

**HALDUSREFORMI MÕJU AVALIKE TEENUSTE
OSUTAMISELE EESTIS¹**
(Jõgeva maakonna² väikeasulate näitel)

Karita Lepiste³
Tartu Ülikool /TÜ/

Matti Raudjärv⁴
Tartu Ülikool, Mattimar OÜ
[Georgia Tehnikaülikool, Tbilisi Riiklik Ülikool]

Abstract: The article covers the study conducted for a graduation paper of the University of Tartu in Estonia, in the academic year 2018/2019, on the impact of the administrative reform on the provision of public services in Estonia based on the case of the small settlements of the Jõgeva County located in East Estonia. Based on extensive sources of literature, the essence of the local government and public services and the need for their provision in Estonia in connection with the administrative reform are brought out. Organisation of the provision of public services by local governments in Estonian small settlements is described. A survey is conducted in municipalities in the course of the study. The conclusions drawn on the basis of the results of the survey make it possible to make proposals to local governments for increasing the number of public services, extending the provision of services and raising their quality.

Keywords: administrative reform and public services; municipalities; small settlements, survey, rural areas, living environment; quality of life.

JEL codes: H: Public Economics; J: Labor and Demographic Economics; O: Economic Development Innovation, Technological Change; R: Urban, Rural, Regional

Sissejuhatus

Inimene tegeleb terve elu valdavalt sellega, et luua enesele kõige paremaid elutingumusi. Tahetakse oma lapsele kooli, kus oleks hea haridustase, häid arstiabi teenuseid,

¹ Artikli koostamise aluseks on Karita Lepiste lõputöö „Haldusreformi mõju avalike teenuste osutamisel väikeasulates.“ Töö on edukalt kaitstud TÜ Pärnu Kolledžis juunis 2019, juhendajaks oli Associate Professor, PhD (filosoofiadoktor-majanduskandidaat) Matti Raudjärv, kes on ka käesoleva artikli koostaja, seda eelnimetatud lõputöö autori Karita Lepiste nõusolekul ning kaastööl.

² Jõgeva maakond asetseb Ida-Eestis, Mandri-Eesti keskpunkti ja Peipsi järve vahel, piirmedes kirdest Peipsi järve ja lõunast Tartu maakonnaga.

³ Karita Lepiste, endine TÜ Pärnu Kolledži üliõpilane; e-mail: karita.lepiste@gmail.com

⁴ Matti Raudjärv, Mattimar OÜ juhataja-tegevdirektor ja omanik, rahvusvahelise kolmekeelse teadusajakirja „Eesti majanduspoliitilised väitlused“ peatoimetaja; Georgia Tehnikaülikooli külalisprofessor ja doktorantide kaastuhendaja; lõputöö juhendamise ajal (2018/2019 õppeaastal) TÜ Pärnu kolledži külalisõppejõud käsunduslepingu alusel; e-mail: matti.raudjarv@ut.ee ; mattir@hotmail.com

vanematele mõistliku hinna ja kvaliteetse teenustega hooldekodusid ja kõike muud, mis võimaldab muuta elutingimusi mugavamaks ja tulevikuvaated paremaks.

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

Eesti riik soovib samuti oma elanike jaoks läbi viia positiivseid muudatusi näiteks haldusreformi kaudu, 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 volikogude valimised ja 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.

Artikli eesmärgiks on uurida ja teada saada kuidas mõjutab haldusreform teenuste osutamist väikeasulates, analüüsides külade, alevite ja alevike elanike arvamusi ning vastavalt tulemustele teha ettepanekuid vajalike muudatuste tegemiseks kohalike omavalitsuste poolt pakutavate teenuste kogumis.

Töö uurimisülesanded oleksid järgmised:

- selgitada, mida kujutavad endast avalikud teenused väikeasulates;
- uurida ja selgitada, mis on kohalike omavalitsuste kontseptsiooni ja haldusreformi olemus;
- uurida ja 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 pakutavate teenuste osas.

Artikli teoreetilise tausta loomiseks on kasutatud erinevaid artikleid, raamatuid ja muid allikaid. Uurimuse raames viidi Jõgeva maakonna väikeasulate elanike seas läbi ankeetküsitlus ja selle analüüs. Tehtud uuringus läbiviidud küsitluses uuriti haldusreformi mõju väikeasulates pakutavatele avalikele teenustele.

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 püstitatud eesmärged.

Allan Cochrane (Cochrane 2016: 909) on oma artiklis toonud välja, 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 mingil moel, kuid samas oli ka olukordi kus nad üksteisele vastu rääkisid.

Kuus tähendust sõnale „kohalik“ väljendist kohalik omavalitsus: (Cochrane 2016: 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 loomulikul teel;
- kohalik kui mittebürokratlik metafoor;
- kohalik kui konkurentsivõimeline paik.

G. Jones (2008: 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 sellepärast, et nemad on isikud, kes elavad selles kindlas piirkonnas ja nemad annavad oma hääle selle nimel, et kohalik omavalitsus toimiks seal kõige paremal viisil.

Igas ühiskondlikus süsteemis tuleb püstitada erinevad eesmärgid ja määratleda, milleks need on vajalikud ning kuhu soovitakse tulevikus jõuda. Seega peab missioon kindlasti sõnastatud olema ja teatud küsimustele vastama. Tuleb kindlaks teha mis on antud süsteemi olemasolu mõte, mis rolli see ühiskonnas etendab, millised probleemid see lahendab või milliseid ülesandeid täidab ja kindlasti peab selga olema – keda see süsteem teenib. (Haveri 2015: 137)

Kohalik omavalitsus on valitsemise organ, kelle tööks on täide viia kohaliku 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 elanikele ning nende soovidele. (Orange, Elliman, Kor, Tassabehji 2007: 204)

Kohalik omavalitsus on demokraatlik õigusorgan, mis tähendab seda, et antud linnas, maakonnas, osariigis või regioonis elavatel elanikel on võimalik avaldada oma arvamust valimiste teel ja sellega määravad nad enda piirkonda juhtima vastavad inimesed. Valitud isikutel on ülesanne viia ellu erinevaid kohustusi ja alluda seadustele, mis on neile riigi poolt ette antud. Seda kõike tehes peavad nad lähtuma kohalike elanike huvidest ja heolust. Iga kohalik omavalitsus peab olema kindel, et töö, mida nad teevad, on vastavuses seadustega ja antud piirkonnas vajalik ning, et inimesed tunnevad selle kõige vastu ka huvi. (Bailey 1999: 3)

Kohalikel omavalitsustel ei ole õigus teha toiminguid, mis ei ole kooskõlas riigis olevate seadustega. Võib öelda, et kohalik omavalitsus on pea ja riik on kui kael, kes pöörab pead (Briffault 1990: 7). Läbi erinevate ülesannete täitmise, kohaliku elu korraldamise ja teenuste pakkumise, on kohalikel omavalitsustel võimalus tõestada riigile seda, et nad on võimelised oma elanike 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.” (Mäeltsemes, jt 2015: 16)

Kohalikes omavalitsustes töötavad inimesed, kelle enamikes riikides saavad valimiste teel kindlaks teha vastava kohaliku omavalitsuse elanikud. Kes kuuluvad kohalike omavalitsuste koosseisu? Elanikud saavad läbi valimiste valida esinduskogu, kes koostab seeläbi järgnevateks aastateks, ehk kuni järgmiste valimisteni, 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: 458-459)

Igas riigis on kohalikust omavalitsusest oma arusaam, kuna tegemist on erineva kultuuri, ajaloo ja keskkonnaga, kuid enamuses neist kaasneb rahva osalus kas ühel või teisel viisil. Enamikes Euroopa riikides valitseb demokraatia ja seeläbi on antud riikides inimestel ka suurem sõnaõigus, kuna sõna demokraatia tähendabki rahva võimu. 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, kes peaks omavahel riiki ja seal elavat rahvast ühendama ehk see kõik peaks muutma omavahel lähedasemaks riigi ja tema elanikud. (Abdulhamid 2015: 182)

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 peab täitma, on palju, siis teoorias peaks kõik toimingud olema valitsuse erinevate tasandite vahel laiali jaotatud. Kui teooria ja praktika suudetakse omavahel ühendada, siis peaks kohaliku omavalitsuse töö olema

võimalikult efektiivne (Ezekiel, Oriakhogba 2015: 202-203). Ka artikli autorid on seisukohal, et valitsus peab kohalikke omavalitsusi rohkem usaldama ja andma neile suuremad võimalused ennast tõestada. See muudaks lihtsamaks ka valitsuse tegevuse, kuna siis on neil võimalus kohustusi vajadusel edasi delegeerida ja märksa tähtsamatele probleemidele keskenduda.

