

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Alar Nääme

**2017. AASTA OMAVALITSUSÜKSUSTE LIITMISE  
TULEMUSED VALGA NÄITEL**

Magistritöö

Õppekava HAAM02/22, peeriala Avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Külli Taro, PhD

Tallinn 2024

Deklareerin, et olen koostanud (lõpu)töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele selle koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.

Töö pikkuseks on 11948 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Alar Nääme .....

(kuupäev)

## SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	5
SISSEJUHATUS .....	7
1. TEOREETILINE RAAMISTIK .....	10
1.1 Haldusreform omavalitsusüksuste liitmise mõistes .....	10
1.2 Omavalitsusüksuste liitmise eesmärgid ja tulemused .....	13
1.2.1 Majanduslik mõju .....	14
1.2.2. Mõju avalikele teenustele .....	16
1.2.3 Mõju demokraatiale .....	18
1.2.4 Sotsiaalmajanduslikud mõjud .....	19
2. METOODIKA .....	20
3. OMAVALITSUSÜKSUSTE LIITMISE TULEMUSED VALGAS .....	25
3.1 Valga valla ühinemine ja seatud eesmärgid .....	25
3.2 Majanduslik kasu .....	29
3.2.1 Mõju eelarvele ja majanduslik võimekus .....	29
3.2.2. Eelarvete analüüs .....	31
3.3. Teenuste kvaliteet .....	33
3.3.1 Mõju avalike teenuste kvaliteedile .....	33
3.3.2 Teenuste ulatus ja standard .....	36
3.3.3 Personali kvalifikatsioon ja spetsialiseerumine .....	37
3.4 Demokraatia areng .....	39
3.4.1 Poliitiline tasakaal .....	39
3.4.2 Valimiste analüüs .....	41
3.4.3 Võimu kaugenemine .....	42
3.6 Sotsiaalmajanduslik mõju .....	44
4. JÄRELDUSED JA POLIITIKASOOVITUSED .....	48
4.1 Järeldused ja diskussioon .....	48
4.2 Poliitikasoovitused .....	50
KOKKUVÕTE .....	52
SUMMARY .....	56

KASUTATUD KIRJANDUS .....	59
LISAD .....	64
Lisa 1: Intervjuud.....	64
Lisa 2: Küsimused spetsialistidele.....	65
Lisa 3: Veebiküsitlus .....	66
Lisa 4: Veebiküsitluse tulemused .....	72
Lisa 5: Eelarve analüüs .....	79
Lisa 6: Piirkondlikud erinevused .....	80
Lisa 7: Valimiste analüüs .....	81
Lisa 8: Lihtlitsents .....	82

## LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö keskmes on 2017. aasta haldusreformi mõju analüüs Valga valla näitel, uurides, kuidas ühinemine on mõjutanud kohalikke majanduslikke, sotsiaalseid ja demokraatiaalaseid näitajaid. Antud magistritöö peamiseks eesmärgiks on välja selgitada, kas haldusreformi läbiviimisega saavutati püstitatud eesmärgid: omavalitsuse haldusvõimekuse tõstmine, ressursside efektiivsem kasutamine ja kulude kokkuhoid, teenuste kvaliteedi paranemine ning demokraatia areng.

Metoodikana kasutati juhtumianalüüsi, mis ühendas kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed lähenemisviisid. Andmete kogumisel toetuti nii dokumentide analüüsile, spetsialistidega tehtud kirjalikele intervjuudele kui ka veebiküsitlusele, et kaardistada nii vallaelanike kui ka ametnike hinnanguid ühinemisprotsessile ja selle tagajärgedele.

Uuringu olulisemate tulemuste ja järelduste põhjal saab järeldada, et kuigi mõnes valdkonnas täheldati ressursside ja teenuste kvaliteedi paranemist, siis üldiselt teenuste kättesaadavus maapiirkondades vähenes ning mõned teenused muutusid keskustesse kontsentreeritumaks. Haldusreformi majanduslikud ja demokraatlikud eesmärgid saavutati vaid osaliselt, viidates vajadusele edasiste analüüside ja kohanduste järele.

Valga valla haldusreformi tulemused on sarnased mitmete teiste riikide kogemustega, kus haldusreformide eesmärgid nagu suurenenud haldussuutlikkus ja teenuste kvaliteedi paranemine - saavutatakse osaliselt. Teoreetiliste arutelude ja rahvusvaheliste näidete põhjal on ühinemiste järel saavutatav mõju sõltuv kohalikest tingimustest ja rakendatud strateegiatest, On tõenäoline, et antud teguritel oli ka roll Valga valla ühinemise tulemustes, mis olid kohati vastakad ja saavutatud osaliselt.

Kuigi Valga omavalitsusüksuste ühinemine suurendas eelarvet ja parendas võimalusi projektide teostamiseks, ei mõjunud see positiivselt kulusäästu ega teenuste kvaliteedi olulisele paranemisele, nagu esialgselt oodati. Samuti on täheldatud, et ühinemisega seotud lootused efektiivsuse ja demokraatia arengu osas ei ole täielikult realiseerunud. Suurenenud bürokraatia ja

administratiivsete protsesside keerukus on mõjunud negatiivselt elanike rahulolule ja teenuste kättesaadavusele. Uurimus rõhutab jätkuva analüüsi ja reformiprotsesside parendamise tähtsust, et täita algselt püstitatud eesmärke ja kohandada tegevusi vastavalt muutuvatele vajadustele ning suuremal määral arvestama elanike arvamusega tagasisidele.

## SISSEJUHATUS

Ühiskonnas toimuvad arengud nõuavad haldussüsteemi kaasajastamist. Haldusreformi esmane eesmärk on olnud järjepidevalt omavalitsuse tegevuse tõhusamaks muutmise (Gow, 2012).

Belley defineerib avaliku halduse entsüklopeedilises sõnaraamatus haldusreformi (või ühinemist) kui protsessi, kus ühe või mitme munitsipaalüksuse liitmise tulemusena moodustub uus organisatsioon (Belley, 2012; Côté & Savard, 2018, viidatud Tavares, 2018). Bish (2001) defineerib haldusreformi konsolideerimise kaudu mitmeotstarbeliste omavalitsusüksuste arvu vähendamist. Käesolevas töös analüüsitaksegi haldusreformi omavalitsusüksuste liitmise tähenduses.

2017. aastal toimus üks suuremaid haldusterritoriaalseid muudatusi alates taasiseseisvumisest - Eestis viidi läbi haldusterritoriaalne reform, mille tulemusena ühinesid mitmed vallad ja linnad suuremateks omavalitsusteks. Reformi eesmärk oli toetada kohalike omavalitsuste võimekuse kasvu, tagades kvaliteetsed avalikud teenused, konkurentsivõime suurenemise ja ühtlasema piirkondliku arengu. Haldusreformi käigus muutus oluliselt elanike ja omavalitsuste vaheline suhtlus, tekkinud ühise eelarvega kaasnesid muudatused teenuste finantseerimisel ning uus juhtimisstruktuur mõjutas teenuste osutamise protsessi. Pärast 2017. aastal toimunud ühinemist on oluline analüüsida selle tulemusi.

Haldusreformi varasem mõjude hindamine Eestis on keskendunud mitmetele olulistele aspektidele, mis peegeldavad omavalitsuste suutlikkuse ja funktsionaalsuse muutusi. Reformi tulemusena on märgata kohalike omavalitsuste suuremat autonoomiat ja vastutust, mis on parandanud nende võimet pakkuda kvaliteetsemaid teenuseid. Suurenenud spetsialiseerumine ja ressursside parem jaotus on võimaldanud omavalitsustel tõhusamalt reageerida kohalikele vajadustele. Samuti on tugevnenud regionaalne koostöö, mis toetab piirkondlikku arengut ja tõstab konkurentsivõimet. On paranenud ka finantsvõimekus, mis võimaldab omavalitsustel teostada suuremahulisi arendusprojekte ja investeeringuid, mis omakorda soodustab majanduskasvu ja elanike elukvaliteedi tõusu. (Rahandusministeerium, 2022)

Haldusreformi mõjusid Eestis on hinnatud mitmeti, kusjuures põhiline fookus on olnud kohalike omavalitsuste teenuste kvaliteedi, finantsvõimekuse ning üldise arenguvõimekuse mõõtmisel. Juhtumianalüüsid on läbi viidud nii Alutaguse, Pärnu, Loksa, Saaremaa kui ka Põltsamaa vallas, pakkudes laiahaardelist ülevaadet erinevate piirkondade kogemustest ja tulemustest. Oluline on märkida, et haldusreform on toonud kaasa olulisi muutusi omavalitsuste rahalises seisus, laste rahulolus, õpetajate kvalifikatsioonis ning põhihariduse teenuste osutamises, kuigi erinevused on märgatavad nii ühinenud kui ka mitteühinenud omavalitsuste vahel. (ibid)

Üldiselt on hinnatud, et ühinenud omavalitsused on suutnud suurendada oma finantsvõimekust ja pakkuda laiendatud teenuste spektrit, kuid samas on mõnes valdkonnas, nagu näiteks haridus, täheldatud ka teenuste kvaliteedi langust. Eriti on see märgatav väiksemates, alla 5000 elanikuga omavalitsustes, kus kvalifitseeritud töötajate puudus ja väiksemad rahalised vahendid piiravad oluliselt teenuste arendamist ja kvaliteedi tõstmist. (ibid)

Seega, kuigi haldusreform on osades valdkondades kaasa toonud positiivseid muutusi, näitab see ka vajadust jätkuvateks jõupingutusteks, et tagada ühtlasem areng kogu riigis. Eelkõige tuleb pöörata tähelepanu piirkondliku arengu edendamisele ja väiksemate omavalitsuste võimekuse tõstmisele, et vältida nende edasist mahajäämist suurematest keskustest.

Valga valla uurimise ajend põhineb soovil mõista ühinemisprotsessi mitmekülgset mõju, käsitledes nii haldusreformi ametlikke eesmärke kui ka laiemaid sotsiaalseid ja majanduslikke aspekte. Valga kaasust ei ole seni põhjalikumalt uuritud. Uurimus keskendub ühinemisel seatud eesmärkide saavutamisele, lisades analüüsi teaduskirjanduses väljatoodud mõjudest, mis võivad olla eriti olulised piirkondlike muutuste mõistmisel.

Uurimistöö eesmärk on hinnata, kuidas ühinemine on mõjutanud Valga valla majanduslikku toimetulekut, teenuste kvaliteeti, sotsiaalmajanduslikke näitajaid ja demokraatia toimimist. Tulemuslikkuse hindamisel kasutatakse majanduslikke mõõdikuid nagu kulude kokkuhoid ja teenuste kvaliteet, aga ka demokraatliku osaluse mõõdikuid nagu valimisaktiivsus ja kodanike rahulolu avalike teenustega. Ühinemise käigus käsitletakse laialdaselt kohaliku omavalitsuse suutlikkuse suurendamist, kodanike kaasamist, avalike teenuste kvaliteedi parandamist ja demokraatlike protsesside tugevdamist. Eriline tähelepanu on suunatud sellele, kuidas ühinemine mõjutab poliitilist tasakaalu ja kohalikke kogukondi, tuues välja nii võimalikud positiivsed muutused kui ka väljakutsed, mis võivad tekkida suurenenud poliitilise ja haldusliku distantsi tõttu. Magistritöös püstitatakse järgmised uurimisküsimused:



1. Kas 2017. aasta haldusreform täitis oma eesmärged?
2. Kuidas muutus Valga valla avalike teenuste kulu elaniku kohta pärast 2017. aasta haldusreformi?
3. Kas Valga valla elanikud tunnevad, et haldusteenuste kvaliteet on tõusnud pärast valdade ühinemist?
4. Kas Valga valla ühinemine aitas kaasa demokraatia arengule?

Magistritöö koosneb kahest osast. Esimene osa on uurimustöö teoreetiline raamistik, kus esitatakse kohalike omavalitsuste haldusreformide mõju majanduslikule kasule, teenuste kvaliteedile, sotsiaalmajanduslikele tagajärgedele ja demokraatia arengule. Teises osas analüüsitakse Valga valla teenuste osutamist ja kaasnevaid kulusid, võttes arvesse läbiviidud küsitluste tulemusi elanike ja valla juhtide hinnangutega. Uuringus kasutatakse nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid uurimismeetodeid, et anda ülevaade Valga valla teenuste hetkeseisust ja võimalustest nende parendamiseks.

Metoodika osas rakendatakse juhtumianalüüsi, mis võimaldab sügavuti uurida ühinemise mõjusid kindlal ajavahemikul ja regionaalses kontekstis. Selline lähenemine toetub nii olemasolevatele statistilistele andmetele kui kohalike elanike, ametnike ja poliitikute intervjuudele, pakkudes terviklikku vaadet ühinemisprotsessi tulemustele Valga vallas.

Antud magistritöö annab komplekse ülevaate ühinemise mõjudest ja tagajärgedest Valga vallas, pakkudes olulist sisendit edasisteks poliitilisteks ja halduslikeks otsusteks, mis on suunatud kohaliku omavalitsuse jätkusuutlikkuse ja elanike heaolu parandamisele.

# 1. TEOREETILINE RAAMISTIK

## 1.1 HALDUSREFORM OMAVALITSUSÜKSUSTE LIITMISE MÕISTES

Tõhusama funktsionaalsuse ja efektiivsuse suurendamise vaimus on viimased enam kui pool sajandit toimunud arenenud demokraatlikes riikides erinevad haldusreformid, kuid debatt nende elluviimise üle ulatub tagasi Vana-Kreeka ajajärku. Omavalitsusüksuse tõhusaks toimimiseks vajaliku optimaalse suuruse küsimust on käsitletud nii Platoni teoses „Seadused“ kui ka Aristotelese „Poliitika“ arutluses. Uurimistöodes optimaalse suuruse küsimustes püütakse leida seost riigis sisalduvate omavalitsusüksuste suuruse ja nende arvu vahel kindlas piirkonnas, seejuures arvesse võttes mitmeid faktoreid nagu efektiivsus, pakutavad teenused/võimalused ja kohalik demokraatia. (Allers, & Geertsema, 2016)

Haldusreform hõlmab ulatuslikke muudatusi avalikus halduses, olgu see riiklikul, regionaalsel või kohaliku omavalitsuse tasandil. Need muudatused võivad hõlmata uute juhtimismudelite kehtestamist, valdkondade ja funktsioonide ümberjaotamist või halduspiiride muutmist. Haldusreformi peamine eesmärk on saavutada avaliku sektori struktuuri ja protsesside parem toimimine. Mõnikord tuleb langetada keerulisi otsuseid ühiskonna hüvanguks, kuigi on keeruline määrata nende täpset mõju. (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Haldusreformi ja ühinemise protsessi juures tuleb silmas pidada, et see võib olla vabatahtlik või sunniviisiline, olenevalt kohalduvast õiguslikust raamistikust (Belley, 2012, viidatud Tavares, 2018). Lisaks tuleb eristada ühinemist ja annekteerimist, mille tulemusena suurem omavalitsusüksus (sh laialdasema ressursiga) „neelab“ enda koosseisu kõrvaloleva väiksema üksuse või selle osa. Nii ühinemise kui annekteerimise tulemusena tekib suurema haldusalaga üksus ning sellel protsessil on nii majanduslikud, juhtimiskvaliteeti kui ka demokraatiat mõjutavad tagajärjed. (Belley, 2012; Côté & Savard, 2018, viidatud Tavares, 2018)

Kohaliku omavalitsuse optimaalse suuruse teemalised vaidlused on interdistsiplinaarsed ning hõlmavad erinevaid teoreetilisi käsitlusi, mistõttu on antud küsimuses tekkinud vastandumine

(Galizzi et al. 2023). Ameerika poliitökonomit Ostrom (1972) jagas optimaalse suuruse küsimuses arvamused kahte leeri: reformi- ja poliitökonoomia teooria koolkondadeks.

Reformiteooria kohaselt suuremad omavalitsused suudavad pakkuda paremat väljundit elaniku kohta, tagades seeläbi efektiivsema teenuste osutamise kohalikele elanikele. Eeltoodu omakorda suurendab haldustehnilist võimekust ja soodustab kodanike osalemist kohalikus poliitikas. Reformi koolkonna käsitlese järgi toob kohalike omavalitsusüksuste suurendamine liitmise teel nii majanduslikku kui ka demokraatlikku kasu. Majanduslikust aspektist suuremad omavalitsused suudavad pakkuda teenuseid madalamate hindadega (elaniku või ühiku kohta), seeläbi tekitades mastaabisäästu efekti (Hirsch, 1959). Mastaabiefekt esineb eriti nendes teenustes, kus püsikulud mängivad suurt rolli (Gendźwiłł et al., 2020, viidatud Traumann, 2021).

Teooria kohaselt on suuremal omavalitsusel suuremat eelarvet ja professionaalset juhtkonda omades elanikele pakkuda paremaid teenuseid, nii teenuste arvu kui kvaliteeti osas. Laiem valik erinevaid avalikke teenuseid võib kaasata suuremat hulka inimesi osalema kohalikus poliitikas, seeläbi suurendades ka demokraatiat. (Newton, 1982) Lisaks on mitmeid arvamusi, et suures omavalitsusüksuses on uskumuste ja väärtuste paljusus, mis aitab kaasata erinevaid huvigruppe ühiskondlikku- ja poliitilisse dialoogi. Selle tulemusena on poliitiline süsteem pluralistlikum ja aktiivsem, mis omakorda parandab poliitilise ladviku ja huvigruppide vahelist dialoogi (Denters et al., 2014).

Poliitökonoomia teooria käsitleused seevastu pooldavad lahendusi, kus esineb mitu väiksemat omavalitsusüksust, tuues olulise argumendina, et mastaabisäästu efekti ei saavutata, sest enamik pakutavaid teenuseid on kasutajakesksed ja pigem tööjõu- kui kapitalimahukad. Mastaabisäästu on teooria kohaselt võimalik saavutada koostöös, näiteks teiste asutuste ja organisatsioonidega, lepingute ja kokkulepete kaudu, mitte haldusala suurendades. Lisaks on mitmete väiksemate omavalitsusüksuste puhul suurem nendevaheline konkurents, mis lubab valijatel „hääletada jalgadega“ ja tekitab kohalikus omavalitsuses homogeenne elanikkonna, kellele sobivad pakutavad avalikud teenused ning kaasnevad kulud. (Tiebout, 1956)

Väiksema omavalitsusüksuse majanduslikud eelise leiavad kinnitust ka fiskaalse föderalismiteoorias (Oates, 1972, viidatud Galizzi et al., 2023). Fiskaalse föderalismiteooria järgi on avalikul sektoril kolm peamist ülesannet: stabiliseerimis-, jaotamis- ja ressursside haldamise funktsioonid. Selle teooria alusel on välja kujunenud ka detsentraliseerimise teooria, mis selgitab, et kui

keskvalitsusel puudub mastaabisääst avalike kaupade pakkumisel ning haldusalade vahel ei esine olulisi välismõjusid, võib heaolu olla vähemalt sama kõrge (tavaliselt isegi kõrgem), kui igas piirkonnas tarbitakse avalikke kaupu Pareto-efektiivselt. Teooria leiab, et kui keskvalitsuse kaudu pakutavad teenused ei anna mingeid lisahüvesid, on võimu detsentraliseerimine otstarbekam (Al-Habil, 2011, viidatud Zahharova, 2014). Kui omavalitsusüksuste vajadused ja ootused avalike teenuste osas väga erinevad, siis tuleb otsustusvõim riigi tasandilt üle anda kohalikule omavalitsusele. Seda just silmas pidades, et kohalik omavalitsus on teadlikum oma elanike vajadustest ja ootustest ning suudab seda teadmist rakendada avalike teenuste osutamisel, luues seeläbi elanike jaoks heaolu (Wallace & Dollery, 2019).

Demokraatia arengu seisukohalt on samuti väiksemal haldusalal eelised, sest seeläbi on kodanikud kas kaudselt või otseselt aktiivsemad poliitilistes protsessides, sest neil on kergem end seostada ning seeläbi osaleda toimuvates arengutes. Lihtsustatult, kui elanik tunneb end mõistetuna ja vajalikuna on ta alim poliitikakujundamise ja kohaliku elu korraldamise protsessides ja aruteludes osalema (Verba & Nie, 1972, viidatud Galizzi et al., 2023).

