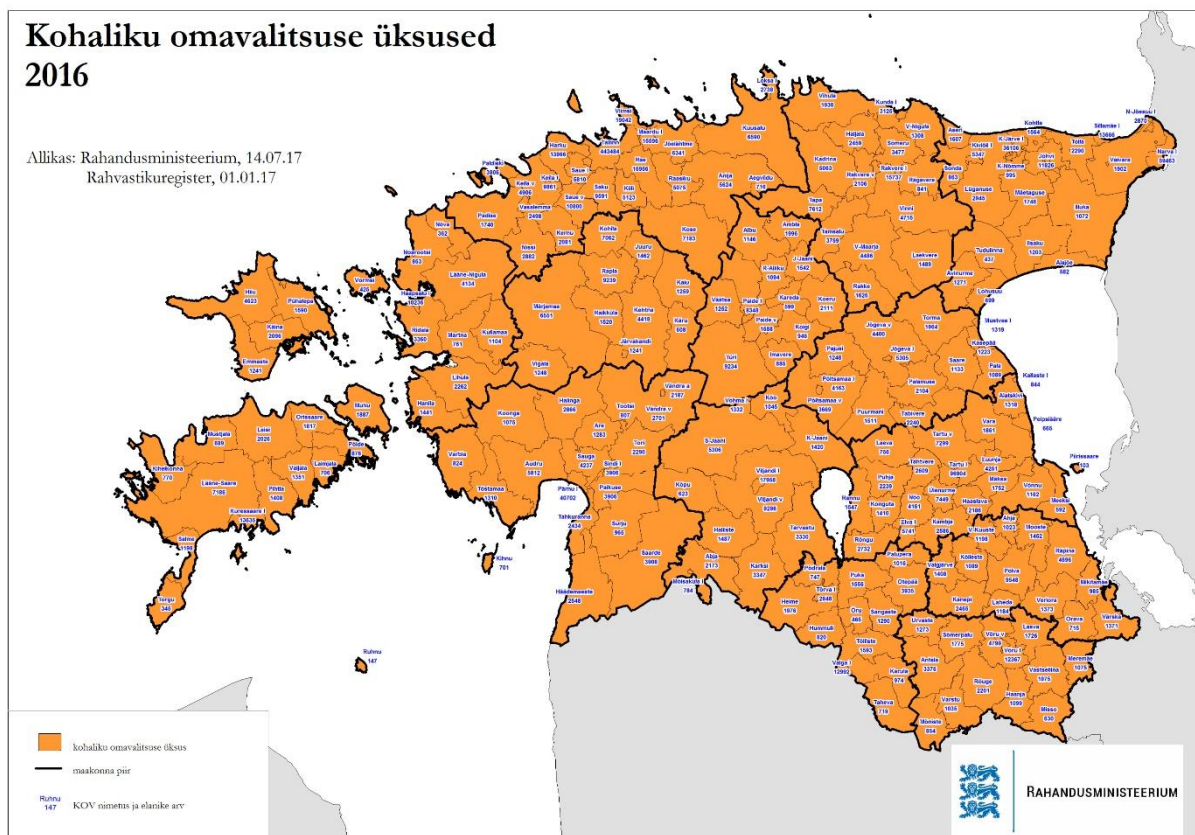
21. Kas kohaliku kogukonna tegevusi ja ettevõtmisi toetatakse peale haldusreformi rohkem?

- Jah
- Ei

Palun põhjendage:.....