Väga sageli kasutatakse 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 ettevõtluses kasutusel olevaid termineid kasutada. Georg A. Boyne sõnul on tegemist nõudluse ja pakkumise suhtega, kus elanikud on klientideks ja omavalitsused teenuste pakkujateks. Teenuste saajad tasuvad pakkujale teenuste eest läbi maksude tasumise. (viidatud Boyne 1997: 57-58 vahendusel)

Inimestel on alati mitmeid erinevaid võimalusi kuidas oma kodukoha kohaliku omavalitsuse töös osaleda. Esiteks on olukordi, kus omavalitsuses mingi toimingu elluviimiseks 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 erinevate külaseltside, vabatahtlike, huviringide ja muude gruppide tegevustes osaleda. Kolmandana võib selle esile tuua, et inimesed osalevadki kohaliku omavalitsuse töös läbi oma arvamuse esitamise, kuna tegemist on väiksemate ringkondadega, rahva arvamust on lihtsam teada saada ning seda on võimalik tänu sellele paremini ka arvesse võtta. (Bailey 1999: 4-5)

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

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

- ülemaailmne globaliseerumine;
- tehnoloogia areng;
- suuremate tömbekeskuste 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 erinevatest piiravatest seadustest kinni pidada ja riigis püstitatud eesmärged saavutada.

1.1.2. Haldusreformist Eestis

Tänapäeval tegeletakse sageli erinevate kohalike omavalitsuste liitmistega. See tähendab seda, et võetakse mitu väikest kohalikku omavalitsust ja moodustatakse üks suurem kohalik omavalitsusüksus. Seda kõike nimetatakse sageli haldusreformiks.⁵

Eestis on antud teemat 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 toimuvad seaduste elluviimised ja kohaliku elu reguleerimised erinevalt.

Haldusjuhtimine on erinevate sündmuste kulg, mille käigus tuleb ette erinevaid takistusi ja see toob esile uusi probleeme mida tuleb läbi erinevate reformide lahendada. See on kindlasti protsess, mis ei lõpe kunagi. Seetõttu saab väita, et reformid on kui pikad teekonnad täis erinevaid huvitavaid sündmusi, mitte sihtkohad kuhu tahetakse läbi muutuste jõuda. Erinevaid reforme viiakse tihti läbi siis, kui riigiasutustes on käsil erinevad väljakutsed ja nende abil üritatakse avalikke suhteid paremini hallata. (Ahmad 2016: 119) Selleks, et haldusjuhtimine toimiks efektiivselt, on vaja, et koostöö kohaliku omavalitsuste ja elanike vahel oleks tasakaalustatud. (Vigoda 2000: 171)

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

Kõiki toiminguid viiakse riigis läbi teadlikult ja sama kehtib ka haldusreformi puhul. Kuna see toob endaga kaasa 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 muuta paremaks juba toimivaid protsesse, täiustada tööjõus struktuuri ja ka kvaliteeti. Kuna avalik sektor mõjutab suuremat rahvahulka ja erinevaid poliitilisi vaateid (mida tuleb arvesse võtta toimingute käigus), ja seda on rohkem kui erasektoris, siis on seetõttu avalikus sektoris ka erinevaid reforme palju keerukam läbi viia. (Gow 2012: 1)

Haldusreformi abil tahetakse kohalikele omavalitsustele rohkem juurde anda otsustamisõigust, võimu ning keskvalitsusest sõltumatust selleks, et muuta kohaliku

⁵ M. R.: Eelnev lõik on lõputöö autori sõnastatud. Sellina lähenemine on mõnevõrra lihtsustatud, sest haldusreform on tegelikult palju ulatuslikum ja sisukam tegevus kui vaid mitmest väiksemast liitmise teel suurem kohalik omavalitsus tekitada. Kuna aga hulk tegevusi jäi pooleli (tegemata), näiteks riigi ja kohalike omavalitsuste vaheliste funktsioonide-ülesannete täpne määratlemine, kohalike omavaheliste rahastamismudelite täiustamine ja edasiarendamine jms, siis tinglikult võib ka nii ütelda ja seda eeskätt just *irooniliselt* mõttes. Tegelikult on ju paljudel inimestel selline arusaamine, et nii lihtne see haldusreform oligi!?

elanikkonna elu kvaliteeti (Brans 1992: 431). Tänu reformile peaks ka riigi ja kohalike omavalitsuste vaheline partnerlussuhe tugevnema ning seeläbi aitavad kohalikud omavalitsused kaasa riigis seatud eesmärkide saavutamisele (Ministry of... 2009: 2-3). Kuna haldusreformi kaudu on tavaliselt mitmest väiksemast kohalike omavalitsusest moodustatud üks suur omavalitsus, siis seeläbi suureneb ka eelarve. Kasvavad kohaliku omavalitsuse kohustused ja ka võimalused. Kõik peavad omavahel koostööd hakkama tegema, et pakkuda elanikele paremaid teenuseid ja eelarvet paremini elanike hüvedeks kasutama. (Previtali 2015: 552)

Haldusreformi tulemusena peaks riigis võimekad kohalikud omavalitsused moodustuma, kes saavad hakkama kohaliku elu arendamisega nii, et sealsed inimesed oleksid oma eluga rohkem rahul. Seeläbi peaks inimesed kohaliku omavalitsuse igapäevaste probleemide ja toimingute suhtes suuremat huvi tundma selleks, et neile oleks võimalikult heal tasemel avalikud teenused tagatud. Haldusreform toob endaga kaasa mitmeid erinevaid muudatusi kohalike omavalitsuste tegevustes, milleks on muudatused rahastamiskorralduses, ülesannetes, võimekuses, koostöös ning kõige suuremaks muudatuseks peetakse territoriaalsete piiride muutumist. (Haldusreformi... 2015: 4-5)

Eelnevalt oli ümberkorraldusi rahastamiskorralduses nimetatud. Vastavalt sellele on haldusreformi üheks oluliseks osaks detsentraliseerimine, mida viiakse läbi kohalikes omavalitsustes vastavalt vajadusele (Haldusreformi... 2015: 30). Mariola Kapidani (2015), on kirjutanud artikli, kus ta käsitleb maksude detsentraliseerimist. Ta väidab, et detsentraliseerimise kõige olulisemaks põhjuseks on seostatus tõhususega. Teoorias peaks antud tegevus rahvast ja valitsust lähedasemaks muutma. Kõiki otsuseid tehakse nii, et võetakse arvesse ka kohalike elanike arvamust ja soovitakse, et tulemused oleks neile paremad. Arvamuste avaldamise kaudu saavad elanikud rohkem ka kohaliku elu korraldamisest osa võtta. (Stingler 1957: 217-218)

Detsentraliseerimine on üks tähtis osa haldusreformist, mille tulemusena on kohalikel omavalitsustel suurem võim teha otsuseid ja muutusi. Neil on siis paremad võimalused tegeleda oma ressurssidega, plaanimisega 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 kohalikkude elanikkonda uutes tingimustes rohkem. (Heo 2018: 374)

Eelnevast selgub, et haldusreform on suur erinevate muutuste kogum, mis kaasab erinevaid väljakutseid ja eesmarke mille poole kõik kohalikud omavalitsused püüdlevad. Aastate jooksul on haldusreformi paljudes riikides läbi viidud ja selle peamiseks eesmärgiks on olnud omavalitsuste töö tõhusamaks muutmise läbi kohalike omavalitsuste liitmise. Näiteks, aastal 2007 viidi haldusreform Taanis läbi, kus enne reformi oli 271 omavalitsust ja 14 maakonda. Peale reformi alles jäi 98 valda ja viis maakonda. Sarnane reform viidi läbi ka Kreekas aastatel 1999–2000. Kui algselt oli Kreekas palju omavalitsusi ehk lausa 5800, siis peale reformi oli neid vaid 325, mis tundub igati loogilisem ja praktilisem kogu riigi jaoks. (Ebinger et al. 2019: 3)

Eri riikides on kogu haldusreformi protsessil ka sageli erinevad tulemused. Enne reformi toimub alati pikk ettevalmistus, et määratleda erinevad eesmärgid ja suunad kuhu poole liigutakse. On riike, kus kõik toimib ja tulemused on positiivsed, kuid alati ei pruugi kõik minna kahjuks nii nagu plaanitud. Võimalikud haldusreformide ebaõnnestumiste põhjused⁶ oleks järgmised: (Farazmand 2011: 1-7)

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

Selleks, et riik oleks edukas, on vaja süvitsi uurida, millised on probleemid ja leida lahendused, kuidas läbi olemasolevate protsesside lihtsamaks muutmise olla jätkusuutlik ning edukas. Selleks on vaja pühendunud, haritud ja hea analüüsivõimega inimesi, kes oskaksid avalikke institutsioone tõhusalt juhtida (United Nations 2009 June: 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 eesmärgi mille poole püüelda (United Nations 2009 August: 5-8). Kõik kohalikud omavalitsused panustavad enne haldusreformi, selle ajal ning ka pärast maksimaalselt jätkusuutlikku arengusse, siis seda väiksem on võimalus, et haldusreform ebaõnnestub. Tuleb läbi töötada kõik võimalikud ebaõnnestumise põhjused ja võimalikult varases etapis neile tähelepanu pöörata, kuna nii on võimalik suuremaid tagasilööke vältida.