Kas ja mil määral kodanik poliitilistes protsessides osaleb on seotud ka muude faktoritega, näiteks väiksemates omavalitsustes elamine loob aluse kogukonna tunde ja teatava kiindumuse tekkeks oma omavalitsusüksuse suhtes (Mouritzen, 1989). Väiksemas kogukonnas on valitud poliitilise esindajate ja kodanike vahelised kontaktid vahetumad ning lähedasemad, mille tulemusena on teabevahetus ja huvi poliitilise olukorra (sh valimiste) vastu suurem (Settle & Abrams, 1976).

Kohalike omavalitsuste ühinemised on olnud ülemaailmselt laialdaselt käsitletud eesmärgiga suurendada avalike teenuste pakkumise efektiivsust, vähendada administratiivkulusid ja tugevdada demokraatiat. Uuringud näitavad, et kuigi ühinemised on mõeldud suuremate, ressursitõhusamate omavalitsusstruktuuride loomiseks, on nende efektiivsus väga muutlik ja kontekstisõltuv. Piirkondades nagu Euroopa, Jaapan ja Uus-Meremaa on ühinemised tavaliselt suurendanud kohalike omavalitsuste keskmist elanike arvu, võimaldades potentsiaalselt paremat ressurside kasutamist. Kuid riikides, kus on traditsiooniliselt väiksemad omavalitsusstruktuurid nagu Prantsusmaa, Türgi ja Itaalia, on mõju piiratud, mis viitab olulistele piirkondlikele erinevustele ühinemiste tulemustes. (Galizzi et al., 2023)

Lisaks seisavad ühinemised sageli vastuseisu ees, eriti kui neid tajutakse pealesurutud ülevalt-alla lahendustena, mida võidakse tajuda kui kohalikku demokraatiat õõnestavalt. See vastuseis toob

mõnikord kaasa ühinemiste tühistamise, rõhutades kogukonna kaasamise tähtsust ja ühinemise mõjude hoolikat hindamist. Arvestades segaseid tulemusi, on fookus nihkumas alternatiivsete valitsemisvormide uurimisele, nagu omavalitsuste vaheline koostöö ja allhangete kasutamine, et parandada kohalike omavalitsuste efektiivsust ilma ulatuslike struktuurimuutusteta (ibid).

## **1.2 OMAVALITSUSÜKSUSTE LIITMISE EESMÄRGID JA TULEMUSED**

Haldusreformi üks oluline eesmärk on parandada juba olemasolevate protsesside tõhusust, optimeerida tööjõu struktuuri ning suurendada üldist kvaliteeti avalikus sektoris. Kuna avalik sektor mõjutab suurt hulka inimesi ja kaasneb mitmete poliitiliste väljavaadetega, muudab see reformide läbiviimise avalikus sektoris keerulisemaks võrreldes erasektoriga. See keerukus tuleneb vajadusest arvestada suurema hulga inimeste ning poliitiliste mõjuteguritega reformide kavandamisel ja elluviimisel. (Gow, 2012)

Haldusreformi elluviimise järgselt on püütud mitme indikaatori läbi selle mõju ja tulemusi hinnata. Teaduskirjanduses on haldusreformi tulemusi analüüsitud erinevates olulistest valdkondades.

Galizzi et al. (2023) on liigitanud ühinemise võimalikud tulemused viide kategooriasse: majanduslik mõju, mõju demokraatiale, mõju pakutavatele teenustele, mõju halduspersonalile ja sotsiaalmajanduslikud mõjud elanikkonnale. Tavares (2018) omakorda kasutab kolme kategooria jaotust, milleks on mõju majanduslikule efektiivsusele, mõju juhtimiskvaliteedile/tõhususele ja mõju demokraatlikele tulemustele. Kuhlmann ja Wollmann (2011) on kasutanud samuti hindamisel kolme peamist valdkonda (muutused väljundi legitiimsuses, muutused koordineerimises ja juhtimises ning muutused sisendi legitiimsuses), mis sisaldavad endas veel lisaindikaatoreid. Tabelis 1 on sünteesitud erinevate autorite poolt haldusreformi tulemuslikkuse hindamisel käsitletud valdkondi, nende hindamiseks kasutatud mõõdikuid ning seniseid tulemusi.

Tabel 1. Haldusreformi mõju hindamise valdkonnad, mõõdikud ja senised tulemused

Valdkond, kus haldusreform on mõju avaldanud	Mõõdikud ja kriteeriumid hindamiseks	Leiud seni tehtud uurimustes
Majanduslik mõju:  -väljundi legitiimsus (ressursid, kulud, toodang)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kulude vähenemine teatud teenuste valdkondades või kulukategooriates.</li> <li>- mastaabisäästu saavutamine</li> <li>- kulud, ressursid (personal, aeg, finantsid)</li> <li>- saavutatud kokkuvõid</li> <li>- 'toodetud' väljund</li> <li>- sisend-väljund suhe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tulemused sageli ebaselged ja sõltuvad kontekstist</li> <li>- ühinemised võivad kaasa tuua võlakoorma muutusi ja fiskaalset survet</li> <li>- mastaabisääst kapitalimahukate teenuste puhul, kuid mitte töömahukate teenuste puhul</li> <li>- suurenemine võib suurendada juhtimiskulusid</li> </ul>
Mõju avalikele teenustele ja halduspersonalile:  - professionaalne ja eesmärkide õiguspärane saavutamine  - koordineerimine ja juhtimine (vertikaalne ja horisontaalne koordineerimine)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mõjutab teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust</li> <li>- paremini koordineeritud ja reageerimisvõimelisemad tänu suuremale suurusele ja professionaalsemale haldusele</li> <li>- professionaalne kvaliteet, poliitikastandardite järgimine</li> <li>- õiguskorrektsus, kohtuvaidlused</li> <li>- lähedus kodanikele/kliendile</li> <li>- orienteeritus/teenuse kvaliteet</li> <li>- efektiivsus/efektiivsus, sihtrühma hõlmatus</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mõju töötajate arvule ja palgale, töötajate professionaalsusele ja motivatsioonile, nende tervisele ja seostele. stress</li> <li>- osakondadeülene koordineerimine;</li> <li>- omavalitsustevaheline koostöö</li> <li>- ristasandiline koordineerimine, hõõrdekaod</li> <li>- juhtnupud / sekkumine "ülalt"</li> <li>- vastavus / õõnestus / vastuseis "altpoolt"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uuringud on näidanud, et ühinemised võivad teenuste kvaliteeti parandada, tulemused subjektiivsed ja sõltuvad kodanike rahulolust ning poliitikute ja ametnike arusaamades</li> <li>- liigne bürokraatia võib vähendada reageerimisvõimet</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>-töötajate arvu suurenemine</li> <li>-töötajate tööülesannete laienemine.</li> <li>- positiivne mõju töötajate professionaalsuse ja motivatsiooni tasemele</li> <li>- palgatõus ei kaasne alati</li> <li>- tööülesannete kasv, demotivatsioon ja stress</li> </ul>
Mõju demokraatialle:  -sisendi legitiimsus -demokraatlik kontroll	<ul style="list-style-type: none"> <li>- omavalitsuste ühinemised tõstavad poliitilist esindatust, valimisaktiivsust ja usaldust poliitiliste institutsioonide vastu</li> <li>- suurem poliitilist osalus ja pluralism</li> <li>- kohaliku volikogu kaasamine, kodanike osalus, kasutajademokraatia</li> <li>-väline läbipaistvus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-võib ühinemine suurendada valijate arvu ühe esindaja kohta, mõjutades seeläbi esindatust volikogudes</li> <li>- liigne ühinemine on vähendanud kohalikku kaasatust ja usaldust</li> </ul>
Sotsiaalmajanduslik mõju elanikkonnale:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rahvastiku sissetulekute tõus</li> <li>- rändesaldo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pole piisavalt uurimusi, pigem negatiivne seos</li> </ul>

Allikad: Tavares, (2018); Galizzi et al., (2023); Kuhlmann & Wollmann, (2011)

### 1.2.1 Majanduslik mõju

Haldusreformide majanduslike mõjude uuringud on seni keskendunud peamiselt neljale olulisele teoreetilisele aspektile. Kõige tuntum neist on mastaabisääst, mille kohaselt vähenevad teenuste

osutamise kulud, kui pakutavate teenuste maht kasvab. Seetõttu on suurematel omavalitsusüksustel teenuste pakkumine üldiselt kuluefektiivsem. (Swianiewicz, 2002, viidatud Traumann, 2021)

Ühinemiste peamine majanduslik argument põhineb mastaabisäästu eeldusel, kus suuremad omavalitsused suudavad osutada kohalikke avalikke teenuseid väiksema ühikukuluga. See argument aga ei pea paika kõikide teenuste puhul. Kapitalimahukate teenuste puhul on suurenenud elanikkonna tõttu võimalik saavutada kokkuvõidu, kuna fikseeritud kulud jaotuvad suurema arvu elanike vahel. Tööjõumahukate teenuste puhul, kus teenuste maht suureneb koos elanikkonna suurenemisega, sellist kokkuvõidu sageli ei saavutata. (Dollery & Fleming 2006; Dollery et al. 2008)

Majanduslik efektiivsus võib kannatada suuremate omavalitsuste puhul, kus juhtimiskulud kipuvad teatud elanikkonna suurusel alates oluliselt suurenema. Suuremad haldusüksused võivad seega kogeda mastaabi dünaamika tõttu efektiivsuse vähenemist (Tavares, 2018).

Suuremõõtmelised omavalitsused võivad soodustada kohaliku majandusarengut tänu ulatuslikumale planeerimistegevusele, madalamatele intressimääradele ja väiksemale investeerimisriskile, mis aitab kaasa kulukate infrastruktuuriprojektide rahastamisele (Denters et al., 2014).

Mastaabisäästu osas on aga empiiriliste uurimuste tulemused vastuolulised. Mitmete teadustööde kohaselt on suuremad omavalitsused efektiivsemad (Duncombe & Yinger, 1993), samas on olemas ka uuringuid, mis esitavad sellele väitele vastanduvaid seisukohti. Need leiavad, et mastaabisääst kehtib ainult teatud suuruseni (Breunig & Rocaboy, 2008; Drew et al., 2012, viidatud Traumann, 2021) või puudub see hoopis (Derksen, 1988; Schofield, 1978, viidatud Traumann, 2021). Reiljan et al. (2014) argumenteerivad, et seda saab põhjendada U-kujulise kulukõvera olukorraga, omavalitsusüksuse suurenemisega toimub osade avalike teenuste puhul kulusääst, kuid teiste puhul kulutaseme tõusu. Seega võib esineda nii kulude tõusu, kui ka langust, olenevalt millises punktis asutakse U-kujulise kulukõvera kontekstis.

Omavalitsuste liitmise peamine eesmärk on sageli majandusliku efektiivsuse tõstmine, mis tuleneb suurenenud mastaabiefektist ja ressursside paremast jaotamisest. Kuhlmann ja Wollmann (2011) toovad välja, et reformide kavandamisel eeldatakse sageli, et suuremad omavalitsusüksused

suudavad pakkuda teenuseid kuluefektiivsemalt, parandades seeläbi finantsvõimekust ja suurendades võimet teostada suuremahulisi arendusprojekte. Need muutused on mõeldud kohalike omavalitsuste autonoomia ja vastutuse suurendamiseks, mis võib parandada nende võimet kvaliteetseid teenuseid pakkuda.

Negatiivse lühiajalise mõju näitena võib tuua välja nn. ühise katla efekti, kus omavalitsusüksuse otsuseid eelarve ja rahakulutamise osas ilmneb opurtunistlik laad enne ühinemise toimumist. Empiiriliselt on leitud, et see võib olla teadlik valik, mis võtab arvesse, et võimalikud maksukoormused jaotuvad hiljem ühinenud osapoolte vahel ära. (Jordahl & Liang, 2010; Blom-Hansen, 2010; Hansen, 2014; Saarimaa & Tukiainen, 2015)

### **1.2.2. Mõju avalikele teenustele**

Avalikud teenused on elutähtsad kohaliku omavalitsuse pakutavad teenused, mille eesmärk on tagada kodanike heaolu ja toetada nende igapäevaelu. Omavalitsuste ühinemine võib mõjutada teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust, olenevalt ühinemise ulatusest ja olemusest ning teenuste tüübist.

Avalikud teenused on defineeritud kui teenused, mida omavalitsused pakuvad elanikkonnale. Nende teenuste hulka kuuluvad tavaliselt infrastruktuuri- ja kapitalimahukad teenused, nagu teede hooldus ja parandus, samuti tööjõumahukad teenused nagu haridus ja sotsiaalhoolekanne. Avalike teenuste pakkumise mõjus on suurenenud suurema omavalitsuse suuruse korral, kus fikseeritud kulud saab jaotada suurema arvu elanike vahel. Samas võivad tööjõumahukate teenuste osutamise kulud kasvada, kuna suurema nõudluse rahuldamiseks on vaja rohkem töötajaid. Avalike teenuste osutamisel on majandusliku efektiivsuse ja demokraatlike tulemuste vahel kompromiss, mis mõjutab nende teenuste osutamise optimaalsust ja tõhusust. (Tavares, 2018)

Kohalike omavalitsuste ühinemiste eesmärk on tihti avalike teenuste osutamise tõhustamine, kuna suuremad omavalitsused võivad saavutada mastaabisäästu ja ressursikasutuse efektiivsuse. Seejuures on mõnes kontekstis, nagu näiteks infrastruktuuri- ja kapitalimahukates teenustes, potentsiaal kasvava elanikkonna suuruse tõttu kulusid jagada, samas kui tööjõumahukate teenuste puhul võivad sellised kasud olla piiratud. (ibid)



Siiski ei pruugi mastaabisääst ilmnedä kõikides teenuseliikides. Tööjõumahukate teenuste puhul, nagu haridus ja sotsiaalhoolekanne, ei too suurem elanike arv automaatselt kaasa kulude kokkuhoidu, kuna kvaliteetse teenuse pakkumiseks võib olla vajalik lisatööjõu palkamine (Kuhlmann & Wollmann, 2011).

Lisaks võivad suuremad omavalitsused kogeda halduskulude kasvu, eriti kui elanikkonna suurus ületab teatud künnise. See võib põhjustada detsentraliseerimise majanduslike eeliste vähenemise ja juhtimiskulude suurenemise, mis võib mõjutada omavalitsuse võimet efektiivselt toimida (Galizzi et al., 2023).

Kuna paljud avalikud teenused pakutakse elanikele kohalike omavalitsuste poolt, on loomulik, et teenuste kvaliteedis võib erinevates piirkondades esineda erinevusi. Üheks põhjuseks, miks teenuste kvaliteet võib varieeruda, on omavalitsuse suurus – suuremates omavalitsustes on tavaliselt rohkem ressursse. Teise olulise tegurina mängib rolli kohaliku omavalitsuse elanike arv. Suurema rahvaarvu korral kiputakse pöörama detailidele rohkem tähelepanu (Uudelepp et al., 2009, viidatud Lepiste, 2019). Kolmandaks tuleb arvestada, et igas riigis on olemas õigusraamistik, millega peavad ka kohalikud omavalitsused kooskõlas olema (Altnurme, 2002, viidatud Lepiste, 2019).

Teenuse kvaliteeti mõjutab personal, millele võib ühinemisel samuti mõju avalduda. Haldusreformi raames võib personalis muutuda töötajate arv, palgatase, professionaalsus, motivatsioon ning füüsiline ja vaimne tervis. Teadustöö selles valdkonnas keskendub nii reformide kvantitatiivsetele aspektidele, nagu töötajate arvu muutused (Baekgaard, 2009; Steiner, 2003), kui ka kvalitatiivsetele aspektidele, näiteks tööülesannete laienemine ja sellest tulenev professionaalsuse ning motivatsiooni tõus (Vojnovic, 2000; Steiner & Kaiser, 2017).

Ühinemiste puhul on täheldatud mõju töötajate arvule ja palgale. Mõnes kontekstis on täheldatud töötajate arvu suurenemist, näiteks tervishoiu- ja sotsiaalhoolekande sektorites poliitiliselt marginaliseeritud omavalitsustes (Steiner, 2003). Teisalt on Harjunen et al. (2019) dokumenteerinud kohaliku personali arvu vähenemist. Palkade osas on tulemused vastuolulised. Mõnes uurimuses on täheldatud palgatõusu (Ndlela et al. 2019, viidatud Galizzi et al. 2013), teistes aga märkimisväärseid muutusi ei täheldatud (Vojnovic, 2000).

Tööülesannete laienemise mõju personali professionaalsusele ja motivatsioonile on enamasti positiivne. Professionaalsuse ja ülesannete kasv on põhjustanud töötajates motivatsiooni

suurenemist (Steiner & Kaiser, 2017), kuigi palgatõus pole alati sellega kaasnenud. Mõju personali vaimsele tervisele ja stressitasemele on keerukam. Ühinemiste järel võib tööülesannete suurenemine olla stressi allikas, eriti kui on vaja ühtlustada erinevaid regulatiivseid, raamatupidamislikke ja tehnilisi protseduure (Vojnovic, 2000).

Bhatti et al. (2015) leidsid, et organisatsiooniliste muudatuste mõju töötajate tervisele sõltub suuresti töökoha ebakindluse tasemest. Väiksemates omavalitsustes töötanud töötajate seas on täheldatud madalamat puudumismäära ja psühholoogilist halba enesetunnet, mis viitab sotsiaalse tunnustuse vähenemisele ja töö autonoomia kaotusele pärast ühinemist (Wallace & Dollery, 2019).

Ühinenud omavalitsuste juhtkonna puudulik kommunikatsioonipoliitika ja töötajate kohtlemise mitmekesisus võib põhjustada töötajates stressi suurenemist (Ndlela et al. 2019, viidatud Galizzi et al. 2013). Kjaer et al. (2010) rõhutas juhtivtöötajate suurenenud mõju ja vähendatud volikogu mõju, mis on viinud nõunike vahelise tajutava mõju muutuseni.

### **1.2.3 Mõju demokraatiale**

Territoriaalne jaotus, mis on samuti haldusreformi osa, aitab vältida keskvalitsuse despootiat (Goldsmith, 1992, viidatud Koromnova, 2020). Efektiivselt toimiva kohaliku omavalitsuse roll ei piirdu üksnes kohalike teenuste osutamise, vaid hõlmab ka elanike elu ja vabaduse kaitset ning demokraatliku osaluse ja kodanikuühiskonna dialoogi soodustamiseks ruumi loomist. Lisaks sellele on tähtis toetada kohalikku arengut ja rikastada kohaliku elu kvaliteeti (Kitchen et al., 2019, viidatud Koromnova, 2020).

Kohalik omavalitsus toimib vahendajana, mis ühendab riiki selle elanikega, tuues seeläbi riigi ja rahva üksteisele lähemale (Abdulhamid & Chima, 2015, viidatud Koromnova, 2020). Seega, tõhusa kohaliku omavalitsuse töö ideaalis eeldab, et institutsioon ise asub oma elanikele võimalikult lähedal. Toimival valitsusel on rida ülesandeid, mis on selle täitmise ja elluviimise pädevuses. Teooria kohaselt tuleks kõik ülesanded jaotada valitsuse erinevate tasandite vahel. Kui teooria ja praktika suudetakse tõhusalt ühendada, peaks kohaliku omavalitsuse töö olema maksimaalselt efektiivne (Ezekiel & Oriakhogba, 2015, viidatud Lepiste, 2019).

Kohalike omavalitsuste aruteludes ja artiklites ilmneb sageli mõiste „rahva valik“. See on demokraatlikus riigis eriti oluline, sest demokraatias on rahva hääl väga tähtis (Shaw, 2002, viidatud Lepiste, 2019).