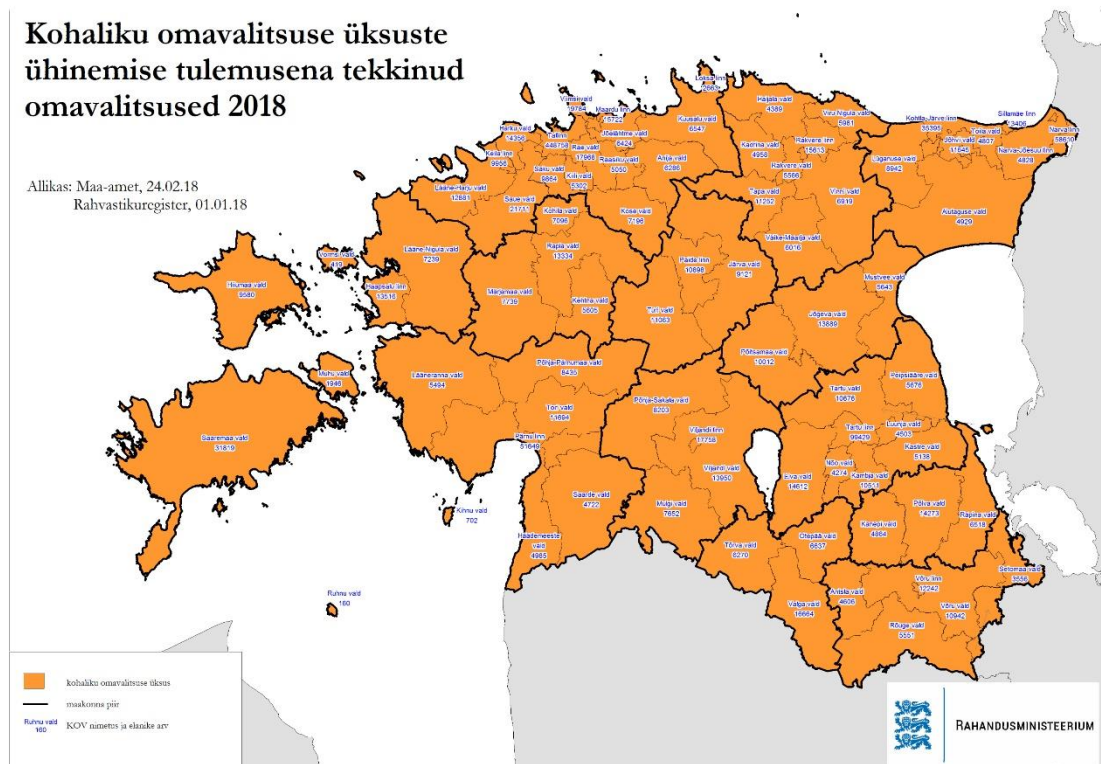


## Lisa 2. Kohalikud Omavalitsused Eestis enne haldusreformi (2016)



Allikas: Haldusreform. (2019). Rahandusministeerium. Loetud aadressil:  
<https://haldusreform.fin.ee/>

### Lisa 3. Kohalikud omavalitsused Eestis peale haldusreformi (2018)



Allikas: Haldusreform. (2019). Rahandusministeerium. Loetud aadressil:

<https://haldusreform.fin.ee/>

## **SUMMARY**

### **THE IMPACT OF ADMINISTRATIVE REFORM ON PUBLIC SERVICES IN SMALL SETTLEMENTS**

Karita Lepiste

Local governments play a very big role in people's lives who live in small settlements. On local governments scale local people who live there are their clients and self-governments have to make sure that people are satisfied with the services they provide. Sustainability can be ensured by the satisfaction of local people, since they are always looking for a better place to live to feel the satisfaction over their lives.

In the last years the performance of administrative reform has been a very topical issue all over Estonia. The purpose of administrative reform is to create efficient and sustainable local governments, who have the potential to deliver different possibilities for a better lives for their residents. Therefore, the flow of people moving to cities as well as other self-governments would be smaller.

Every local government offers different public services for their residents. If people, who live in the local government, are satisfied with the services that local governments are providing, then it's more likely a capable, honoured and sustainable local government. Administrative reform is strongly connected to providing services in local governments, because after administrative reform the services should be easily accessible and the services should have better quality than they had before administrative reform.

The aim of this thesis was to learn how did administrative reform affect the services that local governments are providing for their local people and to make suggestions based on

the results of the study. To fulfil the purpose of the thesis a questionnaire was made and distributed to people living in small settlements.

The results of the surveys showed that unfortunately the people, who live in small settlements, have an opinion that administrative reform has had bad influence on service providing in local government municipalities, because the availability of services has become worse. The main reason for this is the movement of public services into bigger municipalities and poor transportation opportunities to get to the services. The second reason for this is bad timetables the services have. If earlier in some local governments, before administrative reform, necessary services were opened five days a week, then after administrative reform opening hours were reduced to three or two days in a week.

As a result of the thesis seven specific proposals were made on what local governments should consider in local government management and in providing services to local people who live in small settlements. Author of the thesis finds that most important proposals to local governments is to make public services information more visible, to people who live there, by local governments web page and to make it easier people to use local governments public services by improving bus traffic. Local governments should also find a way to focus more on young residents, because this is one of the ways to make sure that in local governments population would increase not decrease.

The goal of the thesis is achieved and the research problems were solved. Author of the thesis finds that it is possible to develop this study in the future and to carry out a similar study to see how results have changed in several years. At the moment still relatively small time has passed from the administrative reform of local governments in Estonia and within a few years there might be big changes in public service providing to people who live in small settlements.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Karita Lepiste,

1. Annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “Haldusreformi mõju avalike teenuste osutamisel väikeasulates”, mille juhendaja on Matti Raudjärv ja Kaasjuhendaja Margus Kõomägi.
  - 1.1 reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamine eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile,
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Pärnus 22.05.2019