Reformid peavad olema hästi läbi mõeldud ja läbi töötatud, kuna vastasel juhul ei ole vajalikke muudatusi võimalik edukalt läbi viia. Haldusreformi viiakse ellu eelkõige selleks, et tagada inimestele kvaliteetsem ja väärtuslikum elu. Omavalitsused ei tohiks mõelda ainult riigi healole, vaid nad peaksid tegema ulatuslikku koostööd oma inimestega – rahvaga, kes neid usaldab ja kelle lootus on suunatud kohaliku omavalitsuse õigesse juhtimisse. Mida rohkem on kohalikud elanikud oma eluga rahul, seda kindlam võib olla kohaliku omavalitsuse jätkusuutlikkus.

⁶ Bangladeshis üritati 30 aasta jooksul mitmeid kordi haldusreformi läbi viia. Nad alustasid reformidega pea 1975 aastal. Riigile soovitati haldusreformi 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 loodetud tulemuseni jõuda. Peamisteks põhjusteks, miks Bangladeshis haldusreform iga kord ebaõnnestus, oli pidev bürokraatlik vastupanu reformide suhtes, konfliktid avalikus sektoris, kõige elementaarsemate avaliku halduse protsesside ebaefektiivsus, korrupsioon, võimu liigne politiseerimine, rahvusvaheliste doonor-organisatsioonide ehk annetajate roll Bangladeshis majanduses. (Sarker 2004: 365-378)

1.2. Avalikud teenused kohalikes omavalitsustes

Igas kohalikus omavalitsuses pakutakse sealsetele elanikele erinevaid sotsiaal- ja avalikke teenuseid. Kui sotsiaalteenused, mida inimestele pakutakse, on peamiselt kindlaks määratud, siis avalike teenuste puhul on kohalikel omavalitsustel rohkem arenguruumi. Avalike teenuste puhul tuleks arvesse võtta võimalikult palju kohalike elanike arvamust ja inimeste vajadusi.

Philip Kotler (viidatud Balin & Giard vahendusel 2006: 1) on kirjutanud, et: „Teenused on mingi tegevus mida üks osapool saab osutada teisele. Teenusel pole füüsilist vormi ja keegi ei saa seda omada. Selle osutamine 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 osutada paremaid teenuseid, kuna kui ei oleks tarbijat ei oleks ka teenust, mida pakkuda (Vargo, Lusch 2006: 2). Võttes arvesse eelnevat fakti, et teenused ja kaubad on omavahel tugevalt seotud, siis võib näitena välja tuua, 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 kaupu.

Rääkides avalikest teenustest selgub, et inimesed saavad sellest erinevalt aru. Iga ühiskonnaliikme jaoks omavad avalikud teenused sageli 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: 7) Avalikku teenust iseloomustavad: (Dolenko 2009: 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 1), milles on võrreldud omavahel erasektori ja avaliku sektori kaupsid ja teenuseid.

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 2019: 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: 4-5)

Tabel 1. Erasektori ja avaliku sektori kaupade ja teenuste võrdlus

Erasektori kaubad ja teenused	Avaliku sektori kaubad ja teenused
Teenuste kogust ja kvaliteeti on suhteliselt kerge mõõta	Teenuste kogust ja kvaliteeti on 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 seda 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

Allikas: (Siseministerium 2009: 11)

Viimase ligi 30. aasta jooksul on maailmas toimunud mitmeid erinevaid muutusi. Paljud riigid on vabanenud kommunismi eesmärgist ja paljudes riikides on vastu võetud demokraatlik riigikord. Paljusi on muutund teenuste pakkumise põhimõtted, millest teenusepakkujad lähtuma peaksid. Järgnevas loetelus on esitatud ideed, mida kohalikud omavalitsused võiksid avalikke teenuseid osutades arvesse võtta.

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

- teeninda kodanikke, mitte kliente;
- tee kindlaks avaliku huvi olemus;
- tähtsusta ettevõtluse asemel kogukondsust;
- 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 maailmamajanduse pidev muutumine, juhtimisega seotud arengud, demograafilised muutused, nõudluse dünaamika ja ootuste suurenemine tarbijate poolt ning poliitilised muutused (Osborne, Brown 2005: 4-5). Ka siin on võimalik jälle näiteks tuua nn sotsialistliku maailma lagunemise ja demokraatlike riikide tekke. Antud olukorras muutus paljudes riikides majanduslik olukord, suured muutused toimusid riigi juhtimises ja poliitikas ning inimestel olid uue olukorra suhtes varasemast sageli mõneti teistsugused ootused.

Kuna väga paljusid avalikke teenuseid pakub inimestele 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 rahvaarv – kui inimesi on palju, siis pööratakse pisikestele detailidele rohkem tähelepanu (Uudelepp, Uus, Ender 2009: 1). Kolmandaks võib välja tuua, et kuna riikides on enamasti kindlad seadused, siis peavad ka kohalikud omavalitsused kooskõlas riigi seadusandlusega toimima. (Altnurme 2002: 8)

Omavalitsuste elanikele pakuvad avalikke teenuseid avaliku sektori töötajad. Inimesed, kes töötavad avalikus sektoris ja pakuvad teistele avalikke teenuseid, peavad arvestama, et nende töökohad on sageli seotud erinevate huvitavate väljakutsetega. Põhjuseks võib tuua selle, et iga isik on eraldiseisev indiviid ja seega ei pruugi igale kliendile sama lähenemine sobida. Kõikide erinevate proovikividega saavad silmitsi seista avaliku sektori töötajad. Kõik teenuse pakkujad on välja valitud oma ala professionaalid (Noordegraaf 2013: 784-785). Kahjuks kõikidel inimestel ei ole võimalik avalikus sektoris töötada, 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 seadustest ja õigusaktidest, mis on vastavate institutsioonide poolt vastu võetud.

Kõik avalikud teenused omavad kohalikes omavalitsustes suurt tähelepanu, kuna teenuste osutamise kaudu on võimalik kohalike elanike eluolu paremaks muuta. 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 pakkumine väikeasulates, uuringu meetodid ja valim

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) § 2 on 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 tegemisel ja võimaldada omavalitsustele kohaliku elanikkonna elu korralduses suuremat osalust ning tahteti muuta riigigorganite tööd tõhusamaks läbi selle, et kui omavalitsustel on rohkem võimu, ülesandeid ja vastutust, siis keskvalitsus saab keskneduda muudele tähtsamatele riigis valitsevatele probleemidele (Haldusreformi... 2015: 4-5). Seega võib öelda, et Eesti riigis oli tegemist detsentraliseerimisega.

Enne haldusreformi oli Eestis kokku 213 kohalikku omavalitsust. Kuna väikesteks omavalitsusteks peeti alla viietuhande elanikuga piirkondi, siis võib öelda, et Eestis oli väikeste kohalike omavalitsusi 169. Peale reformi toimusid muutused nii omavalitsuste suurustes kui ka arvus. Tänapäevaks on Eestis 79 kohalikku omavalitsust (Results of local... 2019). Järgnevas tabelis (vt tabel 3) on näha kui palju ja kui suure rahvaarvuga omavalitsusi oli Eestis enne haldusreformi ning millised olid need arvud peale kohalike omavalitsuste liitmist.

Tabel 3. Kohalike omavalitsuste arvu ja rahvaarvu muutused haldusreformi käigus

Rahvaarv omavalitsuses	KOV arv enne reformi	KOV arv pärast reformi
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
KOV arv kokku	213	79

Allikas: (Results of local... 2019).

Tänu haldusreformile on avalike teenuste pakkumise problemaatika väikeasulates väga aktuaalne. Paljud kohalikud omavalitsused on muutunud suuremaks, paljude külade, alevike ja alevite KOV keskused asuvad nüüd kaugemal, 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 elukeskkonnaga paiku ja seda teevad nad ka praegu. Mida rahulolevam on kohalik elanikkond, seda suurem on tõenäosus, et sinna tuleb juurde uusi inimesi ja rahva vool linna aeglustub.

Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus on välja toodud mõningad põhilised avalike teenuste osutamise ja kasutamise probleemid. Üheks peamiseks probleemiks on avalike teenuste juhtimine igal tasandil – nii poliitilisel kui ka kohalikul tasandil. Kasutamise problemaatika puhul võib väita, 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 osutamise punktidest-kohtadest kaugel ning teenuste vastavus elanikkonna vajadustele. (Avalike teenuste ... 2013: 6-11)

Eestis on palju erinevaid avalikke teenuseid, mida on võimalik Eesti riigi elanikel kasutada. Võib väita, et Eestis on suhteliselt hea olukord avalike teenuste mitmekesisuse ja rohkuse osas, kuna teenuseid on palju ja omavalitsustel on sageli võimalus ka uusi, täiendavaid teenuseid vastavalt oma elanike soovidele ja vajadustele, pakkuda. On riike, kus avalike teenuste pakkumise olukord ei ole nii heas 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, elumupiirkondade väljaarendamine ja munitsipaalendamise arendamine, korteriühistud, operatiivinfo);
- perega seotud teenused: lastekodud ja turvakeskused, hooldamine, tugiisikuteenus, toimetulekuvõime taastamine, kriisiabi, nõustamine, kasupere, eestkostepere ja lapsendamine, perekonnanime muutmine, abiellumine, sünn, peretugi, lasteaiad, noortetegevus, vanadekodud, matusetootus);
- 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 artikli eesmärgiks on teada saada millist mõju on avaldanud haldusreform väikeasulates pakutavatele avalikele teenustele ja vastavalt sellele teha ettepanekuid kohalikes omavalitsustes pakutavate teenuste kvaliteedi parendamiseks ja hulga suurendamiseks. 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 arvestatakse rohkem kui enne või mitte.

Eesmärgi täitmiseks viidi läbi Eesti Jõgeva maakonna väikeasulate ehk külade, alevike ja alevite elanike seas läbi kvantitatiivne uuring. Eestis elab ca 1 370 000 elanikku ja üle poolte (64,2%, seisuga 31.12.2011) neist elavad linnalistes asulates. (Servinski jt 2019: 15) Ankeedi koostamisel võeti arvesse eesmärki ja olukorda Eesti väikeasulates. Valimisse kuulusid kõik väikeasulate elanikud, kelle elukohta on mõjutanud ühel või teisel viisil haldusreform.

Küsitluse koostamise kasutati peamiselt induktiivset lähenemist. Küsimused koostati sellest lähtudes, milliseid vastuseid sooviti töö käigus saada. Samuti lähtuti seisukohast,

et küsimustikku saaks vajadusel hiljem edasi arendada ja edasi uurida. Sel juhul on võimalik uurimises osalejatega leida ühine keel ja mõista nende seisukohti ning leida just need küsimused mille suhtes tahaksid küsitlusele vastajad arvamust avaldada.

2.2. Avalike teenuste pakkumise uuring

Uuringus (ankeetküsitlus, 21 küsimust lisadega /arvamusel, variandid/) osales 144 inimest. Kõige rohkem oli küsitlusele vastanute seas naisi (111 naist), kes moodustasid küsitlusele vastanute üle poole ehk 77,1%. Inimesed vastasid küsitlustele neljas erinevas vanusekategorias, millest kõige nooremasse vanuserühma kuulusid kuni 18-aastased ja kõige vanemate vastajate vanuserühma kuulusid üle 50-aastased. Enim vastuseid tuli 30-49-aastaste isikute hulgast, 43,1%. Kõige vähem oli küsitlusele vastanud noorimas vanusegrupis, kus oli vastused saadud ainult kaheksalt inimeselt, mis moodustab kogu vastanute hulgast 5,6%.

Uuriti, millisesse kohaliku omavalitsusüksusesse vastajad kuuluvad. Üle poole küsitlusele vastanute kuulusid küladel koosseisu. Küladel elanikke oli vastanute 72,9% vastanute. Kõige vähem tuli vastuseid alevike elanikelt. Neid oli ainult 11,8% kõigist vastanute ja alevite elanikud moodustasid 15,3% vastanute.

Uuriti, kas elanikke on mõjutanud Eestis toimunud kohalike omavalitsuste reform ehk haldusreform või mitte. Küsitluse eesmärgiks oli saada võimalikult palju neid vastajaid kelle kohaliku omavalitsust on haldusreform mõjutanud. See küsimus esitati ka selle eesmärgiga, et saada selgust kui paljud vastajatest tegelikult mõistavad haldusreformi olemust. Tulemused olid positiivsed ja üle poole ehk 61,8% küsitlusele vastanute vastasid „jah“, nende piirkonda mõjutas KOV reform. Ülejäänud inimesed, kes vastasid, et nende kohaliku omavalitsust ei ole mõjutanud haldusreform, moodustasid kõikidest vastanute 38,2%. Kuigi osa inimesi leidis, et nende piirkonda ei ole haldusreform mõjutanud, siis järgnevate küsimuste käigus sai selgeks, et osa vastanute ei teadnud mida haldusreform tegelikult tähendas. Kui paluti vastata ainult nendel, kelle omavalitsust reform mõjutas, siis oli ka palju neid vastanuid, kes algselt leidsid, et nende piirkonda haldusreform ei mõjutanud kuid hiljem, kui tuli märkida kuidas mõjutas haldusreform avalikke teenuseid, siis tuli mitmeid vastuseid selle kohta, kuidas see mõjutas avalikke teenuseid nende omavalitsuses-piirkonnas.

Kõigil küsitlusele vastajatel, kes vastasid mõju kohta jaatavalt, oli võimalus järgnevalt selgitada, millisel viisil haldusreform nende piirkonda mõjutas. Enim vastanute märkis, et KOV, kuhu nad kuuluvad, muutus tänu haldusreformile suuremaks, kuna omavahel liitusid kas kaks või rohkem kohaliku omavalitsust. Paljud olid seisukohal, et pärast KOV-te liitumist on muutunud nende kodupiirkond ääremaaks ehk kõik teenused ja valla keskus asuvad nüüd kaugemal ning kohalikel elanikel on osa vajaminevaid teenuseid uues olukorras raskem kätte saada. Samuti märgiti, et kui muutus valla nimi või elukoha aadress, siis paljud avalikud teenused, mis olid varem inimestele kättesaadavad (näiteks perearst ja väikekoolid), ei pruugi uues olukorras enam seda olla. Nimelt, nüüd tahetakse mõni teeninduspunkt sulgeda või mõni on juba kinni pandud, teenus on viidud kaugemale, st varasem perearstiteenus on ühendatud

suurema perearstipunktiga (keskusega) või väikekool on likvideeritud ning ühendatud suurema kooliga.

Väikeasulate elanikelt uuriti, et kas nad on kursis sellega, mida kohalike omavalitsuste poolt pakutavad teenused endast kujutavad. Üllatuseks oli, et suur hulk inimesi siiski teadis, millised 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. See on päris hea tulemus, et ligi kolmeerand vastanutest teavad mis on need avalikud teenused, mida kohalikud omavalitsused pakuvad. Sellest võib järeldada, et info pakutavate teenuste kohta on paljudele inimestele arusaadav ja kättesaadav (kuid mitte kõigile).

Küsitleti, kas informatsioon kohalike omavalitsuste poolt pakutavate avalike teenuste kohta on kergesti kättesaadav või mitte. Selle 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 arvasid, et informatsioon KOV avalike teenuste kohta ei ole kergelt kättesaadav. Paraku läheb antud küsimuse tulemus vastuollu esialgselt tehtud järeldusega. Kuna paljud inimesed on kursis kohalike omavalitsuste poolt pakutavate teenustega, siis peaaegu poolte vastanute jaoks on informatsioon nende kohta siiski raskesti kättesaadav. Siin oleks vaja olukorda täpsustada ja vajadusel inimestele asjad selgemaks teha.

Uuriti kui paljud küsitlustele vastanud inimestest on kasutanud nn oma kohaliku omavalitsuse poolt pakutavaid avalikke teenuseid. Selgus, et 67,4% vastanutest on kasutanud või kasutab oma kohaliku omavalitsuse poolt pakutavaid avalikke teenuseid. 32,6% elanikest aga ei ole kasutanud oma KOV avalikke teenuseid. Mõtlemata panev fakt ja suund omavalitsustele!