#### **1.2.4 Sotsiaalmajanduslikud mõjud**

Uurimused näitavad, et kuigi eeldatakse, et liitmised võivad pakkuda mastaabisäästu ja parandada avalike teenuste kättesaadavust, ei pruugi see alati kajastuda elanikkonna sissetulekute kasvus. Hanes ja Wikström (2008) ei täheldanud pärast omavalitsuste liitmisi märkimisväärset mõju elanikkonna sissetulekutele. Samas on Wallace ja Dollery (2019) märkinud, et väiksemate ja maapiirkondade omavalitsuste liitmised võivad avaldada negatiivset mõju, kuna töökohtade arv ja majanduslik aktiivsus võivad kahaneda.

Lisaks sissetulekutele on oluline mõõta liitmiste mõju elanikkonna migratsioonile ja demograafilisele struktuurile. Nakagawa (2016) uuringus leiti, et ühinemiste tulemusel võivad omavalitsused muutuda suuruselt ühtlasemaks, võimaldades elanikkonna paremat jaotumist. Teisalt toob Karlsson ja Eythórsson (2019) välja, et Islandil on liitmisel olnud negatiivne mõju netorände tasemele, viidates võimalikele väljakutsetele piirkondade atraktiivsuses ja elujõulisuses.

## 2. METOODIKA

Antud magistritöö eesmärk on analüüsida 2017. aastal toimunud Valga valla haldusreformi tulemusi, vaadeldes nii reformi ametlikult seatud eesmärke kui ka teaduskirjanduses kirjeldatud võimalikke mõjusid. Uurimuses keskendutakse mitte ainult ametlikele reformieesmärkidele nagu omavalitsuse suutlikkuse tõstmine ja teenuste kvaliteedi parandamine, vaid laiendatakse vaadet ka sellele, kuidas need muutused on mõjutanud elanike igapäevaelu ja kohaliku demokraatia toimimist.

Ühinemisprotsessi tulemuslikkuse hindamisel kasutatakse nii majanduslikke indikaatoreid nagu kulutõhusus ja teenuste kvaliteet kui ka demokraatlike protsesside toimimise mõõdikuid nagu valimisaktiivsus ja kodanike rahulolu. Eesmärk on välja selgitada, kas ja kuidas ühinemine on aidanud kaasa kohaliku majanduse ja demokraatia arengule, ning millised on olnud peamised väljakutsed ja saavutused selles protsessis. Selline lähenemine võimaldab mitmekülgset analüüsi, mis toob esile nii positiivsed kui ka negatiivsed mõjud, andes seeläbi täpsema ülevaate reformi tulemuslikkusest.

Uurimistöö püstitatud eesmärkidest kasutatakse kombineeritud uurimismetoodikat, mis tähendab, et kasutatakse nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset andmekogumise- ja uurimismeetodeid. Kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed uurimismeetodid pakuvad erinevat tüüpi informatsiooni, kuid kui neid meetodeid kombineerida, võivad need üksteist täiendada (Firestone, 1987). Erinevate meetodite kombineerimine võib anda rikkalikuma arusaama uuritavast nähtusest. Kui kasutatakse kvalitatiivset meetodit koos kvantitatiivsega, võib see lisada täiendavaid andmeid, mis kinnitavad kvantitatiivse uuringu tulemusi. Samuti võib kvalitatiivset uurimust laiendada, kui kvantitatiivne meetod osutub piiratuks, eriti keeruliste nähtuste või valdkondade uurimisel (Pope & Mays, 1995).

Magistritöös püstitatud eesmärkide saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuste otsimiseks rakendatakse juhtumianalüüsi. Käesolev lähenemine võimaldab põhjalikult analüüsida konkreetset tegevust või protsessi, keskendudes sellele täpselt määratletud ajaperioodi ja tegevusraamistiku jooksul. Juhtumianalüüsi käigus kogutakse detailset teavet, kasutades mitmekesiseid andmekogumise strateegiaid (Creswell, J.W., 2009). See meetod sobib eriti hästi

olukordades, kus uuritav probleem on lahutamatu seotud oma kontekstiga, võimaldades uurijal tugineda nii kvalitatiivsetele kui ka kvantitatiivsetele andmetele uurimistöe läbiviimisel (Õunapuu, 2014).

Kvantitatiivsed meetodid, nagu selgitab Mahoney ja Goertz (2006), võimaldavad uurijatel rakendada statistilisi analüüse, et hinnata reformide mõjusid laiaulatuslikes andmekogumites. See lähenemine toetub numbrilistele tõenditele, mis võimaldavad teha üldistatavaid järeldusi ning avastada trende ja mustreid suuremas skaalas.

Kvalitatiivsed meetodid, nagu juhtumiuuringud ja süvaintervjuud, võimaldavad seevastu süveneda konkreetsete nähtuste, protsesside ja individuaalsete kogemuste mõistmisse. Need meetodid on kasulikud reformide konteksti ja sügavamate mõjude mõistmiseks, kus oluline on mõista subjektiivseid kogemusi ja sotsiaalseid interaktsioone. Nagu Bennett ja Elman (2006) märgivad, võimaldavad kvalitatiivsed meetodid teadlastel uurida kausaalseid seoseid ja arendada teooriaid, mis on kvantitatiivsetes lähenemistes vähem rõhutatud. (Mahoney & Goertz, 2006)

Haldusreformide uurimisel on eriti oluline integreeritud lähenemisviis, mis ühendab mõlema traditsiooni tugevused. Näiteks kvantitatiivne analüüs võib tuua esile reformide üldised mõjud, samal ajal kui kvalitatiivne analüüs aitab mõista, kuidas ja miks need mõjud tekkisid. Selline kombineeritud lähenemine suurendab uurimuse terviklikkust ja usaldusväärsust, võimaldades teha põhjalikumaid ja täpsemaid järeldusi. (Bennett & Elman, 2006)

Uurimismeetodite valik ja kohaldamine peaks toetuma põhjalikule metodoloogilisele kaalutlusele ja kriitilisele mõtlemisele, et optimeerida andmete kogumist ja analüüsi viise, mis toetavad teadusuuringu eesmärke ja aitavad kaasa teadmiste arengule haldusreformide mõjude kohta (Mahoney & Goertz, 2006). Tulemuslikkuse hindamine hõlmab nii väljundite kui ka mõjude mõõtmist. Kuigi see võimaldab hinnata teatud reformide otsest tulemuslikkust, nagu avalike teenuste osutamise kulude või kvaliteedi muutused, on mõju hindamine keerulisem, kuna ei pruugi olla selge, kas muutused on otseselt reformist tingitud või mõjutatud ka muudest teguritest. Tulemuste ja mõjude vahel on oluline vahet teha. Tulemused on konkreetsed väljundid, mida saab otseselt seostada reformiga, nagu näiteks avaliku sektori teenuste osutamise kulude vähenemine või haldusprotsesside kiirenemine. Mõjud seevastu hõlmavad laiemaid sotsiaalmajanduslikke muutusi, mis võivad ilmneda pikema aja jooksul ja mille seost reformiga on raskem tõestada, nagu elukvaliteedi paranemine või majandusliku konkurentsivõime kasv. Tulemuslikkuse mõõtmine

võib anda väärtuslikku teavet reformi otseste tulemuste kohta, on mõjude mõõtmisel oluline arvestada, et tulemused ei pruugi alati olla otseselt reformidega seotud. On oluline mõista ja tunnistada, et mõnikord ei ole võimalik põhjuslikku seost kindlaks teha ja et muutused võivad olla tingitud mitmetest teguritest, mis ületavad reformi otsese mõju. (Gao, 2015)

Poolstruktureeritud kirjalikud intervjuud (lisa 2) viidi läbi 19 inimesega (lisa 1), kes olid ühinemisprotsessis võtmetähtsusega ametikohal või olulises rollis: ministrid, vallavanemad, volikogu esimehed ja erinevate valdkondade spetsialistid, kelle ülesannete hulka kuulus valdade nõustamine ühinemise perioodil. Hinnangud andsid lisaks ametnikud erinevatest valdkondadest, kes tulenevalt pikaajsest karjäärast andsid olulise sisendi võrdlemaks ühinemise eelset aega ning praegust olukorda. Antud intervjuude kaudu otsiti vastust küsimusele milline on olnud ühinemise tajutav mõju. Silmas pidades, et inimeste arvamused on subjektiivsed, on siiski pikaajse tööstaažiga ametnike arvamusi antud teema analüüsi kaasatud põhjusel, et intervjuueeritavad spetsialistid omavad valdkondlikku kompetentsi, andes adekvaatne hinnang ühinemisprotsessi mõjudele oma pädevuse piires. Enne kirjalike küsimuste edastamist, helistas autor intervjuueeritavatele ning andis ülevaate magistritöö uurimisküsimustest ja probleemipüstitusest. Küsimuste ja intervjuueeritavate vastused vahetati e-kirja teel ning on taasesitatavas vormis, mis tagab uurimuse läbipaistvuse ja tõenduspõhisuse.

Autor koostas avaliku küsitluse Google Vormid keskkonnas (lisa 3; 4), et hinnata kuidas tajuvad valla elanikud ühinemise mõjusid. Küsitlusele vastas 121 inimest, kellest 117 märkis end elanikuna ühest ühinemiseelsest omavalitsusest. Küsitluse (lisa 3) koostamisel arvestati, et küsimused mida esitati on valdkondadest, mida vallaelanik peaks suutma avaliku teenuse tarbimisel hinnata või tunnetada. Käsitleti ka ühinemislepingus üles seatud eesmärgid. Ühtlasi on võimalik diferentseerida, kuidas eristuvad inimeste hoiakud varasemate valdade järgi (lisa 6). Küsitluses kasutati erinevaid hinnanguskaalasid (1-3 ja 1-5), mis valiti vastavalt küsimuste eripärale. Veebiküsitluse miinuseks oli see, et sellele oli võimalik vastata ainult interneti vahendusel. Jagamiseks kasutati erinevaid kanaleid nagu näiteks Valga valla koduleht ning erinevate allasutuste kodulehed, samuti jagati seda sotsiaalmeedias. Küsitlus viidi läbi anonüümselt, mistõttu polnud võimalik kontrollida vastajate autentsust ega välistada topeltvastuseid. Siiski, arvestades küsitlusele saadud vastuste suhteliselt väikest arvu, on topeltvastamise tõenäosus madal.

Majanduslike mõjude hindamiseks kasutati eelarvete analüüsi, kus võrreldakse valitsemise üldkulusid eelarvetes, uuritakse teenuste majanduslikku tõhusust ning tulubaasi kasvu (lisa 5). Täiendavate andmete saamiseks intervjueriti spetsialiste ning tehti päring Riigi Tugiteenuste Keskusele.

Majandusaasta aruannete ja eelarvete andmete abil on võimalik hinnata valitsemise kulu inimese kohta. Ühtlasi on võimalik hinnata palgakulu ning ametnike arvu. Aluseks on võetud 2015., 2017. ja 2022. aasta andmed.

Mõju avalike teenustele hinnatakse teenustega rahulolu, kättesaadavust ja töötajate kvalifikatsiooni kasvu erinevates valdkondades. Hindamise tööriistadena kasutatakse veebiküsitlust ja kirjalikke intervjuusid.

Ühinemise mõju demokraatiale uurimisel keskendutakse valimisaktiivsusele, valimisnimekirjade arvule ja kandidaatide arvule ning erakondade ja valimisliitude suhtele. Analüüsitakse, kuidas nimekirjad hääli kogusid enne ja pärast ühinemist, mis annab ülevaate poliitilise konkurentsi tasemest. Meetoditena rakendatakse valimisnäitajate analüüsi ja küsitlust ning intervjuusid. Valimiste arhiivist ([valimised.ee](http://valimised.ee)) on võimalik koguda piisavalt andmeid, et mõista kas ja kuidas on valimisliitude ja erakondade nimekirjade tasakaal muutunud. Ühtlasi annavad hea ülevaate intervjuude vastused, kuna paljud intervjueeritavad esindavad ise vastavalt erakondasid või valimisliite. Rahvaküsitluse põhjal on võimalik hinnata vastanute eelistusi erakondade ja valimisliitude vahel.

Sotsiaalmajanduslik mõju elanikkonnale hõlmab inimeste arvu ja sissetulekute kasvu. Kuigi uuringute kohaselt on selle mõju raske hinnata, püütakse leida seisukoht intervjuude abil. Ühtlasi on kvantitatiivselt hinnatav väljaränne vallast.

Autor kasutas teksti korrigeerimiseks ja õigekeele kontrolliks Chat GPD-d.

Tabelis 2 on esitatud ülevaade sellest, milliseid uurimismeetodeid kasutati konkreetsete hindamiskriteeriumite analüüsimiseks. Uuringus rakendati dokumendianalüüsi, hõlmates ühinemislepingut, Valga valla arengukava ja eelarvestrateegiat ning majandusaasta- ja valimiste aruandeid. Lisaks kasutati kirjalikke intervjuusid ja veebiküsitlust.

Tabel 2. Hindamiskriteeriumid ja -metoodika

Valdkond, kus mõju avaldub	Hindamiskriteeriumid/mõõdikud	Hindamiseks kasutatud meetodid
Majanduslikud mõjud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- protsent eelarvest valitsemise üldkuludele.</li> <li>- teenuste tagamise majanduslik tõhusus</li> <li>- kokkuvõid</li> <li>- tulubaasi kasv</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- eelarveanalüüs</li> <li>- intervjuud spetsialistidega</li> </ul>
Mõju demokraatialle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- valimisaktiivsus, valimisnimekirjade arv, erakondade nimekirjad vs valimisliidud, kandidaatide arv valimisnimekirjades</li> <li>- kuidas kogusid hääli maapiirkondadest kandideerinud kandidaadid</li> <li>- poliitilise konkurentsi kasv</li> <li>- poliitiline kultuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- valimisnäitajate analüüs</li> <li>- intervjuud</li> <li>- küsitlus</li> </ul>
Mõju avalikele teenustele ja halduspersonalile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- teenustega rahulolu (uuringud näitavad, et teenuse kvaliteeti on raske hinnata ja see on väga subjektiivne</li> <li>- teenus on rohkem kättesaadav</li> <li>- töötajate kvalifikatsiooni kasv</li> <li>haridus, sotsiaal, heakord</li> <li>- võimu kaugenemine</li> <li>- töötajate spetsialiseerumine arv mingis valdkonnas (nt sotsiaaltöötajad)</li> <li>- töötajate kompetentsi kasv</li> <li>- palgatõus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- küsitlus</li> <li>- intervjuud,</li> <li>- arvandmete analüüs (ametnike arv enne ja nüüd)</li> </ul>
Sotsiaalmajanduslik mõju elanikkonnale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- elanike arvu muutused</li> <li>- elanike sissetuleku kasv</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- statistika analüüs</li> <li>- kirjalikud intervjuud</li> </ul>

Allikas: Tavares, (2018); Galizzi et al., (2023); Kuhlmann & Wollmann, (2011)



### **3. OMAVALITSUSÜKSUSTE LIITMISE TULEMUSED VALGAS**

#### **3.1 Valga valla ühinemine ja seatud eesmärgid**

Valga vald loodi 22. oktoobril 2017, ühendades endas Valga linna, Karula valla, Taheva valla, Tõlliste valla ja Õru valla. Vallapiir järgib ühinenud omavalitsusüksuste välispiiri ning Valga valla territooriumil kulgeb riigipiir ka Läti Vabariigiga. Ühinemislepingu kohaselt on vallavolikogu ja vallavalitsuse ametlik asukoht ning valla keskus Valga linn, mis säilitas samas linna staatuse vallasisesena. Valga linna eripäraks on Valga-Valka kaksiklinna staatus ja tihedad Eesti ja Läti piiriülesed koostöösuhted. Tasakaalustatud ja kodanikulähedaste otsustusprotsesside tagamiseks on rajatud teeninduskeskuste süsteem, mis opereerib Lüllemäe külas (Karula teeninduskeskus), Hargla külas (Taheva teeninduskeskus), Tsirguliina alevikus (Tõlliste teeninduskeskus) ja Õru alevikus (Õru teeninduskeskus) (Geomedia, 2018).

Ühinemisläbirääkimiste alustamisega nõustusid Karula, Taheva, Tõlliste, Sangaste ja Õru vallavolikogud. Hummuli Vallavolikogu keeldus läbirääkimiste alustamisest veebruaris 2016. aastal. Sangaste Vallavolikogu osales ühinemisläbirääkimistel kuni 2. juunini 2016, mil otsustas lõpetada ühinemisläbirääkimised Valga piirkonnaga. (Ühinemisleping, 2016. Lisa 1)

Valda kavandati mitmetasandiline struktuur, eristades selgelt valla strateegilist juhtimist ja teenuste korraldamist. Teenuste osutamise funktsioone delegeeritakse piirkondlikele asutustele, teeninduskeskustele ja erasektorile, tagades samas professionaalse juhtimise. Juhtimisfunktsioonid ja koordineerivad teenused planeeriti koondada valla keskusesse. (Ühinemisleping, 2016)

Teeninduskeskuste süsteemi loomine erinevates piirkondades, kus osutatakse elanikele vajalikke teenuseid. Teeninduskeskused peavad tagama sotsiaalteenused, dokumendivastuvõtu, informatsiooni jagamise ja muud kohalikud teenused. Otsustusprotsesside kodanikuläheduse tagamiseks moodustati teeninduskeskused vastavalt piirkondlikele vajadustele. (ibid)

Valla töökorralduses rõhutati kohalike elanike kaasrääkimise võimaluste olulisust otsustusprotsessides. Vallavolikogu koosseisus ja ametiasutuse struktuuris arvestati piirkondliku

esindatuse põhimõtteid. Vallavolikogu valimisringkonnad säilisid muutumatutena ning vallas ei vähenendatud valimisjaoskondade arvu. (ibid)

Karula, Taheva, Tõlliste, Õru vallad ja Valga linn sõlmisid ühinemislepingu, mille eesmärk oli moodustada ühisel alusel uus omavalitsusüksus – Valga vald. Leping kajastab kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikku ühinemist, püstitades eesmärgiks kogukondade jätkusuutliku arengu ja suurenenud strateegilise juhtimisvõimekuse. Ühinemise käigus oli oluline rõhuasetus avalike teenuste ja taristu arendamisele, hariduse kättesaadavuse tagamisele, kohaliku majanduse elavdamisele ning kogukonna kaasamise suurendamisele. (ibid)

Ühinemisleping sätestab lepinguosaliste õigused, kohustused, ühinemise ajakava ning loodava valla struktuuri. Lepingus on olulisteks eesmärkideks mh elanike heaolu ja turvalisuse tagamine, teenuste mitmekesisuse, kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine. Samuti pannakse rõhku juurdepääsule kvaliteetsetele teenustele, mis nõuavad ametnike professionaalsust, ning elanike võimekuse suurendamisele probleemide iseseisvaks lahendamiseks. Ühinemise tulemusel loodud Valga valla territoorium moodustub ühinenud omavalitsusüksuste territooriumide summana, säilitades Valga linna kui maakonnakeskuse. Uue vallavolikogu koosseisus on 27 liiget, keda valitakse ühes vallaüleses valimisringkonnas. (ibid)

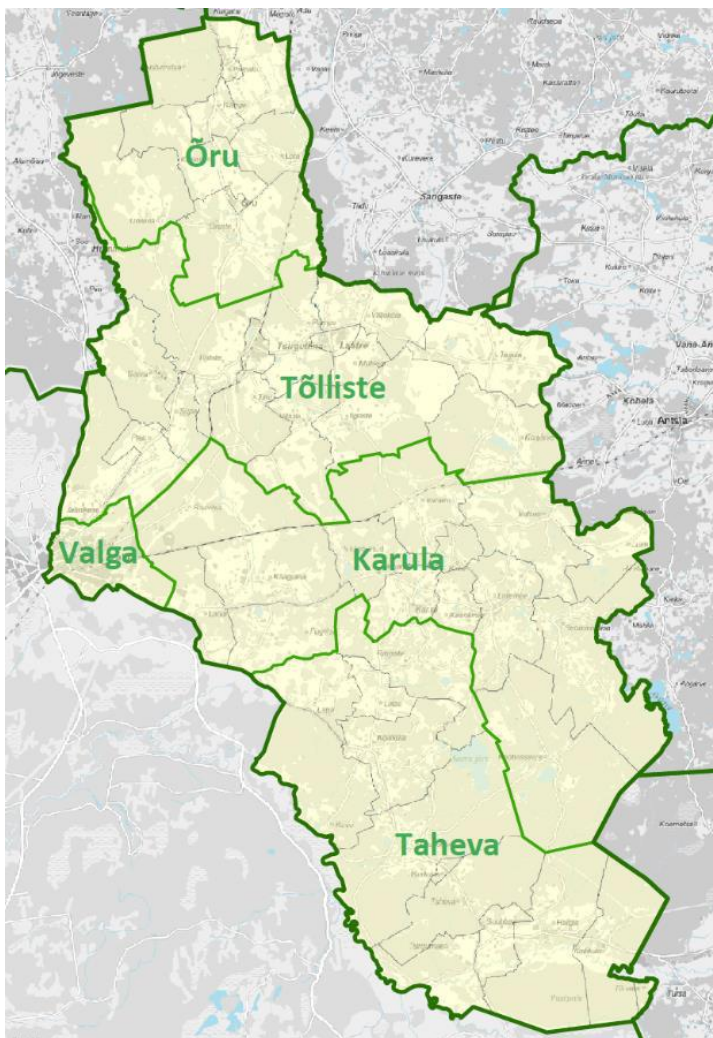
Ühinemislepingus esitati detailne plaan avalike teenuste arendamiseks, Sõnastati eesmärgid hariduse, alushariduse, üldhariduse, huvikoolide ja -hariduse, noorsootöö, sotsiaalteenuste ja -toetuste, tervishoiu korralduse, külaliikumise ja koostöö kodanikuühendustega, vaba aja, kultuuri, spordi, raamatukogude, elamu- ja kommunaalmajanduse, ühisveevarustuse ja -kanalisatsiooni, soojamajanduse, jäätmemajanduse, ühis- ja koolitranspordi, kohalike teede, tänavate ja haljastuse arendamise osas. (ibid)

Ühinemistoetuse kasutamist käsitlevas sektsioonis on välja toodud, et keskvalitsuse eraldatavat ühinemistoetust kasutatakse investeeringuteks, registrite ühildamiseks, juhtimisstruktuuri ümberkorraldamiseks, õigusaktide ühtlustamiseks, ametnike ja töötajate koolituseks ning töökorralduste mõistlikuks ühtlustamiseks. (ibid)

Valla ametiasutuse töökorraldus järgis ühinemise juhtkomsjoni soovituslikku juhtimisstruktuuri. Ühinenud omavalitsuste ametiasutuste töötajad jätkavad teenistust vastavalt endisele töövaldkonnale. Vallavalitsuses eristati selgelt poliitilisi ja haldusfunktsioone. (ibid)

Ühinenud omavalitsuste haldusterritooriumi pindalaks kujunes 749,58 km<sup>2</sup> ja rahvaarvuks 16847, millest: Karula vald 229,92 km<sup>2</sup>, 978 inimest; Taheva vald 204,71 km<sup>2</sup>, 723 inimest; Tõlliste vald 193,78 km<sup>2</sup>, 1592 inimest; Valga linn 16,54 km<sup>2</sup> 13091 inimest; Öru vald on 104,63 km<sup>2</sup>, 463 inimest. (Ühinemisleping, 2016. Lisa 1)

Järgneval joonisel (vt Joonis 1) on kujutatud Valga valla administratiivpiirid ja teeninduspiirkonnad peale ühinemist. Valga valla elanikkond on koondunud Valga linna (70,8%). Vallas on 52 asustusüksust, nendest 1 vallasisene linn (Valga), 3 alevikku (Laatre, Tsirguliina, Öru) ja 48 küla.



Joonis 1. Valga valla administratiivpiirid ja teeninduspiirkonnad peale ühinemist.  
Allikas: Valga valla arengukava ja eelarvestrateegia 2019-2023

Ühinemise ootused olid suunatud kvaliteetsemate ja paremini kättesaadavate teenuste osutamisele kodanikele, samuti oluliselt efektiivsemale juhtimisele ja vallamajade võimekuse suurendamisele (intervjueeritav 5, 6, 11, 13, 17, 12).

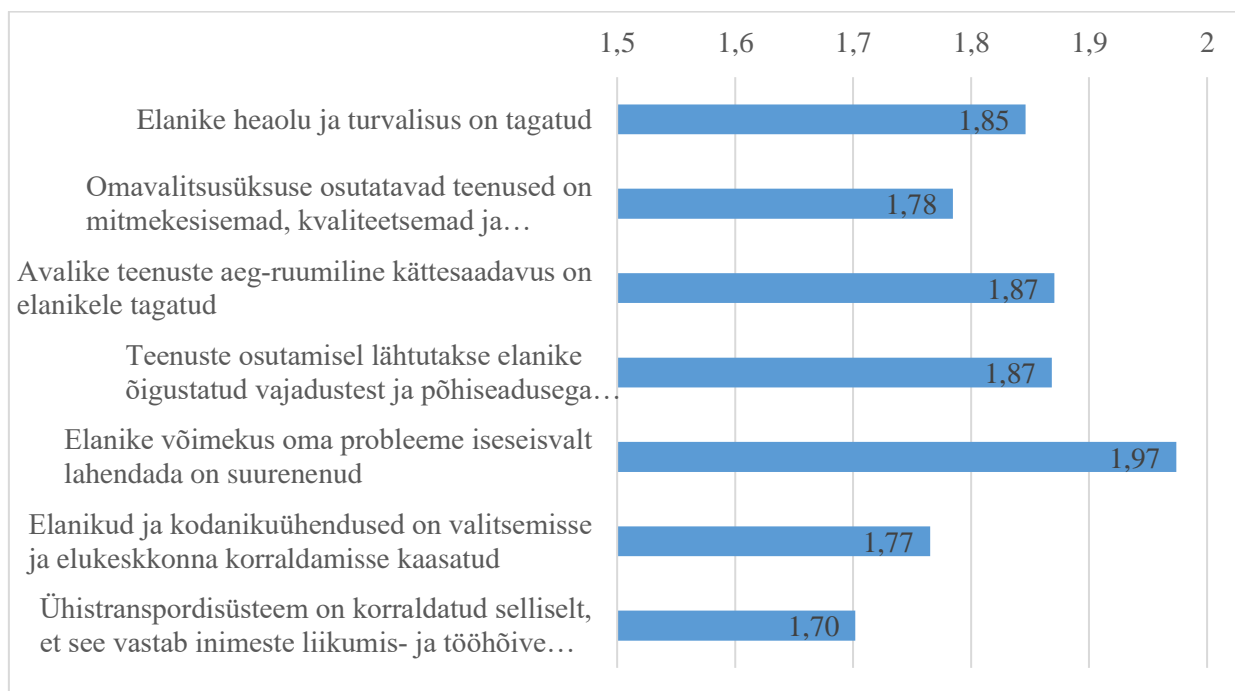
Ühinemise põhjendustes rõhutati ka mastaabiefekti ning valitsemiskulude vähendamist, mis peaksid viima suurema majandusliku tõhususeni. Läbi suuremate ja võimekamate omavalitsusüksuste loomise püüti saavutada ka tasakaalustatud ja kodanikukeskse otsustusprotsessi, mis hõlmaks laiemaid õigusi kohalikul tasandil ning tõstaks valla elanike elatustaseme. Reformiga kaasnes ka missiooni ja visiooni sõnastamine, mis kajastaks Valga valla keskendumist elanike heaolu ja konkurentsivõime kasvatamisele avatud valitsemise põhimõtetest lähtuvalt. (intervjueeritav 17, 7, 4, 18)

„Peamiselt nähti mastaabisäästu ja arutu konkureerimise lõpetamist. Valga linna jaoks polnud ühinemist otseselt vaja, kuid vabatahtliku ühinemisega vältisime a) isolatsiooni jäämist, kui Valga linna ümbritsevad omavalitsused oleksid liitunud Tõrva, Otepää, Antsla suunas b) Taheva, Tõlliste, Karula, Õru sundliitmist, kui punktis a) toodud liitumine poleks teoks saanud. Valisime Valga linnas vabatahtlikku ühinemise tee seetõttu, et võimalikult palju asju ise kokku leppida ja protsessi juhtida.“ (intervjueeritav 5)

Reformi peamiseks eesmärgiks peeti kohalike omavalitsuste suutlikkuse tõstmist, mis hõlmaks nii haldus- kui ka finantsvõimekust. Selle saavutamiseks sooviti ühendada jõud, et pakkuda kvaliteetsemaid teenuseid ja tõsta elanike elukvaliteeti, samuti tagada võimekamate ja spetsialiseerunud ametnike olemasolu ning paremat halduse ja teenuste korraldust. (intervjueeritav 7, 4, 17, 13, 12, 4)

Veebiküsitluse tulemuste analüüs näitab, et lepinguga seotud eesmärgid ei ole vastajate hinnangul täidetud. Küsitluses hindasid osalejad eesmärkide saavutamist skaalal 1 (negatiivne muutus) kuni 3 (positiivne muutus). Enamik vastuseid näitavad negatiivset suundumust, eriti ühistranspordi valdkonnas, mis on saanud kõige negatiivsema tagasiside. Kõige kõrgema keskmise hinnangu, 1,93 skaalapunkti, sai eesmärk, mis puudutab elanike võimet oma probleeme iseseisvalt lahendada. Antud hinnang viitab asjaolule, et muutused olnud vastajate arvates ebasoodsad ja eesmärkide saavutamine on jäänud oluliselt alla ootuste.

Järgneval joonisel (vt Joonis 2) on kujutatud veebiküsitluse tulemused ühinemislepingu eesmärkidest



Jooni 2. Rahva arvamus ühinemislepingu eesmärkide täitmisest skaalal 1 (negatiivne muutus) - 3 (positiivne muutus)

Allikas: Autori koostatud lisa 4 andmete põhjal

## 3.2 Majanduslik kasu

### 3.2.1 Mõju eelarvele ja majanduslik võimekus

Ühinemisprotsessi mõju Valga valla eelarvele ja majanduslikule võimekusele on mitmetahuline ning paljuhõlmav teema. Üldiselt peegeldavad intervjuudest saadud vastused positiivset suundumust, märkides, et ühinemine on toonud kaasa eelarvete märkimisväärse suurenemise ja suurendanud omavalitsuste võimet korraldada tööd efektiivsemalt ja kvaliteetsemalt. Erilist tähelepanu on pööratud sellele, kuidas suuremad kohalikud omavalitsused on suutelised palkama spetsialiseerunud ametnikke (intervjueeritav 10, 6), mis on parandanud teenuste osutamist, eriti maapiirkondades, kus varem oli keeruline teostada suuremahulisi investeeringuid ja kus ametnikud pidid sageli töötama mitmel rindel korraga (intervjueeritav 7, 13, 14, 17, 19).

„Üldjoontes oli mõju positiivne eelkõige maapiirkondade jaoks. Väikestes valdades oli keeruline tagada suuremahulisi investeeringuid. Samuti olid vallaametnikud n-ö rööprähklejad, mitte oma valdkonna spetsialistid. Seetõttu võib öelda, et ka palgafondi mastaabiefekt oli täiesti olemas, kuigi

näeme praeguseks, et see tol korral "ülepaisutatud" struktuuri variant, mis ei läinud käiku, on nüüd saamas reaalsuseks. Toon ühe konkreetse näite ka. Meie ideaalvariandis oli juba 2017. aastal kavandatud struktuuri GIS-spetsialisti ametikoht. Tol korral vähendati uut struktuuri kuni põhimõtteliselt miinimumini, kuid täna oleme olukorras, kus seda inimest on ikkagi vaja.“ (intervjueeritav 7).

Siiski tõdetakse, et hoolimata üldisest positiivsest mõjust on tulemused olnud segased. Mõned vastajad märkisid, et allasutuste eelarve ja majanduslik võimekus ei kasvanud, viidates sellele, et eelarve suurenemine ei pruukinud automaatselt tähendada kõigi asutuste ja sektorite võimekuse kasvu. Teisalt tõi suurenenud eelarve kaasa suuremaid investeeringuid valla arengusse ja ELi rahastamisvõimaluste parema kasutamise kuni COVID-19 pandeemia ja inflatsiooni tõusuni, mis tõi kaasa majanduslikud väljakutsed. (intervjueeritav 10, 18, 19)

Mõned intervjueeritavad tõi välja, et kuigi lühiajaliselt andsid ühinemistoetused ja investeeringud võimaluse ellu viia mitmeid projekte, on pikemas perspektiivis valla eelarve muutunud pingelisemaks. Energia- ja sotsiaalkulude kasv, teenuste ja kaupade kallinemine ning palgasurve on suurendanud finantskoormust. Samuti on märgitud, et kriiside järgsed aastad on raskendanud majandusliku võimekuse hinnangut, kuna esialgsel perioodil keskenduti struktuuride ülesehitamisele ja sisseelamisele. (intervjueeritav 6, 13)

On rõhutatud, et kuigi eelarvete mahud kasvasid ühinemisel, ei toonud see automaatselt kaasa majandusliku võimekuse tõusu. Eelkõige on täheldatud, et kuigi on võimalik tegeleda suuremate projektidega, eeldab iga piirkonna võrdne kohtlemine suurt hoolikust ja tasakaalustatust, mis omakorda võib piirata ühinemise majanduslikku efektiivsust. Samuti on esile tõstetud, et kuigi teoreetiliselt peaks mastaabiefekti ja eelarve suurenemise kaudu majanduslik võimekus kasvama, sõltub reaalne tulemus efektiivsest eelarve ja rahavoogude juhtimisest. (intervjueeritav 3, 6, 11, 13)

Kuigi Valga valla ühinemisprotsess on toonud kaasa eelarvete suurenemise ja teatud määral parandanud majanduslikku võimekust, on väljakutsed endiselt märkimisväärsed. COVID-19 pandeemia ja majanduskriisid on avaldanud olulist mõju valla finantsolukorrale, muutes eelarve pingelisemaks ja raskendades suuremahuliste projektide rahastamist. Seega võib järeldada, et ühinemisprotsessi mõju Valga valla majanduslikule võimekusele osutunud küsimuseks, millele ei

ole ühest selget vastust - hõlmates nii positiivseid kui ka negatiivseid muutusi mis vallaarengu ja tuleviku valguses vajavad edasist analüüsi ja hoolikat juhtimist.

### **3.2.2. Eelarvete analüüs**

Hindamaks kas ja kuidas on kulud muutunud pärast 2017. aasta omavalitsuste ühinemist, võrdles autor Valga valla valitsemiskulusid 2015, 2017 ja 2022. aastatel. Oluline on märkida, et kõrvutatakse omavalitsuste tööjõukuluseid ja üldkuluseid enne ja pärast ühinemist, et teha kindlaks, kas ühinemine on toonud kaasa kulude vähenemise. Valga valla omavalitsuste ühinemine oli suunatud efektiivsuse ja kulusäästlikkuse suurendamisele. Tööjõu- ja üldkulude analüüs 2015., 2017. ja 2022. aastate lõikes annab võimaluse hinnata, kuidas on ühinemine mõjutanud kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimist.

Võrreldes 2015. aastaga, mis oli enne ühinemist, on 2022. aastaks tööjõukulud suurenenud kokku 3,497 miljoni euro võrra, samas kui rahvaarv on vähenenud 1501 inimese võrra. Tööjõukulu elaniku kohta on tõusnud 521 eurost 797 eurole, mis viitab sellele, et tööjõukulud on kasvanud (Valga linna, Õru valla, Taheva valla, Karula valla, Tõlliste valla 2015 aasta majandusaasta aruanne; Valga valla 2022 aasta majandusaasta aruanne; RTK päring).

Eelarve on samal ajavahemikul kasvanud 44%, kuid tööjõukulu ja üldkulu elaniku kohta on tõusnud veelgi enam, vastavalt 53% ja 57%. See näitab, et ühinemise järgselt on valitsemiskulud kasvanud kiiremini kui eelarve, mis võib olla tingitud ka rahvaarvu vähenemisest.

Kohe pärast ühinemist, 2017. aastal võrreldes 2022. aastaga, on tööjõukulud kasvanud 2,053 miljoni euro võrra, samal ajal kui rahvaarv on vähenenud 1229 inimese võrra. Tööjõukulud elaniku kohta on seega tõusnud, kuna 182 euro võrra on suurenenud kulutused ühe elaniku kohta. Samuti on eelarve täitmine suurenenud 2,910 miljoni euro võrra (Valga linna, Õru valla, Taheva valla, Karula valla, Tõlliste valla 2017 aasta majandusaasta aruanne; Valga valla 2022 aasta majandusaasta aruanne, RTK päring).

Üheselt arusaadavale järeldusele on keeruline jõuda, kas ühinemine on toonud kaasa tööjõukulude ja üldkulude suurenemise nii absoluutsetes summades kui ka elaniku kohta, põhjusel, et neid tulemusi mõjutab rahvaarvu langus, olukord majanduses ja üldine inflatsioon. Kuigi eesmärk oli

saavutada kulusäästlikkust, on reaalsed kulud tööjõule ja üldkulud hoopis kasvanud, millel on kindlasti otsene seos nii eelarve suurenemisega kui rahvaarvu langusega.

Tööjõukulude suurenemine võib viidata palgatõusudele valla töötajate seas, mis omakorda võib olla tingitud nii riigi majanduslikust olukorrast kui ka sellest, et tööle on võetud rohkem kvalifitseeritud töötajaid. Töötajate arvu vähenemine 105 võrra näitab, et valitsemine on muutunud tõhusamaks.

Seega ei pruugi ühinemise eesmärgid kulusäästlikkuse osas täielikult täitunud olla. Lõplike järelduste tegemiseks on vaja antud valdkonnale keskenduvat täiendavat analüüsi.

### **3.2.3. Investeeringud ja majanduslik areng**

Ühinemise mõju investeeringutele ja majandusarengule sõltub suuresti kohalikust kontekstist, nagu näitab Valga valla näide. Intervjueeritavate üldine arvamuse on et ühinemisprotsess suurendas investeerimisvõimekust, andes ühinenud omavalitsustele suurema "rahakoti", mis omakorda võimaldas kaasata rohkem laene ja teostada paljusid pikalt edasi lükatud projekte, sealhulgas haridus- ja sotsiaalvaldkonnas, samuti teede ja tänavate seisukorras.

Kuigi investeeringute osas on märgatud positiivset mõju, eriti tänu laenuvõimekuse suurenemisele ja välisvahendite kaasamise võimalustele, on majandusarengu mõju hinnatud pigem neutraalseks (intervjueeritav 7). Üldine seisukoht intervjueeritavate seas oli, et ettevõtjad ei vali tegevuspiirkonda omavalitsuse suuruse, vaid efektiivse ja lihtsa asjaajamise alusel kohaliku omavalitsusega. Kultuurivaldkonnas ei täheldatud Valgas olulist positiivset muutust (Intervjueeritav 5), mis viitab sektori eripärale investeeringute mõjutamisel.

Hoolimata suurenenud finantsvõimekusest ja investeeringute võimalustest tekitasid järgnevad majanduskriisid, nagu COVID-19 pandeemia, energiakriis ja sõda Euroopas, olulisi väljakutseid (intervjueeritav 19). Eelnimetatud kriisid esitasid väljakutseid ka omavalitsusele, muutes investeeringute planeerimise ja üldise majandusolukorra keerukamaks. Kuigi esialgu tundus, et ühinenud omavalitsustel on rohkem vahendeid suuremateks ettevõtmisteks, tõid bürokraatia suurenemine ja omaosaluse määrade tõus kaasa omavahendite vähenemise (intervjueeritav 7).