Selleks, et detailsemalt teada saada, milliseid avalikke teenuseid väikeasulate inimesed kasutavad, uuriti, milliseid kohalike omavalitsuste poolt pakutavaid teenuseid nad on kasutanud, kasutavad pidevalt või ei ole üldse kasutanud. Kõige rohkem, nimelt 85 küsitlusele vastanud väikeasula elanikku on kasutanud omavalitsuste poolt pakutavaid erinevaid tervishoiuteenuseid. Tervishoiuteenused on vajalikud-populaarsed 31 vastanute seas, kes kasutavad neid teenuseid pidevalt. Teisel kohal enim kasutatud avalike teenuste seas on ühistranspordi teenused. Kohalikes omavalitsustes olevat ühistransporti teenust on kasutanud 68 vastanud väikeasulate elanikku.

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. 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. Aeg-ajalt on sotsiaaltoetusi 25 ja sotsiaalteenuseid 16 vastanut kasutanud. Analüüsi käigus tuli vastustest välja, et kõige rohkem kasutab kohalike omavalitsuste poolt pakutavaid sotsiaaltoetusi ja -teenuseid 30-aastased ja vanemad inimesed. Sellest tulenevalt võib väita, et

väikeasulate elanikud on oma eluga suhteliselt heal järjel, kuna enamus neist ei vaja toime tulemiseks omavalitsuste poolset tuge.

Vastanutele anti võimalus ka märkida, milliseid muid teenuseid on nad oma kohalikes omavalitsustes kasutanud. Mainiti, et on kasutatud valla autot kulusid hüvitamata, erinevaid treeningvõimalusi, raamatukogu, teehooldust, kohalikku ajalehte ning küsinud omavalitsusest mitmesugust nõu ja informatsiooni.

Uuriti, 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 võiks siiski olemas olla perearstikeskused ja mingi pood, kus oleks võimalik oste teha (näiteks, autokauplus). Etteheiteid tehti ka ühistranspordi korraldusele, kuna suuremate keskustega soovitakse paremat bussiliiklust. Mitmed inimesed vastasid, et soovivad paremat teedehooldust, rohkem erinevaid nõustamisteenuseid, noored soovivad noortekeskusi ja üldse rohkem tegevusi noortele. Arvati, et omavalitsused võiks rohkem ka korrakaitsele panustada ehk politsei peaks väikeasulates tihedamini ringi liikuma ja mõningatesse kohtadesse võiks üles panna valvekaameraid, et vandaalitsemissi vähem toimuks.

Küsitlusega tunti huvi, kas väikeasulate elanike arvates on nende vanusegrupile pakutavaid avalikke teenuseid piisavalt. 50,7% vastanutest ei oska öelda, kas nende vanusegrupile on avalikke teenuseid piisavalt või mitte. Enamus vastanutest olid 30-40-aastased. Kuna neid oli küsitletute seas kõige rohkem, siis järelikult selle tõttu on ka antud vanusegrupi inimesi kõige rohkem, kes leiavad, et nende vanusegrupile on teenuseid piisavalt. Vanemates vanusegruppides ollakse arvamusel, et pigem on KOV poolt pakutavaid teenuseid nende vanusegrupile piisavalt. Kahes nooremas vanusegrupis on vastajad arvamusel, et nende vanusegrupile ei ole piisavalt avalikke teenuseid. Seega peaks kohalikud omavalitsused pöörama rohkem tähelepanu noorematele vanusegruppidele, et ka nende huve paremini arvestada. Kokkuvõtvalt – 22,9% küsitlusele vastanute arvates ei ole nende vanusegrupile piisavalt teenuseid ja 26,4% vastanutest märkis, et nende vanusegrupile on teenuseid piisavalt.

Tundub olevat mõningane vastolu – ühe varasema vastuse tulem pole justkui koosõlas teisega: nimelt märkis 74% vastanutest, et teab mida kujutavad endast KOV pool pakutavad avalikud teenused, kuid hiljem oskasid vaid 49,3% vastanutest märkida, kas nende vanusegrupile on piisavalt teenuseid või mitte. Kui kõrvutada neid vastuseid, siis on võimalik oletada, miks on tulemus selline:

- nimelt kui 47,9% vastanutest vastas, et kohalikes omavalitsustes pakutavate avalike teenuste kohta ei ole informatsioon kergesti kättesaadav ja kuna inimesed ei ole kursis nende oma KOV pakutavate teenustega, siis nad ei oska ka vastata – 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;

- 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 huviringidesse suurematesse keskustesse tuleb sõita bussiga;
- tuleb ise aktiivne olla, sest enamust teenuseid kasutatakse suuremates linnades ja keskustes ning
- rahalised võimalused on kohalikes omavalitsustes ebapiisavuse leevendamiseks väikesed.

Paljud, kes ei osanud vastata, tõid välja, et nad ei ole kahjuks kohalikus omavalitsuses pakutavate teenustega kursis ja seega ei oska küsimusele vastata.

Küsiti ka seda, kas väikeasulate elanikud on rahul oma kohalikus omavalitsuses pakutavate teenuste kvaliteediga. Tulemused näitasid, 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. On halb, et nii suur hulk inimesi ei oska avalike teenuste kvaliteedile hinnangut anda. See tähendab seda, et nad ei ole kursis sellega mis toimub nende enda kodukohas ja mis teenuseid seal üldse pakutakse. Ka siin on kindlasti kohalikele omavalitsustele koht mõtlemiseks, et oma kogukonda liita ja nende rahulolu tõsta.

Vastajad põhjendasid, et peamisteks 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 tööülesannete täitmiseks ning 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. Vastati ka nii, et ei oma veel omavalitsusega negatiivseid kogemusi ja seega on nad pakutavate teenustega väga rahul.

Huvitav oli ka teada, 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. Kuiigi algselt vastas ainult 89 inimest, et haldusreform mõjutas nende piirkonda, siis sellele küsimusele vastas 124 inimest. Vastuste analüüs näitas, et inimesed, kes algselt vastasid, et nende piirkonda ei ole haldusreform mõjutanud, vastasid hiljem, et teenuste kvaliteet ei ole muutunud (st on jäänud samaks). 49,6% vastanutest leidis, et haldusreform ei mõjutanud sealseid pakutavaid avalikke teenuseid. Ainult 11,4% vastanutest arvas, et teenuste kvaliteet on läinud paremaks. Ülejäänud 39% vastanutest leidis, et teenuste kvaliteet on läinud halvemaks. On kurb tõdeda, et väikeasulate elanike

arvates on avalike teenuste kvaliteet läinud halvemaks, kuna haldusreformi üheks peamiseks eesmärgiks oli KOV elanikele kvaliteetsete ja rahuldust pakkuvate teenuste tagamine. Kindlasti on siin jälle koht omavalitsustele mõtlemiseks.

Küsitlusele vastanud inimesed põhjendasid teenuste kvaliteedi halvenemist sellega, et

- paljud teenused on väikeasulate elanike jaoks kaugeks muutunud;
- 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;
- väikeasulate elanikke häirib pärast haldusreformi teede hoolduse kehvemaks muutumine (st näiteks, talvel läheb palju rohkem aega lumiste teede lahtilükkamisele kui varem).

Väikeasulate inimesed tunnetavad uue ja suurema kohaliku omavalitsuse poolt nende tõrjumist ning nad ei tunne seda, et nad oleks samaväärsed nende inimestega, kes elavad omavalitsuste keskustes.

Need, kelle arvates on teenuste kvaliteet paremaks läinud, väitsid, et kohaliku omavalitsuse töötajad-ametnikud-spetsialistid on kompetentsemad ja rohkem spetsialiseerunud, omavalitsuste toetuste mahud on suuremad. Lisati, et on lisandunud bussipeatusi ning on tekkinud valgustatud tänavaid. Kahtlematult on see hea tähelepanek inimeste poolt ja see suurendab kohaliku omavalitsuse autoriteeti.

Uuringus tunti huvi, kas KOV pakutavad avalikud teenused on väikeasulate inimestele raskesti kättesaadavad või mitte. Vastanutel oli võimalus valida rohkem kui üks vastusevariant. Heameel oli tõdeda, et enamikele vastuist, keda oli 63,2%, ei ole teenused raskesti kättesaadavad. 36,8% vastanutest aga märkis, et nende jaoks on teenused siiski raskesti kättesaadavad.

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 märkis ära 37 inimest;
- jälle tõstatati ühistranspordiprobleem – märgiti, et teenus on raskesti kättesaadav seetõttu, et bussiliiklus on halb kui ka sel põhjusel, et inimestel puudub isiklik transport;
- kõige vähem, ainult kuue inimese poolt, märgiti, et teenuste hinnad on liiga kõrged;
- veel toodi esile, et avalike teenuste kättesaadavus on raskendatud, kuna kohalikes omavalitsustes on väga palju bürokraatiat ja ametnikega on raske üksmeelselt suhelda.

Inimestelt küsiti, kuidas on haldusreform mõjutanud kohalikes omavalitsustes pakutavaid avalikke teenuseid. Vastanutel oli võimalus valida mitu vastusevarianti. Vastused näitasid, et

- kõige rohkem on haldusreform avalikke teenuseid nii mõjutanud, et nende kättesaadavus on inimestele raskemaks muutunud; 45 inimest leidis, et pakutavad teenused on muutunud raskemini kättesaadavaks, ja ainult 16 inimest arvas, et peale haldusreformi on avalike teenuste kättesaadavus on võrreldes varasemaga paremaks läinud;
- ainult üks inimene leidis, et teenused on muutunud peale kohalike omavalitsuste reformi odavamaks;
- arvati, et erinevaid teenuseid on jäänud vähemaks, mitte aga lisandunud;
- 29 inimest leidis, et nende piirkonnas ei ole haldusreform pakutavaid avalikke teenuseid üldse mõjutanud.

Kuna vastajatel oli võimalus ka ise kirjutada, kuidas haldusreform on KOV poolt pakutavaid teenuseid mõjutanud, siis toodi välja, et

- teenused on pigem kõik ühte kohta kokku koondatud;
- teenuseid pole vähemaks jäänud, kuid rohkem on ajalisi piiranguid nende tarbimiseks.

Haldusreformi üheks eesmärgiks oli see, et teenused oleksid elanikele kättesaadavamad. Kuid antud vastuste tulemuste põhiselt tuleb tunnistada, et väikeasulates on protsess mõneti vastupidi toimunud. Kuna transpordivõimalused ei ole kõigil ühesugused ja teenuste kasutamise aegu on piiratud või viidud need väikeasulatest kaugemale, siis väikeasulate inimestele on see rüütuvalt mõjunud – teenused pole enam nii kergesti kättesaadavad kui olid varem.

Kuna kohalike omavalitsuste reformi järel on toimuvad muutused ka ühinenud omavalitsuste rahandusküsimustes, siis uuriti ka seda, kas riik on kohalikele omavalitsustele andnud piisavalt ressursse ja vabadust otsuste tegemisel selleks, et väikeasulates elavatele inimestele piisavalt avalikke teenuseid tagada. Ligi kolmveerand ehk 71,5% vastanutest arvas, et riik ei ole kohalikele omavalitsustele piisavalt ressursse ja vabadust andnud. Ainult 28,5% leidis, et peale reformi on kohalikel omavalitsustel rohkem ressursse ja vabadust otsuste tegemisel. Ka selle küsimuse puhul anti vastajatele võimalus oma arvamust põhjendada ja

- peamiselt arvati, et kuigi omavalitsustel on ressursse varasemast rohkem, siis oskus seda otstarbekalt kasutada on küsitav;
- samuti leiti, et otsuste tegemine omavalitsustel raskendatud, kuna piirkondi kuhu raha kulutada, on palju ja kuidas valida see kõige õigem koht kuhu raha suunata, on raske otsustada;
- samuti arvati, et omavalitsustel kipuvad rahad liiga ruttu otsa saama;
- järjekordselt toodi esile puudulikku teehooldust, mille jaoks võiks riik omavalitsustele rohkem raha eraldada.

Uuringu käigus tuntu huvi, kas uutes kohalikes omavalitsustes (valdavalt on need nüüd endistest suuremad), mis moodustati peale kohalike omavalitsuste volikogude valimisi haldusreformi käigus – kas kohaliku elanikkonna arvamust võetakse uutes-suuremates omavalitsustes rohkem arvesse kui endises väiksemas omavalitsuses. Tulemused näitasid, et pigem leiavad väikeasulate elanikud, et

- nende arvamust ei võeta rohkem arvesse kui varem; 60 inimest ehk 47,2% vastanutest leidis, pigem ei võeta nende arvamust rohkem arvesse;
- vaid 8,7% vastanutest ehk 11 inimest leidis, et peale reformi kuulatakse nende arvamusi rohkem, kuid 56 inimest ehk 44,1% vastanutest ei osanud sellele küsimusele vastata.

Uuringu läbiviijale (Karita Lepiste) väga meeldis, kuidas üks küsitlusele vastaja oli põhjendanud oma eitavat vastust lausega: „mitme eriilmelise piirkonna huvid ja vajadused jäävad hüüdja hääleks kõrbes“. See seletab ära ka teiste vastanute põhjendused, et väiksemas omavalitsuses oli rahva häälel suurem roll kui nüüdsetes suuremates kohalikes omavalitsustes. Küsitluse vastustes toodi esile, et väiksemas vallas või linnas jõuti rohkem inimesteni kui praeguses suures. Need vähesed, kes leidsid, et rahva häält võetakse väiksemas vallas või linnas rohkem arvesse, tõid põhjendustes välja, et

- varem ei toimunud elanike seas omavalitsuse siseseid küsitlusi-hääletusi erinevate otsuste tegemisel;
- omavalitsustes on alustatud kaasavate eelarvetega;
- toimunud on sisukaid rahvakoosolekuid ja nüüd on tööol aktiivne vallavanem.

Inimestelt küsiti ka seda, kas peale haldusreformi on kohalik kogukond muutunud aktiivsemaks või mitte. Kahjuks vastas 73,2% vastanutest, et kogukond ei ole aktiivsemaks muutunud. Kogukonna aktiivsus on muutunud paremaks, oli 26,8% vastanute arvamus. Need kes vastasid, et kogukond on muutunud aktiivsemaks tõid põhjenduseks välja, et

- kogukonna tunnetus on inimeste seas peale haldusreformi tugevamaks muutunud ja hoitakse rohkem kokku;
- paljude toimingute jaoks kogutakse allkirju;
- rahastus on parem;
- kogukonna inimesed võtavad aina rohkem osa omavalitsuse tööst, nagu näiteks kaasava eelarve koostamine;
- aktiivselt tehakse 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.

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.

Lõpuks uuriti, kas peale haldusreformi on kohalikud omavalitsused hakanud kogukonna tegevusi ja ettevõtmisi rohkem kui varasemalt toetama. Küsimuse tulemused näitavad, et

- vastajate enamiku arvates ei ole kohaliku kogukonna tegevusi ja ettevõtmisi rohkem toetama hakatud; vaid 21,7% vastajatest leidis, et kogukonna tegevusi on hakatud rohkem toetama kui seda tehti varem.

Vastajad tõid välja, et ei ole hakatud kogukondade ettevõtmisi rohkem toetama, kuna omavalitsused ei toeta kogukonda ressursidega ja hakkama tuleb saada kas omade vahenditega või näiteks kogutakse ka annetusi. Samuti häiris 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 nüüd rohkem, selgitasid, et uutes tingimustes on loodud uusi meetmeid, kuidas kogukonna ühendustel oleks võimalik omavalitsuselt erinevaid rahastusi taotleda. Ressursse on vallal varasemast rohkem ja rohkem tähelepanu suunatakse kultuuriga tegelevatele mittetulundusühistustele. Paljude arvates on olukord samaks jäänud.

2.3. Uuringu järeldused ja ettepanekud

Kuna väikeasulate elanikud on kohalike omavalitsuste klientideks, siis omavalitsuste jaoks on tähtis teha kõiki toiminguid nii, et sealsete elanike elu läheks paremaks. Selleks on vaja, et kõigihaldusreformi käigus tehtud muudatuste järel oleksid elanikud rahul elukorraldusega ka edaspidi. Kuna väikeasulate elanikud on kohalike omavalitsuste klientideks, siis omavalitsuste jaoks on tähtis teha kõiki toiminguid nii, et sealsete elanike elu läheks paremaks. Selleks on vaja, et kõikide haldusreformi käigus tehtud muudatuste järel oleksid elanikud oma elukorraldusega rohkem rahul.

Positiivsete järeldustena kohalike omavalitsuste avalike teenuste kasutamise, rahulolu, kvaliteedi ja kättesaadavuse osas võib tulenevalt eelnevast uuringust välja tuua:

- enamuse küsitlusele vastanud väikeasulate elanikest teadsid mida kujutavad KOV pool pakutavad avalikud teenused;
- 67,4% vastanutest oli kasutanud oma kohaliku omavalitsuse poolt pakutavaid avalikke teenuseid;
- enamuse väikeasulate elanikke oli kohalike omavalitsustes pakutavate teenustega rahul;
- suurem osa elanikest on oma KOV pakutavate teenuste kvaliteediga rahul;
- 63,2% vastanutest leidis, 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. Kohalikud omavalitsused peaksid tegema kardinaalseid muudatusi oma elanikele avalike teenuste pakkumises. (M. R.: vastuoluline väide, võrreldes eelnevatega) Kohalikud omavalitsused on siiski saanud suhteliselt hästi oma elanikele avalike teenuste osutamisega hakkama.