„Valga vallas on haldusreformi järgselt tehtud mitmeid investeeringuid baasteenuste infrastruktuuri, sealhulgas noortekeskuste ja muusikakoolide ulatuslikuks renoveerimiseks ning amortiseerunud basseini täielikuks taastamiseks. Siiski on investeeringute rahastamine osutunud keeruliseks, kuna vajalikud vahendid tuleb suures osas saada fondidest ja laenudest, kuna omavalitsuse enda finantsvõimekus on piiratud. Tööjõukulude, maksude, hoonete ülalpidamise ja muude halduskulude kiire kasv on oluliselt piiranud omavalitsuse võimet katta projekti omaosalust, mis tihti nõuab vähemalt 30% projektikulust pluss abikõlbmatud kulud, nagu tuleohutustööd. Haldusreform, mille eesmärk oli suurendada omavalitsuste finantsautonoomiat ja võimekust, ei ole oluliselt suurendanud eelarveid ega loonud uusi tululiike, nagu näiteks tasandusfondi eraldisi, mis endiselt jaotuvad aastate taguse põhimõtte alusel.“ (intervjueeritav 13)

Mõned intervjueeritavad märkisid, et kuigi ühinemisjärgselt olid kättesaadavad ühekordsed toetused teatud projektide elluviimiseks, ei ole pikaajaliselt märkimisväärset arengut näha (intervjueeritav 11). Tõdeti, et kuigi teoreetiliselt peaksid ühinenud omavalitsused suutma paremini toime tulla väljakutsetega tänu suurematele ressurssidele ja paremale laenuvõimekusele, ei ole see alati praktikas realiseerunud (intervjueeritav 13).

Haldusreform tõi kaasa märkimisväärseid muutusi investeeringute planeerimises ja elluviimises, suurendades omavalitsuste finantsvõimekust ja laenuvõimekust. Siiski on majandusarengu mõju keeruline üheselt hinnata, kuna see sõltub paljudest teguritest, sealhulgas väliste kriiside mõjust ja omavalitsuse suutlikkusest toime tulla bürokraatiaga ja leida piisavalt vahendeid omaosaluse katmiseks. Seega, kuigi ühinemine on loonud teoreetilisi võimalusi paremaks majandusarenguks ja suuremateks investeeringuteks, on nende võimaluste praktiline rakendamine olnud keeruline ja sõltuv välistest majandustingimustest ning omavalitsuste sisemisest juhtimisvõimekusest. (intervjueeritav 3, 2, 6, 7)

### **3.3. Teenuste kvaliteet**

#### **3.3.1 Mõju avalike teenuste kvaliteedile**

Ühinemise mõju avalike teenuste kvaliteedile Valga valla näitel kätkeb endas nii selgeid edusamme kui ka väljakutseid. Reformi üks peamisi eesmärke oli parandada teenuste kvaliteeti, mis saavutati suuremal määral läbi spetsialiseerumise ja ressursside optimeerimise. Suurenenud

võimekus palgata spetsialiseerunud ametnikke on võimaldanud omavalitsustel pakkuda kõrgema kvaliteediga teenuseid, eriti sellistes valdkondades nagu sotsiaalhoolekanne ja heakord.

Sotsiaalvaldkonnas on haldusreform toonud kaasa olulisi positiivseid muutusi. (intervjueeritav 7, 10) Suuremate omavalitsusüksuste võimekus kaasata erinevaid spetsialiste on parandanud keerukamate juhtumite lahendamise võimekust (intervjueeritav 10). Lisaks on uute asutuste loomine ja mitmete uute hoonete rajamine koostöös riigiga loonud tänapäevased elutingimused abi vajavatele inimestele (intervjueeritav 18). Need sammud on võimaldanud omavalitsustel paremini vastata elanikkonna vajadustele.

Haridusvaldkonnas on ühinemise mõju olnud vähem märgatav. Kuigi investeeringud haridusinfrastruktuuri on parandanud õppekeskkonda, on õpetajate ja tugispetsialistide kvaliteet püsinud stabiilsena, viidates sellele, et haridusvaldkonnas on teenuste kvaliteet jäänud suuresti muutumatuks (intervjueeritav 7). Siiski on sotsiaalvaldkonnas saavutatud spetsialiseerumine aidanud kaasa ka haridussektori kvaliteedi paranemisele, eriti keerukamate vajadustega õpilaste toetamisel (intervjueeritav 13, 10).

Heakorras on täheldatud teenuste kvaliteedi tõusu, mida toetab suuremate omavalitsusüksuste suurenenud tehnikabaas ja võimekus. Kuigi lahenduste saavutamise kiirus on mõnel juhul aeglustunud, on üldine kvaliteet paranenud, tänu sellele, et teenuseid on võimalik tagada ühiselt ja spetsialistid oskavad paremini lähteülesandeid koostada. See näitab, et ühinemine on soodustanud teenuste ühtlustumist ja kvaliteedi tõusu, isegi kui see on toimunud teatud aeglustumise hinnaga. (intervjueeritav 7)

„Avaliku teenuse kvaliteet keskustes mingil määral paranes, samas endistes liitunud vallakeskustes halvenes. Teenuspunktide süsteem ei käivitunud ja tänaseks on need juba mõnes kohas suletud või tugevalt vähendanud vastuvõtu aegasid. Siinkohal tuleb mainida ka inimeste käitumist. Väikses vallas sai alati vallavanema jutule ja ka ametnik oli käepärast võtta. Suhtlus toimus vahetult. Peale liitumist mindi ikkagi oma probleemidele lahenduse leidmiseks vallamajja mitte teenuspunkti. Heakorra teostamisel tõenäoliselt suuri muutusi ei toimunud. Tänavaid ja haljasalasiid hooldati ikkagi edasi. Sotsiaalsüsteem ja haridussüsteem jätkasid toimimist muudatused hakkasid toimuma peale ühinemislepingute lõppemist ja minu arvates halvemuse poole nt koolivõrgus toimuv.“ (intervjueeritav 14)

Kuigi teenuste kvaliteet on üldiselt paranenud, on väljakutsed seotud teenuste kättesaadavusega, eriti maapiirkondades, kus teenused võivad liikuda kaugemale elanikest. Lisaks on mõnes valdkonnas, nagu kultuur, teenuste kvaliteedi paranemine olnud vähem märgatav, mis viitab vajadusele sektorispetsiifiliste lahenduste järele (intervjueeritav 5).

Haldusreform on avaldanud positiivset mõju avalike teenuste kvaliteedile, eriti suurendades spetsialiseerumise ja ressursside optimeerimise kaudu teenuste kvaliteeti sotsiaal- ja heakorralduskonnas. Väljakutsed seoses teenuste kättesaadavusega ja teatud valdkondade vähem märgatava kvaliteedi paranemisega nõuavad jätkuvat tähelepanu ja kohandusi. Üldiselt näitab analüüs, et haldusreform on suutnud edendada teenuste kvaliteedi tõusu, kuigi selle täielikuks realiseerimiseks on vaja jätkuvaid jõupingutusi.

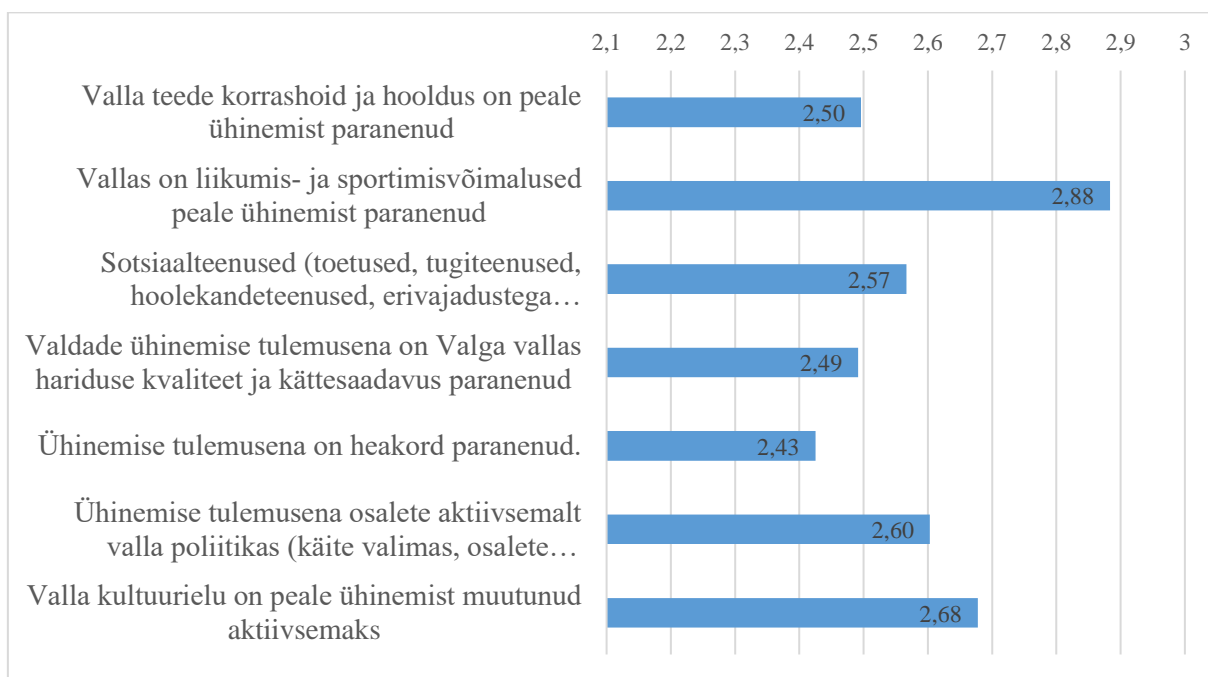
Veebiküsitlus (lisa 3, 4) keskendus peamiselt teenuste kvaliteedile ning sellel, kuidas vastajad neid tajuvad. Andmed näitavad Valga valla elanike hinnanguid avalikele teenustele pärast ühinemist, hinnates neid viiepunktilisel skaalal, kus 5 on kõrgeim rahulolu ja 1 on madalaim rahulolu märk.

Avalike teenuste kvaliteedi tajumine Valga vallas peale ühinemist varieerub, kuid kõik keskmised hinded jäävad alla skaala keskpunkti (3,0). See viitab üldisele rahulolematusele erinevates avalike teenuste valdkondades. Kõige paremini hinnatud teenus on liikumis- ja spordivõimalused, mille keskmine hinne on 2,88, mis on siiski allpool keskmist, kuid näitab vähimat rahulolematust võrreldes teistega. Sotsiaalteenused, sealhulgas toetused ja erivajadustega inimestele suunatud teenused, on saanud keskmise hinnangu 2,57, mis näitab kergelt negatiivset tajumist.

Hariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemine ning teede korrahoiu ja hoolduse arendamine on mõlemad saanud sarnase keskmise hinnangu 2,49. Koondhinnang peegeldab mõõdukat rahulolematust nende avalike teenuste arenguga pärast ühinemist. Kõige madalam hinne anti heakorratöödele (2,43), mis rõhutab suuremat rahulolematust selles valdkonnas.

Uuringu tulemused Valga vallas viitavad rahulolematusele üldiselt kõigi hindamisel olnud avalike teenuste kvaliteedis pärast omavalitsuste ühinemist. Kuigi mõnes valdkonnas on tajutud teatud arengut, ei ole ükski valdkond saavutanud keskmist ega positiivset hinnangut, mis viitab edasise analüüsi ja meetmete väljatöötamise vajadusele teenuste parandamiseks. Selgelt joonistub välja vastustest vajadus tõhustada tegevusi heakorra parandamiseks.

Järgneval joonisel (vt Joonis 3) on kujutatud veebiküsitluse tulemused avalike teenuste olukorrast



Joonis 3. Elanike arvamus avalikest teenustest, hinnang rahulolule skaalal 5 (kõrgeim rahulolu) - 1 (madalaim rahulolu)

Allikas: Autori koostatud lisa 4 andmete põhjal

### 3.3.2 Teenuste ulatus ja standard

Haldusreformi mõjuna on täheldatud märkimisväärseid muutusi teenuste ulatuses ja standardites, tuues esile nii positiivseid arenguid kui ka väljakutseid teenuste pakkumises ja kättesaadavuses. Ühinemisprotsessi üks peamisi eesmärke oli parandada ja laiendada avalike teenuste pakkumist, mis on suurenenud ressursside ja spetsialiseerumise võimaluste kaudu üldjoontes saavutatud.

Teenuste ulatuse ja standardite muutumisel on siiski ka oma varjuküljed. Kuigi suurtes omavalitsustes on teenuste ulatus laienenud ja standardid paranenud (intervjueeritav 4), on väikeste kogukondade puhul täheldatud, et isiklik ja kiire suhtlus omavalitsusega on asendunud bürokraatlikuma lähenemisega. Näiteks väiksemates kogukondades, kus varem oli võimalik otse ja kiiresti lahendada inimeste muresid, peavad ametnikud nüüd tegema eeltööd, et mõista probleemi olemust ja asukohta. See näitab, et kuigi teenuste standardid on paranenud, võib isikliku lähenemise kaotamine mõjutada teenuste kättesaadavust ja rahulolu nende osutamisega. (intervjueeritav 7)

Standardite osas on ühinemine toonud kaasa nende ühtlustamise, mis on mõnel juhul viinud teenuste kvaliteedi paranemiseni (intervjueeritav 2). Näiteks on teehoolduse ja muude hangete

puhul spetsialistide kaasamine tõstnud tööde kvaliteeti. Samas on standardite ühtlustamine toonud kaasa ka bürokraatia suurenemise, mis võib mõjutada teenuste osutamise paindlikkust ja kiirust. Mõnes piirkonnas on see viinud ka teenuste kallinemiseni, näiteks lasteaia kohatasu suurenemiseni. (intervjueeritav 7)

### **3.3.3 Personali kvalifikatsioon ja spetsialiseerumine**

Ühinemise mõju Valga valla kontekstis, on toonud esile nii positiivseid kui ka väljakutseid pakkuvaid aspekte. Üldine arusaam on, et ühinemine on parandanud ametnike kompetentsi, võimaldades suurematel omavalitsusüksustel palgata kvalifitseeritumaid spetsialiste ja spetsialiseerida ametnikke kitsamale valdkonnale. See on suurendanud omavalitsuste võimet pakkuda kvaliteetsemaid teenuseid ja juhtida keerukamaid projekte (intervjueeritav 13).

Ühinemise tagajärjel on suurenenud võimekus palgata kompetentsemaid ametnikke, mis on eriti oluline äärealadel, kus palgaootused ja kvalifitseeritud tööjõu leidmise väljakutsed on suuremad. Suuremad omavalitsusüksused on suutnud paremini spetsialiseerida ametnikke, mis on võimaldanud keskenduda konkreetsematele valdkondadele ja parandada teenuste kvaliteeti. Koolituste ja täiendõppe mastaabiefekt on andnud võimaluse tõsta olemasolevate ametnike teadmisi ja oskusi, mis väiksemates omavalitsustes oleks olnud keeruline või majanduslikult ebaotstarbekas. (intervjueeritav 17, 7, 18)

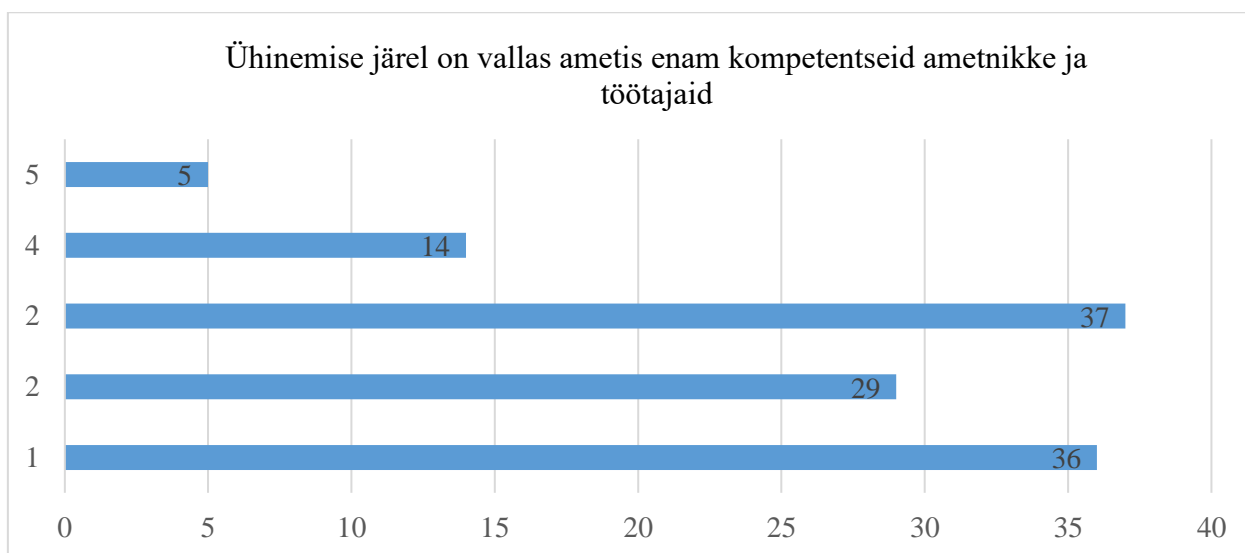
„Võttis aega, aga, kes jäi tööle ühinenud valla ametnikuna, siis kindlasti. Vaieldamatult oli kõrgem kompetents Valgas linna ametnikel ja kompetentsemate ametnike peegeldus hakkas pikapeale kajastuma ka väikevalla endiste ametnike töös.“ (intervjueeritav 8)

Siiski on ühinemisprotsessi käigus esile kerkinud ka väljakutsed, näiteks poliitiline mehitamine (intervjueeritav 6), kus ametikohti on jagatud erakondliku kuuluvuse alusel, mis ei pruugi alati tagada kõrgeimat võimalikku kompetentsi. See on tekitanud muret ametnike professionaalsuse ja teenuste kvaliteedi üle. Lisaks on märgitud, et kuigi ühinemine on teoreetiliselt suurendanud võimekust värvata kvalifitseeritud spetsialiste, on paljud kohalikud omavalitsused siiski silmitsi töötajate voolavuse probleemiga, mis tuleneb konkurentsist riigisektori ja teiste omavalitsustega. (intervjueeritav 18, 6, 13)

Ühinemine on kaasa toonud kogemuste ja kompetentsi ühtlustamise, kus kõrgema kompetentsiga ametnike töö on mõjutanud positiivselt ka varem väiksemate valdade ametnike tööd. Selle tulemusel on pikemas perspektiivis parandatud teenuste kvaliteeti ja suurendatud omavalitsuse üldist suutlikkust. Samas on teatud valdkondades, nagu ehitus ja sotsiaaltöö, paljud spetsialistid jätkuvalt samad, mis tõstatab küsimuse, kas kompetentsi tõus on otseselt seotud ühinemisega või pigem ametnike individuaalse arengu ja koolitustega.

Veebiküsitluses hinnati vallasiseste ametnike ja töötajate kompetentside tajumist pärast organisatsioonilist ühinemist. Tulemused näitasid, et suurim osa vastajatest, 30,6% (37), positsioneeris end keskmisele rahulolule viitava hinnanguga 3 (skaalal 1-5). Vähem kui kolmandik vastanutest, 29,8% (36), väljendas madalaimat rahulolu, hinnates kompetentsid tasemega 1. 24% (29) andis hinnanguks 2, mis viitab siiski allpool keskmist rahulolu. Hinnanguga 4 väljendasid rahulolu 11,6% (14) vastanutest, samas kui vaid 4,1% (5) andis kõrgeima võimaliku hinnangu 5. Selline jaotus viitab sellele, et ühinemisejärgne kompetentside tase ei ole suurema osa vastajate hinnangul paranenud, kusjuures väga kõrge rahulolu oli märkimisväärselt madal.

Järgneval joonisel (vt Joonis 4) on kujutatud veebiküsitluse tulemused ametnike ja töötajate kompetentsuse kohta



Joonis 4. Elanike arvamus ametnike ja töötajate kompetentsusest, hinnang rahulolule skaalal 5 (kõrgeim rahulolu) - 1 (madalaim rahulolu)

Allikas: Autori koostatud lisa 4 andmete põhjal

Eeltoodust võib järeldada, et ühinemisprotsess võib mõjutada töötajate kompetentside tajutavat taset ning nõuda täiendavaid jõupingutusi organisatsiooniliste oskuste parandamiseks ja töötajate toetamiseks. (Lisa 4, küsimus 8)

### **3.4 Demokraatia areng**

#### **3.4.1 Poliitiline tasakaal**

Ühinemise mõjud poliitilisele tasakaalule Valga valla kontekstis on paljastanud demokraatliku esindatuse positiivseid arenguid ja toonud esile väljakutsed poliitilises koostöös ja kogukondade lõimimises. Kas reform on poliitilist spektrit laiendanud ning parteide ja valimisliitude mitmekesisust kasvatanud on raske öelda, sest erakondade arvu kasv ei pruugi olla tingitud valdade ühinemisest.

Suurema omavalitsuse loomine on oluliselt laiendanud poliitilist esindatust, tuues volikogudesse peamiste erakondade ja mitmete valimisliitude häälde. See mitmekesisus on aidanud kaasa poliitilise tasakaalu paranemisele, andes võimaluse laiapõhjalisemaks otsustamiseks ning demokraatlikumateks protsessideks.

Samaaegselt on ühinemisreform esile tõstnud kitsaskohad koostöös, kus parteiline mehitamine ja poliitilised rivaliteedid on juhtimise stabiilsust mõjutanud (intervjueeritav 6, 13). Eelkõige on poliitiline keskkond muutunud intensiivsemaks, kus erakondlik kuuluvus omandab valimiskampaaniates ja otsustusprotsessides suurema kaalu. Maapiirkondade esindajad on väljendanud muret, et nende piirkondade huvid ei kajastu piisavalt volikogu tasemel (intervjueeritav 7).

„Haldusreformi järgne aeg Valga vallas tõi esile mitmed väljakutsed, sealhulgas poliitilise polariseerumise. 2018. aastal koges vald märkimisväärset poliitilist pingestumist, mis sarnanes riiklikul tasandil toimuvaga. Kui ühinemine võis teoreetiliselt suurendada omavalitsuse haldussuutlikkust, siis praktikas tekitas see poliitiliselt laetud õhkkonna. Kohalikul tasandil oli raske esindada piirkondlikke vaateid või sõnumeid ilma, et kuuluksid õigesse poliitilisse seltskonda. Näiteks kogukonnakomisjoni moodustamise ettepanek volikogu tasemel hääletati esialgu maha, kuigi see komisjon hiljem siiski loodi. Sellised juhtumid peegeldavad, kuidas

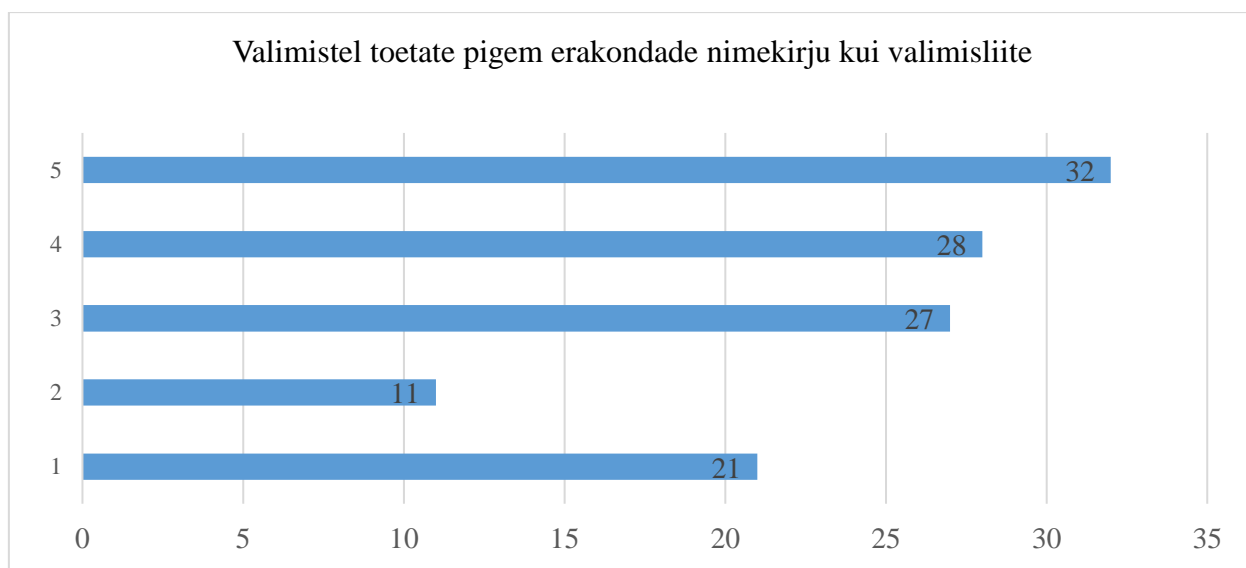
poliitilised jõudulekanded ja vastasseisud võivad mõjutada kohalike algatuste edasiviimist ja kogukonna huvide esindamist.“ (intervjueeritav 13)

Suurenenud on ka linna ja maapiirkondade vahelised poliitilised pinged, mis on mõnedes juhtumites põhjustanud poliitilisi erimeelsusi. Kuigi reform on mõnedele endistele väiksematele omavalitsustele esindatuse ja investeringute proportsiooni osas eeliseid toonud, on see kaasa toonud ka uued vastasseisud. (intervjueeritav 14)

Haldusreform on muutnud poliitilist maastikku, suurendades esindatust ja kaasavust, kuid on samuti tekitanud uusi pingepunkte ja omakorda ilmestanud sujuva koostöö vajalikkust. On oluline töötada välja strateegiad, mis toetaksid poliitilist integratsiooni ja koostööd, tagamaks, et kõigi kogukondade huvidega arvestataks ja omavalitsuste areng oleks jätkusuutlik. (intervjueeritav 17)

Veebiküsitluses, poliitilist tasakaalu puudutavale küsimusele vastas 119 inimest. Andmed näitavad, et suurem osa vastajatest, 26,9% (32), toetasid pigem erakondade nimekirju (hinnang 5), samal ajal kui 17,6% (21) kalduvad pigem valimisliitude poole (hinnang 1). Mõõdukat eelistust erakondade nimekirjadele (hinnang 4) väljendas 23,5% (28) vastajatest. Hinnangutega 2 ja 3 väljendasid vastavalt 9,2% (11) ja 22,7% (27) vastajatest neutraalsemat seisukohta või kerge eelistuse erakondade nimekirjadele.

Järgneval joonisel (vt Joonis 5) on kujutatud veebiküsitluse tulemused elanike eelistuste erakondade või valimisliitude kohta.





Joonis 5. Elanike arvamus erakondade või valimisliitude toetamisest, hinnang rahulolule skaalal 5 (kõrgeim rahulolu) - 1 (madalaim rahulolu)

Allikas: Autori koostatud lisa 4 andmete põhjal

Tulemused kajastavad valijate kalduvust toetada tuntuid poliitilisi erakondi, kuid näitavad ka märkimisväärset osa valijaskonnast, kes ei väljenda tugevat eelistust kummalegi suunale. See viitab poliitilisele pluralismile valimiseelistustes ja võimalikule vajadusele uurida põhjalikumalt valijate motiive valimisliitude ja erakondade nimekirjade toetamisel. (Lisa 4, küsimus 9)

### 3.4.2 Valimiste analüüs

Analüüsid Valga valla valimistulemusi ajavahemikus 2009. kuni 2021. a., võib täheldada muutusi (vt Lisa 7). Valimiste aktiivsus, mõõdetuna hääletajate protsendina registreeritud valijatest, on näidanud suhteliselt langevat taset, kõikides 50,5% ja 56,3% vahel. Kõrgeim hääletusaktiivsus oli 2009. aastal (56,3%) ja kõige madalam 2021. aastal (50,5%). Siiski on 2021. aastal võrreldes 2017. aastaga langus märgatav kuid mitte tähelepanuväärselt suur, mis võib viidata kindlale valijate kohalolekule hoolimata sotsiaal-poliitilistest muutustest. Valimisaktiivsuse pidev vähenemine võib viidata seda, et valijate soov poliitikas kaasa rääkida väheneb.

Tabel 3. Valimiste analüüs

Aasta	-	Valijaid	Hääletajaid	%	Erakondades kandidaate	Valimisliitudes kandidaate	Valimisliitude kandidaatide %
2009	vallad kokku	14565	7924	56,28	207	122	37%
2013	vallad kokku	14041	7031	53,43	182	44	19%
2017	Valga vald	13924	7076	50,8	133	5	4%
2021	Valga vald	12792	6458	50,5	63	27	30%

Lühendid: % - valimisaktiivsuse protsent

Allikas: Valimised.ee, autori arvutused

Valimistulemuste parteiline tasakaal on aastate lõikes läbinud muutuse. Aastal 2009 domineerisid parteid nagu Eesti Keskerakond, Reformierakond ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond, millele

järgnesid valimisliitude kandidaadid. Ent 2021. aastaks oli olukord muutunud, lisandusid uued erakonnad nagu Eesti Konservatiivne Rahva Erakond (EKRE) ja Eestimaa Rohelised.

Valimisliitude suurenenud toetus võib viidata rahulolematusele suuremate ja tuntud erakondade pakutava poliitikaga või soovile, et kohalikud otsused sünniksid tihedamas koostöös kogukonnaga ning oleksid paremini kohandatud kohalike vajadustega. Samuti võib see peegeldada kogukonna soovi suurendada poliitilist mitmekesisust ja tuua esile uusi perspektiive.

Valimistel valimisliitude kandidaatide protsendi muutumine ühinemisperioodil on oluline näitaja, mis võis mõjutada kohalike omavalitsuste poliitika kujundamist, erakondade strateegiat ja kodanike kaasatust.

Valimisliitude kandidaatide osakaal kõikide kandidaatide arvust on aastate jooksul kõikunud, olles madalaimal tasemel 2017. aastal (4%) ja kõrgeim 2009. aastal (37%). Antud arvud näitavad selgelt, et ühinemine vähendas liitude mõju olulisel määral. Samas 2021. aastal on näha, et valimisliidus olevate kandidaatide arv on märgatavalt suurenenud, millest võib järeldada, et ühinemine vähendas valimisliitude mõju, kuid see pöördus juba ühe valimisperioodi jooksul endisele tasemele.

Regionaalsed erinevused valimistulemustes on märgatavad. Valga linn, millest tuleneb suurim hääletajate baas, on näidanud madalamat valimisaktiivsust võrreldes väiksemate valdadega. Antud tendentsist võib peegelduda linna ja maapiirkondade erinevaid sotsiaal-poliitilisi dünaamikaid. Aastate jooksul on mõned väiksemad vallad, nagu Karula ja Taheva, näidanud suhteliselt kõrget valimisaktiivsust, mis viitab kohaliku kogukonna tugevamale seotusele ja huvi kohalike valimiste vastu.

Valimisliitudes olevate kandidaatide osakaalu analüüs Valga valla valimistulemustes toob esile mitmeid huvitavaid aspekte. On märkimisväärne, et muutused aja jooksul, peegeldavad nii kohalikkude poliitilist dünaamikat kui ka üleriigilisi suundumusi.

### **3.4.3 Võimu kaugenemine**

Võimu kaugenemise osas näitavad küsitluse ja intervjuude tulemused, et haldusreform on toonud kaasa võimu kontsentreerumise vallavalitsusse, mis on tekitanud tajutava distantssi (eriti)

maapiirkondade elanike ja otsustajate vahel. Enne reformi oli võimalik kodanikel saada vahetumat suhtlust vallavõimuga, näiteks pääseda lihtsamalt vallavanema vastuvõtule. Peale haldusreformi on protsessid muutunud keerukamaks ja aeganõudvamaks, suurendades distantse võimu ja kodanike vahel. Samas on märgatud, et linnapiirkondades ei pruugi see muutus olla nii tajutav, kuna teenused ja suhtluskanalid olid juba varasemalt rohkem keskendunud (intervjueeritav 7).

Elanike kaasamise aspektist on täheldatud, et suuremad omavalitsused püüavad kaasamist teostada süsteemsemalt, kasutades kodanikuühendusi ja MTÜ-sid. Haldusreform on suurendanud projektitoetuste kättesaadavust ja parandanud infovahetust, mis omakorda on tugevdanud kogukondade võimekust oma tegevustes osaleda ja neid arendada. See on loonud positiivseid tingimusi aktiivsete kogukondade esiletõusuks, mis suudavad oma huvide eest seista ja vajadusel ka valla ülesannete täitmisel initsiatiivi üle võtta. (intervjueeritav 13)

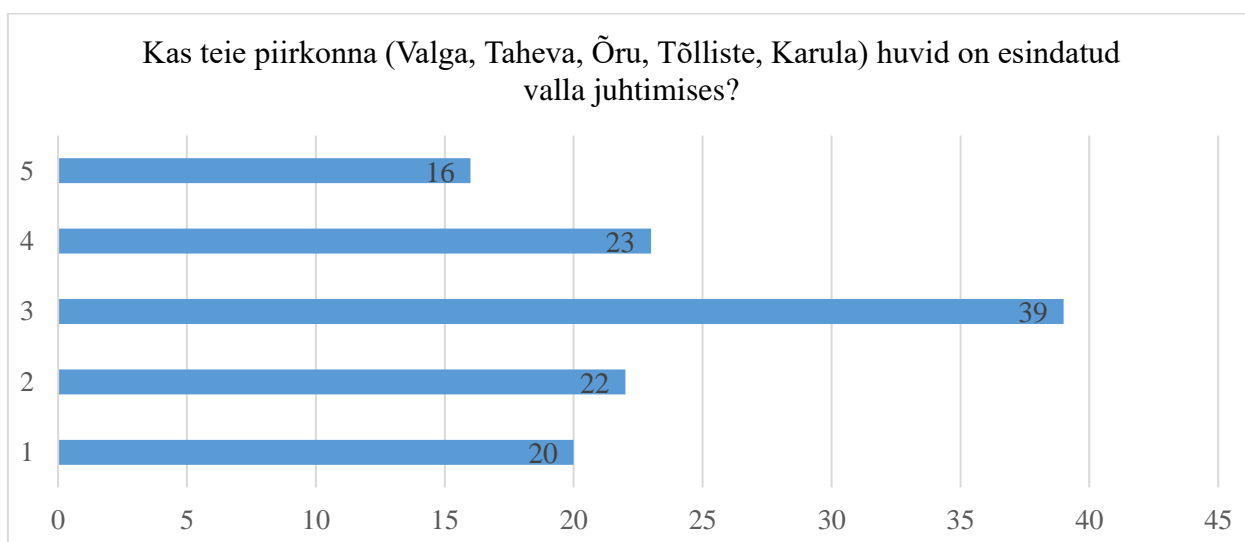
„Usun, et just selles valdkonnas on mõju kõige positiivsem. See on sageli üllatav, aga kardan, et siin on tekkinud olukord "ühine "vaenlane" ühendab". Jah, võim kaugenes, aga taaskord maapiirkondade inimeste jaoks. Linnainimestel pole vahet. Siiski on võimalik koha peal ka maapiirkonnas mitmeid teenuseid kasutada, vajadusel tulevad ametnikud koha peale. Vastavalt vastuvõtuaegadele on siin aeg-ajalt nii sotsiaaltöötaja kui ka lastekaitsetöötaja, meil on suurepärase hooldusspetsialist, ka sünde saab koha peal registreerida, vajadusel saab abi toetuste taotlemisel jne. Ei pea iga toiminguga jaoks linna sõitma“. (intervjueeritav 7)

Kogukondade tegevusele avaldas haldusreform positiivset mõju, suurendades nende nähtavust ja toetuste saamise võimalusi. Kogukonnad on muutunud proaktiivsemaks, tehes koostööd omavalitsustega ja kasutades ära uusi võimalusi, mis tulenevad suuremast ja ressursirohkemast omavalitsusüksusest. Ühinemine on aidanud kaasa kogukondade identiteedi tugevnemisele ja andnud tõuke omaalgatuslike projektide arendamiseks. (intervjueeritav 16)

Siiski on oluline märkida, et positiivsed mõjud ei ole ühtlaselt jaotunud. Teatud piirkondades ja kogukondades on täheldatud ka negatiivseid mõjusid, nagu teeninduskeskuste funktsionaalsuse vähenemine ja elanike raskused omavalitsusega suhtlemisel, eriti maapiirkondades (intervjueeritav 13, 7). Elanike aktiivne osalus ja huvi omavalitsuse tegevuste vastu on jätkuvalt väljakutse, hoolimata jõupingutustest kaasamise ja infovahetuse parandamiseks (intervjueeritav 12).

Veebiküsitluse võimu esindatuse küsimusele vastas 120 inimest Valga, Taheva, Õru, Tõlliste ja Karula piirkondadest. Suurim osa vastajatest, 32,5% (39), peab oma huvisid keskmiselt esindatuks (hinnang 3), samas kui madalaima esindatuse taseme (hinnang 1) valis 16,7% (20) vastajat. Neutraalsest pisut rahulolevamad (hinnang 4) paigutasid ennast 19,2% (23) ja kõrgemat esindatust (hinnang 5) täheldas 13,3% (16). Need andmed osutavad asjaolule, et huvide esindatus valla juhtimises on mitmekülgne ja varieeruv, peegeldades erinevaid rahulolu tasemeid kogukonna hulgas. Tulemused rõhutavad, et paremaks kaasatuseks ja kogukonna huvide tõhusamaks esindatuseks on vaja jätkuvaid jõupingutusi ja strateegiate kohandamist. (Lisa 4, küsimus 1)

Järgneval joonisel (vt. Joonis 6) on kujutatud veebiküsitluse tulemused elanike tunnetusest huvide esindamises valla juhtimises



Joonis 6. Elanike arvamus huvide esindatusest valla juhtimises, hinnang rahulolule skaalal 5 (kõrgeim rahulolu) - 1 (madalaim rahulolu)

Allikas: Autori koostatud lisa 4 andmete põhjal

### 3.6 Sotsiaalmajanduslik mõju

Üldiselt tajutakse, et ühinemine on toonud kaasa positiivseid muutusi, suurendades omavalitsuste võimekust ja parandades sotsiaalmajanduslikku olukorda, kuigi mõju ulatus ja konkreetne olemus võivad varieeruda sõltuvalt piirkonnast ja ajaperioodist.

Ühinemist on laiemalt vaadeldud kui sammu, mis on parandanud omavalitsuste võimekust tegeleda arendusprojektidega (intervjueeritav 4), sealhulgas ettevõtluse arenguks vajaliku taristu, planeeringute ja lubadega (intervjueeritav 14). Suuremad omavalitsused on paremini varustatud, et pakkuda laiapõhjalisi ja kvaliteetseid teenuseid, mis omakorda loob aluse uute töökohtade

loomisele ja soodustab majandusarengut. Selles kontekstis on ühinemine tõstatanud lootusi paremale sotsiaalmajanduslikule arengule, viidates võimalusele paremini toime tulla ka majanduslike tagasilöökidega, nagu näiteks COVID-19 pandeemia või inflatsioonist tingitud majandusraskused. (intervjueeritav 18, 6)

Siiski on osa hinnangutest neutraalsemad või isegi pigem negatiivsed, arvestades ühinemise mõju konkreetsetele sotsiaalsetele gruppidele või geograafilistele piirkondadele. Mõnel juhtumil võib suurte omavalitsusüksuste tekkimine muuta keerulisemaks abi saamise protsessi, eriti madalama sissetulekuga perede jaoks, kes võivad tunda kõhklust või takistusi suurte administratiivüksuste poole pöördumisel (intervjueeritav 7). Lisaks on tõstatatud küsimusi selle kohta, kas ühinemine on tõesti toonud kaasa sotsiaalmajandusliku olukorra paranemise või on muudatused pigem olnud marginaalsed ja suunatud peamiselt haldussuutlikkuse parandamisele.

Kuigi ühinemist on üldiselt peetud vajalikuks sammuks omavalitsuste tugevdamise ja sotsiaalmajandusliku arengu edendamise suunas, on selle täpne mõju ja tõhusus sõltuv paljudest teguritest, sealhulgas omavalitsuste juhtimise kvaliteedist, majanduslikest väljakutsetest ja riiklikust toetusest.