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 osutatakse piisavalt avalikke teenuseid või mitte ja 22,9% leidis, et nende jaoks ei ole piisavalt avalikke teenuseid;
- 37 inimest 144. vastajast ei olnud 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, seega on kuskil midagi tegemata jäetud ja sisse tuleks viia mõningaid muudatusi. Antud fakt, et inimesed ei saa avalike teenuste kohta piisavalt infot, on halb ja sellega tuleks kiiremas korras olukorra parendamiseks tegeleda. Info puudumise tõttu ei ole inimesed kindlad, kas nende vanusegrupile on kodukoha KOVI piisavalt avalikke teenuseid pakkuda. Seega informatsiooni parema kättesaadavusega tegelemine võib likvideerida probleemi inimeste teadlikkusest avalike teenuste olemasolust nende vanusegrupile. Kahjuks ei ole ka osa väikeasulate elanikest rahul avalike teenuste kvaliteediga ja osa inimeste jaoks on avalike teenuste kättesaadavus kohalikes omavalitsustes raske. Ka nendele kahele valdkonnale on omavalitsustel võimalik ühiselt läheneda ja olukorda parendada.

Väga aktuaalseks teemaks oli/on Eestis kohalike omavalitsuste ühinemine ehk haldusreform. Kogu antud protsess oli põhjalikult läbi kaalutletud ja pikk protsess. Seda kõike tehakse selleks, et Eesti riigis oleksid võimekad kohalikud omavalitsused ja, et kohalikel elanikel oleks rohkem võimalusi elu kvaliteedi tõstmiseks ning et omavalitsused oleksid jätkusuutlikumad.

Vastavalt uuringu tulemustele saab positiivsete haldusreformi järeldustena välja tuua:

- haldusreformi järel on teenuste kvaliteet jäänud kohalike omavalitsustes samaks või lüüdnud 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;
- 41 vastaja arvates on riik kohalikele omavalitsustele andnud rohkem ressursse ja vabadust otsuste tegemisel selleks, et tagada väikeasulates elavatele inimestele piisavalt avalikke teenuseid;
- 25,8% vastanutest leidis, et uues ja suuremas omavalitsuses võetakse kohalike elanike arvamust arvesse;
- pärast haldusreformi on kohalik kogukond muutunud aktiivsemaks 26,8% vastanute arvates.

Saadud tulemuste alusel saab järeldada, et kuigi positiivsed vastused ei olnud nii palju kui võinuks olla, oli siiski näha, et kohalikud omavalitsused liiguvad peale

haldusreformi positiivses suunas. Haldusreformi eesmäärke pole veel täies ulatuses saavutatud ja seega on raske lõplikke järeldusi teha ning hinnanguid anda.

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;
- pärast 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 selleks, et tagada väikeasulates elavatele inimestele piisavalt avalikke teenuseid;
- küsitlusele vastanud inimestest 29,7% leidis, et uutes kohalikes omavalitsustes ei võeta kohalike elanike arvamust piisavalt arvesse ja 44,5% puudus seisukoht;
- pärast kohalike omavalitsuste liitumist ei võeta kohaliku elanikkonna arvamust enam nii palju arvesse kui seda tehti varem, leidis 47,2% vastanutest;
- kohalik kogukond ei ole muutunud pärast haldusreformi aktiivsemaks, arvas 73,2% vastanutest;
- 78,3% küsitlusele vastanutest leidis, et KOV ei toeta pärast haldusreformi kohalike elanike ettevõtmisi, võrreldes varasemaga, rohkem.

Lähtuvalt nendest tulemustest võib väita, et väikeasulate elanikud ei ole 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.

Tulenevalt uuringu tulemustest ja järeldustest on käesoleva uuringule tuginedes võimalik teha rida ettepanekud, kuidas suurendada haldusreformi mõju kohalikes omavalitsustes pakutavatele avalikele teenustele ning kuidas muuta kohalike elanike arvamust positiivsemaks seoses haldusreformi käigus toimunud muudatustega. Ettepanekud võiks olla järgmised:

- omavalitsused peavad leidma ühtse ja lihtsa lahenduse kuidas kõigile sealsetele elanikele vallas pakutavate avalike teenuste kohta infot jagada;
- koduleheküljele tuleks lisada eraldi avalike teenuste lehekülge;
- omavalitsuste ametnikud peaksid rohkem külastama väikeasulaid, et näha millised on sealsete elanike arvates puudused avalike teenuste osas ja seega paremat ülevaadet omavalitsustes olevast olukorrast ning probleemidest omada;
- uurida omavalitsustes elavate noorte käest, milliste teenuste tarbimisest oleksid nad huvitatud ja leida sellised lahendused, et neile rohkem ja paremini avalikke teenuseid osutada;
- väikeasulate elanikele on vaja erinevad teenused teha paremini kättesaadavaks;

- üle tuleks vaadata bussiliinide sõidugraafikud ja need optimeerida nii, et inimestel oleks võimalus jõuda avalikke teenuseid pakkuvate asutuste-ettevõtteni;
- üle tuleks vaadata teenuseid pakkuvate asutuste lahtiolekuajad ja rohkem analüüsida nende vastavust elanike vajadustele konkreetsete teenuste osas;
- analüüsida tuleks ressursside kasutamist, see peaks võimalikult optimaalne olema; kui on tegemist suure omavalitsusega, siis isegi kõige kaugemas külas-majapidamises elav inimene peaks tundma, et ka temale pööratakse tähelepanu;
- rohkem tuleks läbi viia elanike küsitlusi (isegi kui need on lihtsalt arvamusküsitlused), kuna siis inimesed tunnevad, et nende arvamuse tuntakse huvi ja seda püütakse arvestada;
- kohalikud omavalitsused peaksid leidma lahendusi, kuidas väikeasulates elavate kogukondade ja konkreetsete inimeste aktiivsust toetada – leida rahalisi ja muid vahendeid, mille abil kogukondade ürituste korraldamist toetada ning motiveerida inimesi kohalike omavalitsuste poolt organiseeritavatel sündmustel osalema.

Kõike seda ei ole lihtne kiirelt ellu viia, aga perspektiivsed suunad tuleks kokku leppida ning nende elluviimiseks konkreetselt tegutseda, kohalikud omavalitsused ja kogukonnad üheskoos.

Kokkuvõte

Kohalikul omavalitsusel suur roll väikeasulate elanike elukorralduses. Kohalikele omavalitsustele on nende klientideks 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 soovivad seal elada, kus neil on hea olla ja, et neid valdaks rahulolu oma elu kvaliteedi üle.

Viimastel aastatel on väga aktuaalseks teemaks olnud Eesti haldusreformi läbiviimine. Sellega tegeletakse eesmärgil, et tulemuseks oleks võimekad ja jätkusuutlikud kohalikud omavalitsused, kellel on rohkem potentsiaali oma elanikele erinevaid tegevus- ja eluvõimalusi pakkuda. Siis oleks ka 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 osutamisega on tugevalt seotud haldusreform, kuna see peaks muutma erinevad teenused inimestele kättesaadavamaks ja kvaliteetsemaks.

Käesoleva uuringu eesmärgiks oli teada saada, kuidas haldusreform mõjutas teenuste osutamist väikeasulates, teada külade, alevite ja alevike elanike arvamusi ning vastavalt tulemustele teha ettepanekuid vajalike muudatuste tegemiseks kohalike omavalitsuste

poolt 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 liitumist 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 kellaegade 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.

Töö tulemusena on tehtud rida konkreetset ettepanekut, mida kohalikud omavalitsused võiksid juhtimises ja teenuste pakkumises kohalikule elanikkonnale, kaaluda. Tehtud ettepanekud on koostatud vastavalt küsitluse käigus selgunud probleemsetele kohtadele ja arvestatud on selle valdkonna teoreetilisi seisukohti. Leiti, et peamiseks ettepanekuteks, mida omavalitsused võiksid arvesse võtta, on kohalikele elanikele avalike teenuste kohta info lihtsamini kättesaadavaks tegemine (näiteks, interneti kodulehekülje abil ja väikeasulate elanikele teenuste kättesaadavus muuta lihtsamaks ka bussiliikluse parendamise abil). Samuti peaksid kohalikud omavalitsused keskenduma noorema põlvkonna probleemidele ja leidma viis kuidas pakkuda neile rohkem avalikke teenuseid, kuna see on üks võimalus kuidas edaspidi kohalikus omavalitsuses rahvaarvu stabiliseerumine efektiivsemalt tagada.