Ühtlasi majandusaasta aruannete analüüsist selgub, et rahvastik väheneb hoogsalt. Dokumendianalüüsist ilmneb, et Valga vallas, nagu paljudes teistes reformitud omavalitsustes, on rahvastiku vähenemine olnud märkimisväärne. Haldusreformi eesmärk oli suurendada omavalitsuste haldusvõimekust ja parandada teenuste kättesaadavust, mis teoreetiliselt peaks aitama rahvastiku vähenemist pidurdada, pakkudes paremaid elutingimusi ja teenuseid, mis võiksid meelitada inimesi jääma või isegi kolima haldusreformist mõjutatud piirkondadesse.

Siiski, nagu Valga valla näitel selgub, ei ole haldusreformil alati oodatud positiivset mõju. Reform võib küll parandada teatud avalike teenuste kättesaadavust suuremates keskustes, kuid ei pruugi peatada või pöörata rahvastiku vähenemise trendi väiksemates piirkondades, kus ääremaastumine on endiselt probleem. See viitab vajadusele kohandada reformimeetmeid nii, et need arvestaksid piirkondlike eripäradega ja keskenduksid mitte ainult haldussuutlikkuse tõstmisele, vaid ka sotsiaalmajanduslike tingimuste parandamisele maapiirkondades.

Ühinemise mõju analüüsimisel ääremaastumisega küsimusega seonduvalt on oluline mõista haldusreformi mõju erinevatele piirkondadele. Kuigi teatud aspektidest võib täheldada positiivseid arenguid, jääb üldine seisukoht, et haldusreformi mõju ääremaastumise pidurdamisele on piiratud.

Üheks oluliseks aspektiks, millele reformi positiivne mõju on täheldatav, on omavalitsuste suurenenud võimekus pakkuda avalikke teenuseid nagu haridus ja huvitegevus. Tõdeti, et suurematel omavalitsustel on paremad ressursid koolide ja lasteaedade ülalpidamisele, mis on maapiirkondades elamise jätkumise seisukohalt kriitilise tähtsusega. Samuti on rõhutatud, et suuremate omavalitsuste võime jagada rahalisi vahendeid ja kasutada mastaabiefekti näiteks ühishangetel, võib aidata kvaliteeti tõsta ja seeläbi ääremaastumist pidurdada. (intervjueeritav 7)

„Üldises pildis ja Eestis tervikuna ei vähendanud haldusreform ääremaastumist. Samas suurema tugevamad omavalitsused suudavad neile, kes maapiirkonda jäänud, pakkuda avalikke teenuseid, mis oleksid võinud väikevaldade puhul katkeda. Haldusreformita oleks võib olla ääremaastumine veelgi kiirenenud“ (intervjueeritav 6).

Kuigi suuremate omavalitsuste loomine oli mõeldud ääremaastumise pidurdamiseks ja majandusliku elujõulisuse suurendamiseks, on praktikas tulemused olnud ebaühtlased. Suuremate omavalitsuste võimekuse suurenemine on aidanud kaasa teatud arenguprojektide elluviimisele, kuid samas on märgatud, et elanike arv jätkab vähenemist, eriti ääremaal. See viitab sellele, et reform ei ole suutnud peatada demograafilisi ja majanduslikke trende, mis viivad inimeste koondumiseni suurematesse. (intervjueeritav 7)

Siiski tuleb märkida, et mitmed uuringule vastanud osutavad, et ääremaastumise põhjused on sügavamad ja haldusreformist sõltumatud. Põhiteguritena tuuakse välja töökohtade puudumine, infrastruktuuri, sealhulgas transpordivõimaluste ja kaasaegsete kommunikatsioonivahendite kättesaadavus (intervjueeritav 14). Seega, kuigi haldusreform võib omavalitsuste administratiivset võimekust suurendada, ei lahenda see iseenesest tööturu või infrastruktuuriga seotud probleeme, mis on ääremaastumise peamised käivitajad (intervjueeritav 6).

Lisaks on täheldatud, et kuigi mõnes piirkonnas võib reform aidata ressursse paremini jaotada, võivad teised piirkonnad end tunda ebasoodsamas olukorras, tajudes, et rahalised vahendid jaotuvad ebaühtlaselt. Samuti on välja toodud, et ääremaastumise pidurdamiseks on oluline ka

kogukondade endi aktiivsus ja omavalitsuste toetav suhtumine, mitte üksnes administratiivsed muutused. (intervjueeritav 4)

Kriitikana viidatakse sellele, et reform ei ole suutnud lahendada ääremaade rahastamise ja arengu toetamise struktuurilisi probleeme (intervjueeritav 4). Väiksemad kogukonnad ja piirkonnad, mis juba enne reformi tundsid end marginaliseerituna, ei pruugi tajuda olulist paranemist oma olukorras. Tegelikult, mõned vastused viitavad sellele, et reform võis isegi süvendada keskuste ja äärealade vahelist lõhet, suurendades vajadust keskustes pakutavate teenuste järele ja jätkates seeläbi ääremaastumise trendi (intervjueeritav 3, 2, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 8, 19).

Kuigi haldusreform võib omada positiivset mõju kogukondlikule aktiivsusele, näidates, et mõnes piirkonnas on kogukonnad muutunud organiseeritumaks ja võtnud suurema vastutuse oma elukeskkonna parandamise eest, jääb üldine järeldus, et haldusreform iseenesest ei ole piisav vahend ääremaastumise peatamiseks (intervjueeritav 4). Selleks on vaja laiemaid riiklikke poliitikaid, mis keskenduksid töökohtade loomisele, infrastruktuuri arendamisele ja piirkondade võrdsele kohtlemisele, et tagada kõigile elanikele võrdsed võimalused ja teenused olenemata nende elukohast.

## 4. JÄRELDUSED JA POLIITIKASOOVITUSED

### 4.1 Järeldused ja diskussioon

Valga valla ühinemist kavandati mitmete eesmärkide saavutamiseks, sealhulgas suurendada haldus- ja finantsvõimekust, parandada teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti ning vähendada valitsemiskulusid. Ühinemise strateegilised eesmärgid olid ambitsioonikad, kuid veebiküsitluse tulemuste vastustest võib järeldada, et elanikud on kogunud negatiivseid muutusi, mis viitavad lünkadele ühinemisprotsessi efektiivses rakendamises. Jätkusuutliku arengu ja kogukonna heaolu edendamise seisukohalt on oluline jälgida, hinnata ja kohandada ühinemisstrateegiaid regulaarselt vastavalt elanike vajadustele ja tagasisidele.

Valga valla haldusreformi tulemuste ja sellest tulenevate järelduste tegemisel teoreetilise raamistiku valguses tuleb esile mitmeid olulisi vaatenurki. Kirjanduse põhjal oodati, et haldusreform suurendab omavalitsuste haldusvõimekust, parandab avalike teenuste efektiivsust ning soodustab ressursside paremat jaotust. Nendele ootustele vastavalt näitasid Valga valla tulemused, et kuigi mõnes sektoris paranes teenuste kvaliteet ja ressursikasutus, ei saavutatud üldisi eesmärgi täies mahus. Haldusreformi tegelikud mõjud varieerusid oluliselt, kusjuures teenuste kättesaadavus vähenes (eriti maapiirkondades) ning bürokraatia suurenemine ja administratiivsete protsesside keerukus avaldasid negatiivset mõju elanike rahulolule.

Lisaks sarnases Valga valla ühinemise kogemus ka rahvusvahelistele tendentsidele, kus haldusreformide mõju on sageli segane ja vastuoluline. Näiteks Soome ja Taani haldusreformide mõju analüüsid on samuti täheldanud, et kuigi teatud valdkondades on teenuste kvaliteet ja efektiivsus paranenud, on esinenud ka probleeme, nagu teenuste kättesaadavuse vähenemine maapiirkondades ja kohalike elanike kaasatuse langus otsustusprotsessides. Valga valla ühinemisprotsess on toonud kaasa olulisi majanduslikke muutusi: valla eelarve on suurenenud ja ressursside jaotus on paranenud, mis on võimaldanud paremini korraldada tööd ja parandanud teenuste osutamist maapiirkondades. Siiski, kuigi eelarve kasvas, ei saavutanud ühinemine oodatud kulusäästu ning tööjõu- ja üldkulud suurenesid. Suurenenud on investeeringute maht, võimaldades Valga vallal teha suuremahulisi projekte, kuid majandusarengu mõju on keeruline hinnata, osaliselt tänu välistele majanduskriisidele ja bürokraatia suurenemisele.



Ühinemisprotsess on mõjutanud avalike teenuste kvaliteeti erinevalt, tuues kaasa nii edusamme kui ka väljakutseid. Ühinemine on parandanud teenuste kvaliteeti eelkõige sotsiaalhoolekandes tänu suuremale spetsialiseerumisele ja ressursside optimeerimisele. Teatud valdkondades, nagu kultuur ja haridus, on aga paranemine olnud vähem märgatav. Väljakutsed püsivad teenuste kättesaadavuses maapiirkondades ja bürokraatia suurenemises, mis mõjutavad teenuste osutamise kiirust ja paindlikkust.

Valga valla ühinemisprotsess on mõjutanud ka demokraatia arengut ja poliitilist tasakaalu. Paranenud on poliitiline esindatus - volikogudes on rohkem erakondi ja valimisliitude esindajaid. Mitmekesisus teoreetiliselt soodustab demokraatlikumaid otsustusprotsesse. Vaatamata eeltoodule on parteipoliitilised strategiad ja poliitilised rivaliteedid hakanud mõjutama juhtimise efektiivsust ja stabiilsust, mis viitab reformijärgsele perioodile kui üleminekufaasile, kus poliitiline koostöö asendub sageli konkurentsiga.

Ühinemine on toonud kaasa võimu kaugenemise maapiirkondade elanikest, kuna suurem omavalitsus on protsessid keerukamaks muutnud. Kuigi tuleb nentida, et suuremal omavalitsustel olnud paremad võimalused süsteemseks elanike kaasamiseks, kasutades kodanikuühendusi ja MTÜ-sid. Valimisaktiivsus on näidanud langustrendi.

Valga valla ühinemisprotsessi analüüsist ilmnes, et mitmed mõjud ei pruugi olla otseselt seotud haldusreformiga, vaid võivad tuleneda ka muudest teguritest nagu üleriigilised majanduslikud arengud või muutused vallavõimuses. Seega on oluline arvestada laiemas sotsiaalmajandusliku ja asjassepuutuva kontekstiga, kui hinnata haldusreformide mõju. Järeldusteni jõudmiseks kasutatud kombineeritud uurimismeetod, mis hõlmas nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset analüüsi, andis võimaluse mõista reformi mõjusid erinevate osapoolte vaatest, tõstes esile nii positiivseid kui ka negatiivseid aspekte reformiprotsessist.

Kuigi haldusreform on aidanud tugevdada kogukondade identiteeti ja parandanud projektitoetuste kättesaadavust, on mõnedes piirkondades täheldatud teeninduskeskuste funktsionaalsuse vähenemist ja suhtlusprobleeme. Üldiselt nõuavad Valga valla ühinemisest tulenevad muutused pidevat analüüsi ja sellele vastavat kohandamist, et parandada demokraatlikku tõhusust ja kogukondade kaasatust otsustusprotsessides. Enamik intervjuude vastanutest tõi välja, et haldusreform tõstis omavalitsuste haldussuutlikkust, luues võimalusi spetsialiseerunud ametnike palgata ning tänu sellele paranenud teenuste kvaliteet (intervjueeritav 7, 4). Rõhutati, et varasemates väiksemates omavalitsustes oli ametnikel vaja hallata mitut valdkonda korraga, kuid

ühinenud suuremate üksuste puhul on võimalik leida valdkondadele konkreetseid spetsialiste. (intervjueeritav 4, 7, 9, 13, 10, 12, 8, 19)

Samas leidis ka seisukohti, mis osutasid, et ühinemise järel pole märkimisväärselt paranenud teenuste kvaliteet ega suurenenud rahalised vahendid (intervjueeritav 15; 17). Mõned vastajad tõid välja, et kuigi eelarve suurenes, suurenesid ka ülesanded, mida raskendasid ühinemislepingust tulenevad kohustused ja elustandardi tõus. Lisaks täheldati, et hoolimata algetest võimalustest jätkusid tegevused endistes vallakeskustes ainult lühiajaliselt, millele järgnes kontaktteenuste vähenemine aja jooksul. (intervjueeritav 18)

Arvamused kajastasid ka ühinemisega kaasnenud negatiivseid aspekte, nagu maapiirkondade inimeste suhtes tekkinud usalduskriis ja esialgne äärmuslik politiseeritus vastühinenud vallas. Oli näha, et kuigi ühinemise peamine eesmärk, efektiivsem ja kvaliteetsem teenindamine läbi omavalitsuse, tunnistati vajalikuks, siis praktikas tunnetati, et see eesmärk on saavutatud ainult osaliselt. Vallaelanike esindajate valimine poliitsüsteemi kaudu tõi kaasa mitte ainult haritud ja kogunud juhtide valiku, vaid ka isiklike lubaduste kaudu esindatuse, mis ei pruukinud tagada valla kompetentset juhtimist. (intervjueeritav 6)

Üldiselt tõdeti, et kuigi ühinemine on toonud kaasa positiivseid muudatusi nagu suuremad investeeringud ja infrastruktuuri parandamine. Tajutakse, et, muutused see toimunud tihti linnapiirkondade arvelt, kuid sellele vaatamata on maapiirkondade ootused jäänud osaliselt täitmata. Tõsteti esile, et ühinemise eesmärgid on täidetud umbes 70% ulatuses, kuid finantsautonoomia eesmärgid jäid peamiselt täitmata (intervjueeritav 9). Ühinenud omavalitsused olid liiga erineva taustaga, näiteks linna ja väikevalda oli keeruline ühendada, kuna erinevus ootustes ja võimalustes oli liiga suur (intervjueeritav 2).

## **4.2 Poliitikasoovitused**

### **1. Ressursside parem jaotamine.**

Valga valla haldusreformi kogemus näitab, et kuigi reform on teatud määral suurendanud omavalitsuste finantsvõimekust, on vaja paremat ressursside jaotust, et toetada nii taristu parandamist kui ka teenuste pakkumist. Riiklikud fondid ja toetused peaksid olema paindlikumad ja kohandatavamad, et vastata kohalikele vajadustele.

## 2. Spetsialiseerumise ja ametnike pädevuse suurendamine.

Ühinemisest tulenev võimalus palgata spetsialiseerunud ametnikke peaks olema prioriteet. Ametnike koolitamine ja spetsialiseerumise toetamine aitab tõsta teenuste kvaliteeti ning muuta omavalitsuse tööd tõhusamaks.

## 3. Kodanike kaasamine ja läbipaistvus.

Tugevdada tuleb kodanike kaasamist otsustusprotsessidesse, et suurendada usaldust ja rahulolu haldusreformidega. See hõlmab regulaarset suhtlust elanikega, läbipaistvat teavitust otsuste ja muudatuste kohta ning avaliku arvamuse arvestamist olulistes otsustusprotsessides.

## 4. Pikaajaline planeerimine ja jätkusuutlikkus.

Haldusreformid peaksid olema osa laiemast, strateegiliselt läbimõeldud plaanist, mis arvestab kohalike omavalitsuste pikaajalisi vajadusi ja eesmärgi. Strateegiline planeerimine aitab kindlustada, et reformidest saadav kasu on jätkusuutlik ja toetab piirkonna üldist arengut.

## 5. Maapiirkondade erivajaduste arvestamine

Erilist tähelepanu tuleks pöörata maapiirkondadele, kus teenuste kättesaadavus ja kvaliteet võivad olla piiratumad. Investeeringud maapiirkondade infrastruktuuri ja teenustesse võivad aidata vähendada linnade ja maapiirkondade vahelisi erinevusi.

## 6. Mõjuanalüüs ja hindamine.

Regulaarne reformide mõju hindamine ja analüüs aitavad tuvastada nii positiivseid tulemusi kui ka arenguvajadusi. Mõjuanalüüsi tulemused peaksid olema avalikult kättesaadavad, et suurendada läbipaistvust ja informeeritust.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli analüüsida ja hinnata 2017. aasta haldusreformi eesmärkide täitmist Valga valla näitel, keskendudes reformi mõjudele majanduslikus, sotsiaalses, halduslikus ja demokraatlikus mõttes. Antud töö uuris, kuidas ühinemine on mõjutanud avalike teenuste maksumust elaniku kohta, elanike rahulolu haldusteenuste kvaliteediga ning demokraatia arengut Valga vallas. Eesmärgiks oli välja selgitada, kas ja kuidas ühinemine aitas kaasa omavalitsuse haldusvõimekuse tõstmisele, ressursside efektiivsemale kasutamisele ning kas see viis kulude kokkuhoiuni. Samuti käsitleti, millised muutused on toimunud elanike hinnangutes teenuste kvaliteedile ning kas ja kuidas on paranenud teenuste kättesaadavus ja vastavus elanike vajadustele pärast ühinemist.

Magistritöö teoreetilises raamistikus käsitleti mitmeid olulisi teemasid, mis on seotud haldusreformide mõjuga omavalitsuste toimimisele. Teoreetiline lähenemine tugines valdkondlikule kirjandusele, mis uurib haldusreformide mõjusid majanduslikule efektiivsusele, teenuste kvaliteedile, demokraatia arengule ning elanike rahulolule. Töö raames käsitleti teooriaid, mis selgitavad, kuidas ja miks haldusreformid võivad viia erinevate majanduslike ja sotsiaalsete tulemiteni.

Teoreetilises raamistikus toodi esile, et kuigi haldusreformide eesmärk on sageli suurendada haldusvõimekust ja parandada avalike teenuste efektiivsust, võivad tegelikud tulemused varieeruda sõltuvalt mitmest tegurist, nagu reformi ulatus, rakendamise meetodid ja kohalikud tingimused. Samuti käsitleti, kuidas omavalitsuste ühinemine mõjutab haldussuutlikkust, ressursside jaotust ja elanike kaasatust otsuste tegemisel, mis on kesksed teemad haldusreformi uurimisel.

Lisaks arutleti teoreetilises raamistikus, kuidas haldusreform võib mõjutada demokraatlikke protsesse, sh osalusdemokraatia arengut ja elanike võimalusi mõjutada otsuste tegemist. Rõhutati, et haldusreformid peaksid soodustama läbipaistvust ja suurendama valitsuse vastutustundlikkust, et parandada elanike rahulolu ja usaldust.

Magistritöö teoreetiline raamistik annab ülevaate haldusreformide mõjudest ja nende teoreetilisest käsitlusest, andes sellega vajaliku tausta uurimuse praktiliste tulemuste mõistmiseks ja

tõlgendamiseks. See raamistik toetab magistritöö eesmärki analüüsida haldusreformi mõju Valga vallas, pakkudes teoreetilisi aluseid, mis aitavad seletada kogutud andmeid ja järeldusi.

Teoreetilises kirjanduses on laialdaselt käsitletud haldusreformide eesmärke ja mõjusid, nagu omavalitsuste haldusvõimekuse tõstmine, ressursside efektiivsem kasutamine ja teenuste kvaliteedi parandamine. Nende mõjude saavutamine on aga praktikas keeruline ning sõltub paljudest teguritest, sealhulgas kohalikest oludest, reformi ulatusest ja rakendamisviisidest.

Valga valla näide näitab, et kuigi reformi eesmärgid olid muuhulgas suurendada haldusvõimekust ja parandada teenuste kvaliteeti, olid tulemused ebaühtlased ja kõiki eesmärke ei täidetud. See kattub teoreetilises kirjanduses esile toodud mõjudega, kus muudatused ei pruugi alati viia soovitud tulemusteni. Erinevad analüüsid teiste riikide näitel on samuti leidnud, et haldusreformide mõjud on segased ning mõnedel juhtudel on reformid toonud kaasa suurema bürokraatia ja teenuste kvaliteedi languse. Antud trendid on vaadeldavad ka Valga valla haldusreformi tulemustes.