Tulevikus saaks antud teemat edasi arendada ja läbi viia kohalike omavalitsuse väikeasulate elanike seas sarnane uuring, et näha kuidas on aastatega tulemused muutunud. Eestis on tänaseks haldusreformist möödunud suhteliselt lühike aeg ja seega võivad juba mõne aasta pärast väikeasulate elanikele olla suured muutused avalike teenuste pakkumises.

Kasutatud allikad:

1. **Abdulhamid, O.-S.** (2015). Local Government administration in Nigeria: the search for relevance. *Commonwealth of local governance*. Vol. 2(18), 181-195. [<https://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/cjlg/article/view/4850/5216>]
2. **Ahmad, R.** (2016). Reinventing Higher Civil Services: Necessities of Administrative Reforms in India. *International Journal of Multidisciplinary Approach and Studies*. Vol. 03(4). [<https://bit.ly/2VmtDBd>]
3. **Andrew, C., Goldsmith, M.** (1998). From Local Government to Local Governance: And beyond? *International Political Science Review*. 19(2), 101-117 [https://www.jstor.org/stable/1601318?seq=1#page_scan_tab_contents]
4. **Avalike teenuste korraldamise roheline raamat.** (2013). Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium.

[https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf]

5. **Bailey, S. J.** (1999). *Local Government Economics. Principles and Practise.* Glasgow Galedonian University. No 1.
6. **Baladin, S. Giard, V.** (2006). A process oriented approach to the service concepts. 1-6. DOI: 10.1109/ICSSSM.2006.320562
7. **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
8. **Brans, M.** (1992). *Theories of Local Government Reorganizations.* – *Public Administration*, vol 70, isuse 3, pp 429–451. [<https://bit.ly/2J7dadG>]
9. **Briffault, R.** (1990). Our Localism – The Structure of Local Government Law. *Columbia Law Review.* Vol. 90(1), 1-115. [https://www.jstor.org/stable/1122837?seq=1#metadata_info_tab_contents]
10. **Chandler, J. A.** (2001). *Local Government Today* (3rd ed.). Manchester University Press. 1-221. [<https://bit.ly/2VgQUVe>]
11. **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>]
12. **Denhardt, J. V., Denhardt R. B.** (2015). *The new public service* (4th ed). New York: Routledge.
13. **Dolenko, M-L.** (2009). Kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühenduste koostöö tugevdamine avalike teenuste osutamisel. Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskus. Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna regionaalarengu toetusmeede, Harjumaa Oma-valitsuste Liit. [<https://bit.ly/2PT1Nq0>]
14. **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>]
15. Erasmus, A., Ferreira, E., Gronewald, D., Boucher D., Rooyen A. van, Rossouw, D. (2009). *Administrative management* (2nd ed.). South Africa: Formeset Printers.
16. **Ezekiel, M., P., Oriakhogba, D. O.** (2015) Towards a Viable Local Govern-ment Structure in Nigeria: Overview of US and german Local government Systems. *Mizan Law review*, 9 (1), 201-214 [<https://bit.ly/2VPTOQ2>]
17. **Gow, J. I.** (2012). Administrative Reform. *Encyclopedic Dictionary of Public Administration.* Université de Montréal. 1-4. [<https://bit.ly/2Gonj51>]

18. **Farazmand, A.** (2001). Administrative Reform in Developing Nations. Greenwood Publishing Group, Incorporated. 9-269. [<https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.utlib.ut.ee/lib/tartu-ebooks/detail.action?docID=3000749>]
19. **Jones, G.** (2008). The future of local government: has it one? Public management and policy association report. 2-29. [http://pmpa.homestead.com/The_Future_of_Local_Government_-_Has_it_One_May_.pdf]
20. **Haldusreformi kontseptsioon.** (eelnõu 17.12.2015). 2015. Tallinn. 3-45. [<https://bit.ly/2ZVn338>]
21. **Haveri, A.** (2015). Nordic local government: a success story, but will it last? International Journal of Public Sector Management. Vol. 28(2), 136-149. [<https://bit.ly/2J8m7Di>]
22. **Heo, J.** (2018). The paradox of administrative decentralization reform on young Asian democracies: South Korea and Indonesia. World Affairs. Vol 181(4), 372-402. Doi: 10.1177/0043820018813474
23. **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. [<http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.utlib.ut.ee/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=1d84d797-be2e-4703-8a40-03e4298feb9%40sessionmgr102>]
24. **Kasemets, L., MindPark.** (2006). Kohalikul tasandil omavalitsuse ja riigi pakutavate avalike teenuste kättesaadavuse kaardistamine. Uuringuaruanne. Tallinn. 1-30. [https://integratsioon.ee/sites/default/files/150_160.pdf]
25. **Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.** (1993). Riigi Teataja I, 37, 558, Riigi Teataja I 2010, 19,101. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632>]
26. Kohaliku omavalitsuse struktuur. (2019). Rahandusministeerium. [<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov>]
27. **Lepiste, K.** (2019). Haldusreformi mõju avalike teenuste osutamisel väikeasulates. Tartu Ülikooli Pärnu Kolledži lõputöö. Pärnu, 61 lk (käsikirjaline töö)
28. **MacDonald, L.** (2008). The impact of government structure on local public expenditures. Public Choice. Vol 136(3-4), 457-473. [<https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-008-9308-8>]
29. **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.** (2013). Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. 2-18. [https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf]
30. **Ministry of local government.** (2009). Local Government Reform in the context of the Vision 2020 charge towards sustainable local communities, robust participative democracy and regionaal Planning and Development. 1-49.

- [<http://www.ttparliament.org/documents/2131.pdf>]
31. **Mäeltsemees, S., Sepp, T., Võigemast, J., Läns, A., Kasuri, O., Ludvig, S., Lila, M.** (2015). Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme käsiraamat. Tallinn: Eesti Maa-omavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit. [<https://bit.ly/2VlxtDX>]
 32. **Noordegraaf, M.** (2013). Reconfiguring Professional Work: Changig Forms of Professionalism in public services. Vol 48(7), 783-810. Doi: <https://doi.org/10.1177/0095399713509242>
 33. Omavalitsuste kasvav roll on trend arenenud riikides. Kuhu läheb Eesti? (2019). Rahandusministeerium. [<https://haldusreform.fin.ee/>]
 34. **Osborne, S. P., Brown K.** (2005). Managing Change and Innovation in Public Service Organization. (2nd ed.). Taylor & Francis e-Library.
 35. **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. [<http://dx.doi.org/10.1108/17506160710778086>]
 36. Results of Local Government reform. (2019). Administrative-Territorial Reform. Rahandusministeerium. [<https://www.rahandusministeerium.ee/en/objectivesactivities/local-governments-and-administrative-territorial-reform/administrative>]
 37. **Previtali, P.** (2015) The Italian administrative reform of small municipalities: state-of-the-art and perspectives. Public Administration Quarterly. Vol. 39(4), 548-568.
 38. **Sarker, A. E.** (2004). Administrative Reform in Bangladesh: three decades of failure. International Public Management Journal. Vol. 7(3), 365-384. [http://www.academia.edu/download/33739924/Administrative_Reforms.pdf]
 39. **Servinski, M., Valgma, Ü., Hännilane, B., Otsing, M.-L.** Rahvastiku paiknemine ja rahvaarv. Eesti Statistiaamet, lk 15. [<file:///C:/Users/Mattir/Downloads/I%20Rahvastiku%20paiknemine%20ja%20ra hvaarv.pdf>] 7.10.2019
 40. **Shaw, J. S.** (2002). Public Choise Theory. The Concise Encyclopedia of economics. 1-7. [<https://bit.ly/301NHrp>]
 41. **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. [<https://fraser.stlouisfed.org/title/1151/item/1605>]
 42. **United Nations.** (2009 August). Overview of UNDP's Approach to Supporting Capacity Development. United Nations Development Programme. 1-41. [<https://bit.ly/2DTm4as>]

43. **United Nations.** (2009 June). The UNDP Approach to Supporting Capacity Development. United Nations Development Programme. 2-7. [<https://bit.ly/2Y8WiGM>]
44. **United Nations.** (2019). Local Governments in Eastern Africa. United Nations Development Programme. [<https://bit.ly/2H6fMpY>]
45. **Uudelepp, A., Uus, M., & Ender, J.** (2009). Kuidas arendada kohalikke avalikke teenuseid omavalitsuste ja kodanikuühenduste koostöös? Poliitikauuringute Keskuse Praxis väljaanne. Nr 2, 1-8. [<https://bit.ly/2LuJrxn>]
46. **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. [<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9299.00198>]