Lisaks on Valga valla haldusreformi kogemuses oluline arvestada, et mitmed mõjud ei pruugi olla otseselt seotud haldusreformiga, vaid võivad tuleneda suuremast sotsiaalmajanduslikust kontekstist, riigivõimu tasandil sündinud otsuste tagajärjel või saanud mõjutusi isegi ülemaailmsest kontekstist. See käsitlemine on kooskõlas rahvusvahelise kirjandusega, mis rõhutab, et haldusreformide hindamisel tuleb arvestada ka laiemat konteksti.

Võrdlus teiste riikidega, näiteks Soome ja Taani haldusreformide analüüsides, toob esile sarnaseid järeldusi, kus reformide tulemusel on parandatud teatud valdkondades teenuste kvaliteeti ja efektiivsust, kuid samas on esinenud ka probleeme nagu teenuste kättesaadavuse vähenemine maapiirkondades ja kohalike elanike kaasatuse langus otsustusprotsessides. Sellised tulemused näitavad, et kuigi teoreetilised eeldused haldusreformide kasulikkusest tunduvad justkui põhjendatud ning paikapidavad, on praktikas haldusreformide mõjud eriilmelised. Sellest tulenevalt on vajadus jätkuvaanalüüsi ja seire järele ning saadud teabe järgi kohandamist, et maksimeerida positiivset mõju ja vähendada negatiivseid kõrvalmõjusid.

Uuringust selgus, et kuigi mõnedes valdkondades on teenuste kvaliteet ja ressursikasutus paranenud, on üldine mõju olnud segane ning sektorite lõikes erinev. Teenuste kättesaadavus on (eriti maapiirkondades) vähenenud ning mõned teenused on muutunud keskustes kontsentreeritumaks. Samuti on suurenenud bürokraatia ja administratiivsete protsesside keerukus, mis on avaldanud negatiivset mõju elanike rahulolule ja teenuste kättesaadavusele.

Haldusreformi üldine eesmärk oli suurendada kohalike omavalitsuste haldussuutlikkust, parandada avalike teenuste kvaliteeti ja tagada piirkondlikult tasakaalustatud areng. Siiski on reformi tulemused osutunud vastuoluliseks. On täheldatud positiivseid muutusi, nagu paremad võimalused hariduse, kultuuri ja sotsiaalteenuste pakkumisel tänu suuremale eelarvele ja investeringutele. Samas on esile kerkinud ka probleeme, nagu ametnike kompetentsi ebapiisavus, poliitiliste intriigide hoogustumine ja teenuste kvaliteedi langus mõnes valdkonnas. (intervjueeritav 15)

Järeldustest selgub, et haldusreform ei ole täielikult saavutanud oma eesmärke nagu teenuste kvaliteedi tõus ja kulusääst. Kuigi eelarve ja ressursid on suurenenud, ei ole need toonud kaasa olulist paranemist teenuste kvaliteedis ega oodatud kulusäästu. Vajalik on jätkuv analüüs ja reformiprotsesside kohandamine, et täita algseid eesmärke ja kohandada tegevusi vastavalt muutuvatele vajadustele ja elanike tagasisidele. On soovitatav suurendada läbipaistvust ja parandada kommunikatsiooni elanike ja haldusorganite vahel, et suurendada usaldust ja rahulolu reformiprotsessi tulemustega.

Järeldusteni jõudmiseks kasutas autor kombineeritud uurimismeetodit, mis hõlmas nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset analüüsi. Kvalitatiivne osa tugines intervjuudele, Valga valla elanike, ametnike ja teiste huvigruppidega, et mõista reformi mõjusid erinevate osapoolte vaatest. Kvantitatiivne analüüs hõlmas andmete kogumist ja analüüsimist, mis puudutasid teenuste kättesaadavust, kvaliteeti ja elanike rahulolu enne ning pärast haldusreformi rakendamist. Selline lähenemine võimaldas saada mitmekülgset ja sügavuti ulatuvat ülevaadet reformi mõjudest ning võrrelda neid teoreetilises kirjanduses ja teistes riikides täheldatuga.

Kasutusvõimalustest rääkides on antud magistr töö tulemused potentsiaalselt kasulikud teistele omavalitsustele, aidates mõista ühinemiste mõju ja oskuslikumalt planeerida tulevasi haldusreforme. Edasiarendused hõlmavad pikemaajalist jälgimist ja analüüsi, mis võimaldab hinnata ühinemise pikaajalist mõju ning kohandada poliitikat ja praktikat. Lisaks on võimalik uurimistööd laiendada teistele valdkondadele, nagu keskkonna- või majanduspoliitika, et uurida nende seost omavalitsuste ühinemistega ning hinnata, kuidas ühinemised mõjutavad kogukondade jätkusuutlikkust ja arengut.

Magistritöö toob esile haldusreformi keerukuse, rõhutades vajadust sügavama uurimise ja pideva hindamise järele, et optimeerida reformi mõjusid kohalikele kogukondadele ja parandada avalike teenuste osutamist. Töö tulemused on väärtuslikud omavalitsuste reformide planeerimisel nii teistes piirkondades kui ka riikides, aidates mõista ühinemiste potentsiaalseid mõjusid majandusele, haldusele ja demokraatialle. Järeldused ja soovitused pakuvad praktilisi suuniseid kohaliku omavalitsuse juhtimisel ja teenuste osutamise parendamiseks, rõhutades läbipaistvuse suurendamise ja omavalitsuse töötajate kompetentsi tõstmise tähtsust.

# SUMMARY

## **2017 Municipal Mergers Outcomes: The Case of Valga**

Alar Nääme

The research problem of this master's thesis is to investigate the impact of the 2017 administrative reform on the example of Valga parish, examining how the merger has affected local economic conditions, social factors, and democratic indicators. The objective of the study was to determine whether the reform achieved its goals, including increasing the administrative capacity of local governments, more efficient use of resources and cost savings, improvement in the quality of services, and the development of democracy.

The research questions posed aimed to assess the fulfillment of the reform's objectives as follows:

Did the 2017 administrative reform fulfill its objectives?

How did the cost of public services per inhabitant in Valga parish change with the 2017 administrative reform?

Do the residents of Valga parish feel that the quality of administrative services has improved after the 2017 merger?

Did the merger contribute to the development of democracy in Valga parish?

The thesis is divided into two parts. The first section creates a theoretical background by analyzing the principles of local government administrative reform concerning economic benefits, service quality, socio-economic impacts, and democratic development. In the second section, the service delivery and associated costs in Valga parish are analyzed, considering the results of conducted surveys and evaluations by residents and town leaders. The research uses both quantitative and qualitative research methods to provide an overview of the current state of services in Valga parish and the possibilities for their improvement.

The theoretical background of the master's thesis focuses on understanding and analyzing municipal administrative reforms, highlighting both historical discussions and contemporary theories. The research emphasizes that administrative reforms have been part of the history of



public administration in democratic countries for over half a century, with the roots of the debate extending back to Ancient Greece, where Plato and Aristotle already debated the optimal size of a municipality.

The thesis discusses administrative reform as comprehensive changes in public administration that may involve updating management models, redistributing functions, and changing administrative boundaries. The main goal of the reform is to improve the structure and processes of the public sector, which aids in making decisions for the overall welfare of society.

It also points out that administrative reforms often assume economies of scale, where larger municipalities can provide higher quality services at lower unit costs, although this assumption may not always hold, especially for capital-intensive services. The impact of economies of scale and its effectiveness are contentious in academic literature and depend greatly on local conditions and specific services.

The master's thesis employed a case study methodology that integrated quantitative and qualitative approaches. Data collection strategies included document analysis, interviews with specialists, and a web survey, which allowed for the assessment of both residents' and officials' views on the merger process and its impacts in Valga parish.

For quantitative data collection, a web survey was conducted to provide numerical insights into residents' satisfaction with public services, and document analysis, such as budgets and economic reports, was used to assess financial changes and economies of scale effects. Qualitative methods included in-depth interviews, which provided detailed knowledge and subjective opinions on the impacts of the reform directly from participants involved in the process, such as mayors and sector specialists.

The data collected in the course of the research allowed for an evaluation of the administrative reform's impact from various perspectives, highlighting economic, social, and democratic aspects, which provided a comprehensive overview of the reform's effect in the context of Valga parish.

The results and conclusions of the master's thesis on the impact of the administrative reform in Valga parish indicate that although the reform has somewhat improved municipal administrative capacity and service quality, the overall impact has been mixed and has not fulfilled all set goals.

The study revealed that economic and democratic objectives have been only partially achieved, thus further analysis and adjustment of reforms are necessary.

The problems encountered during the merger process show that the administrative reform has not fully realized expectations for improving service quality and cost savings. It was also noted that although the merger allowed for larger budgets and the implementation of broader projects, it also led to increased labor costs and administrative expenses, which negatively affected service availability and resident satisfaction.

Therefore, the master's thesis has raised significant questions about the impact of administrative reform and emphasized the need for ongoing research that would help better understand and adjust the reform processes according to local needs and feedback from residents. It is recommended to increase transparency and improve communication between residents and administrative bodies to enhance trust and satisfaction with the reform outcomes.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2016). The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659–682.  
<https://doi.org/10.1111/jors.12268>
- Baekgaard, M. (2009). Organizational Change in Local Governments: The Impact of the Danish Local Government Reform. *World Political Science*, 5(1). <https://doi.org/10.2202/1935-6226.1062>
- Bennett, A., & Elman, C. (2006). Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence. *Political Analysis*, 14(3), 250-267.  
<https://www.jstor.org/stable/25791852>
- Bhatti, Y., Gørtz, M., & Pedersen, L. H. (2015). The Causal Effect of Profound Organizational Change When Job Insecurity is Low—a Quasi-Experiment Analyzing Municipal Mergers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4) 1185–1220.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/muv006>
- Bish, R.L. (2001). Local government amalgamations: Discredited nineteenth-century ideas alive in the twenty-first, *Commentary*. C. D. Howe Institute.
- Blom-Hansen, J. (2010). Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33(1), 51–73.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2009.00239.x>
- Creswell, J.W. (2009). *Research Sesign: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches.*, Sage Publications, Inc.
- Denters, B., Goldsmith. M., Ladner, A., Mouritzen, P.E., Rose, L.E. (2014). *Size and Local Democracy*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781783478248>
- Dollery, B., & Fleming, E. (2006). A conceptual note on scale economies, size economies and scope economies in Australian local government. *Urban Policy and Research*, 24(2), 271-282. <https://doi.org/10.1080/08111140600704111>
- Dollery, B., Byrnes, & J., Crase, L. (2008). Australian local government amalgamation: A conceptual analysis of population size and scale economies in municipal service provision. *Australasian Journal of Regional Studies*, 14(2), 167-175.
- Duncombe, W., & Yinger, J. (1993). An analysis of returns to scale in public production, with an application to fire protection. *Journal of Public Economics*, 52(1), 49–72.  
[https://doi.org/10.1016/0047-2727\(93\)90104-2](https://doi.org/10.1016/0047-2727(93)90104-2)

- Firestone, W.A. (1987). Meaning in method: The rhetoric of quantitative and qualitative research. *Educational Researcher*, 16(7), 1-22. <https://doi.org/10.3102/0013189X016007016>
- Galizzi, G., Rota, S., & Sicilia, M. (2023). Local government amalgamations: state of the art and new ways forward. *Public Management Review*, 25(12), 2428-2450. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2177327>
- Gao, J. (2015). Performance measurement and management in the public sector: some lessons from research evidence. *Public administration and development*, 35(2), 86–96. <https://doi.org/10.1002/pad.1704>
- Geomedia, 2018, Valga valla profiil
- Gow, J. I. (2012). Administrative reform. *Encycopedic Dictionary of Public Administration*, 1-4.
- Hanes, N., & Wikström, M. (2008). Does the local government structure affect population and income growth? An empirical analysis of the 1952 municipal reform in Sweden. *Regional Studies*, 42(4), 593-604. <https://doi.org/10.1080/00343400701281311>
- Hansen, S.W. (2014). Common pool size and project size: An empirical test on expenditures using Danish municipal mergers. *Public Choice*, 159(1), 3–21. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2009.00239.x>
- Hirsch, W. Z. (1959). Expenditure Implications of Metropolitan Growth and Consolidation. *The Review of Economics and Statistics*, 41(3), 232–241. <https://doi.org/10.2307/1927450>
- Jordahl, H. & Liang, C-Y. (2010). Merged municipalities, higher debt: On free-riding and the common pool problem in politics. *Public Choice*, 143(1-2), 151–172. <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9495-y>
- Karlsson, V., & Eythórsson, G. T. (2019). Do Municipal Amalgamations Affect Interregional Migration?. *Icelandic Review of Politics and Administration*, 15(1), 39–66. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2019.15.1.3>
- Karula Valla, Taheva Valla, Tölliste Valla, Öru Valla Ja Valga Linna Ühinemisleping 2016. <https://www.valga.ee/documents/17893995/19073304/%C3%9CChinemisleping.pdf/d12fa41c-8b5a-4a3b-aefd-ad9bb8fe2180>
- Karula Valla, Taheva Valla, Tölliste Valla, Öru Valla Ja Valga Linna Ühinemisleping 2016, Lisa 1 Seletuskiri haldusterritoriaalse korralduse muutmise vajaduse põhjenduse, territooriumi suuruse ja alaliste elanike arvu kohta.
- Karula Vallavalitsuse 2015. aasta Konsolideerimisgrupi Majandusaasta Aruanne.
- Karula Vallavalitsuse 2017. aasta konsolideerimisgrupi majandusaasta aruanne.
- Kjaer, U., Hjelmar, U. Olsen, & A. L. (2010). Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: The case of the Danish 2007 structural reform. *Local Government Studies*, 36(4), 569-585. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494112>

- Koromnova, Z. (2020). Kohaliku omavalitsuse majandusvaldkonna teenuste kättesaadavus ja kvaliteet ühinenud Mustvee vallas [Magistritöö, Eesti Maaülikool]. Eesti Maaülikooli Digitaalarhiiv EMU DSpace. <https://dspace.emu.ee/xmlui/handle/10492/5751>
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2011). The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda. *Local Government Studies*, 37(5), 479-494. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.604542>
- Lepiste, K. (2019). Haldusreformi mõju avalike teenuste osutamisel väikeasulates [Lõputöö, Tartu Ülikool]. Tartu Ülikooli Digiarhiiv DSpace. <https://dspace.ut.ee/items/2bb53369-efa7-4041-87f1-103e5fcfe91c>
- Mahoney, J., & Goertz, G. (2006). A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*, 14(3), 227–249. <https://doi.org/10.1093/pan/mpj017>
- Mouritzen, P. E. (1989). City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited. *European Journal of Political Research*, 17(6), 661–688. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1989.tb00212.x>
- Nakagawa, K. 2016. Municipal Sizes and Municipal Restructuring in Japan. *Letters in Spatial and Resource Sciences*, 9(1), 27–41. <https://doi.org/10.1007/s12076-014-0132-0>
- Newton, K. (1982). Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government. *Political Studies*, 30(2), 190–206. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1982.tb00532.x>
- Ostrom, E. (1972). Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions. *Social Science Quarterly*, 53(3), 474–493.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. OUP Oxford.
- Pope, C., & Mays, N. (1995). Qualitative research: reaching the parts other methods, *Journal of Mixed Methods Research*. 311, 42-45. <https://doi.org/10.1136/bmj.311.6996.42>
- Rahandusministeerium (2022). Haldusreformi seireraport: Viis aastat hiljem
- Saarimaa, T. & Tukiainen, J. (2015). Common pool problems in voluntary municipal mergers. *European Journal of Political Economy*, 38, 140–152. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.02.006>
- Settle, R. F., & Abrams, B. A. (1976). The Determinants of Voter Participation: A More General Model. *Public Choice*, 27(1), 81–89. <https://doi.org/10.1007/BF01718949>
- Steiner, R. (2003). The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551–571. <https://doi.org/10.1080/1471903032000178581>

- Steiner, R., & C. Kaiser, (2017), Effects of Amalgamations: Evidence from Swiss Municipalities, *Public Management Review*, 19(2), 232–252.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1153704>
- Zahharova, I. (2014). Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia aastatel 2003-2012 ja selle mõjud [Magistritöö, Tallinna Tehnikaülikool]. TalTech Raamatukogu Digikogu.  
<https://digikogu.taltech.ee/et/item/e71aed9e-6bbb-4dc4-a0bd-6079f70182e2>
- Taheva Vallavalitsuse 2015. aasta konsolideerimisgrupi majandusaasta aruanne
- Taheva Vallavalitsuse 2017. aasta konsolideerimisgrupi majandusaasta aruanne
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: a literature review. *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, 22(1), 5-15.  
<https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <https://doi.org/10.1086/257839>
- Traumann, D. (2021). Ühinemise mõju Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekusele [Magistritöö, Tallinna Tehnikaülikool]. TalTech Raamatukogu Digikogu.  
<https://digikogu.taltech.ee/en/Item/c66571ad-a600-44d5-be34-2019ccd7a90c>
- Tõlliste valla 2015. aasta majandusaasta aruanne
- Tõlliste valla 2017. aasta majandusaasta aruanne
- Valga linna 2015. aasta konsolideerimisgrupi majandusaasta aruanne.
- Valga linna 2017. aasta konsolideerimisgrupi majandusaasta aruanne.
- Valga valla 2022. aasta konsolideerimisgrupi majandusaasta aruanne.
- Valga valla arengukava ja eelarvestrateegia 2019 – 2023.
- Wallace, A., & Dollery, B. (2019). Merger Melancholia: An Empirical Analysis of the Perceptions of the Residents of the Forcibly Amalgamated Manilla Shire Council. *International Journal of Public Administration*, 42(11), 940–949.  
<https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1560317>
- Vojnovic, I. (2000). The Transitional Impacts of Municipal Consolidations. *Journal of Urban Affairs*, 22(4), 385–417. <https://doi.org/10.1111/0735-2166.00063>
- Õru Vallavalitsus. Valgamaa, 2015. a majandusaasta aruanne.
- Õru Vallavalitsus. Valgamaa, 2017. a majandusaasta aruanne.
- Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu Ülikool.

Ülper, A., Jaansoo, A., & Reiljan, J. (2014). Ühinemiste mõju kohalike omavalitsusüksuste finantsilisele jätkusuutlikkusele. Riigikogu Toimetised, 29, 71–84.  
<https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-29/uhinemiste-moju-kohalikeomavalitsusüksuste-finantsilisele-jatkusuutlikkusele/>

# LISAD

## Lisa 1: Intervjuud

Isiku koodnimi	Pädevus, valdkond	e-kirja kuupäev
Intervjueeritav 1	Endine omavalitsusjuht	27.03.24
Intervjueeritav 2	Rahandusspetsialist	17.03.24
Intervjueeritav 3	Endine omavalitsusjuht, volikogu liige	20.03.24
Intervjueeritav 4	Endine minister	03.04.24
Intervjueeritav 5	Kultuurispetsialist	02.04.24
Intervjueeritav 6	Endine omavalitsusjuht	17.03.24
Intervjueeritav 7	Omavalitsusspetsialist	03.04.24
Intervjueeritav 8	Endine omavalitsusjuht	17.03.24
Intervjueeritav 9	Endine omavalitsusjuht	11.03.24
Intervjueeritav 10	Endine minister	27.03.24
Intervjueeritav 11	Endine omavalitsusjuht	18.03.24
Intervjueeritav 12	Endine omavalitsusjuht, volikogu liige	02.04.24
Intervjueeritav 13	Omavalitsusjuht	30.03.24
Intervjueeritav 14	Endine omavalitsusjuht	19.03.24
Intervjueeritav 15	Endine omavalitsusjuht, volikogu liige	07.03.24
Intervjueeritav 16	Omavalitsusspetsialist	27.03.24
Intervjueeritav 17	Endine omavalitsusjuht, rahandusspetsialist	30.03.24
Intervjueeritav 18	Regionaalhalduse spetsialist	28.03.24
Intervjueeritav 19	Omavalitsusspetsialist	12.03.24



## Lisa 2: Küsimused spetsialistidele

- Milline oli teie arvates ühinemise põhieesmärk?
- Kas täna võib öelda, et ühinemise eesmärgid said täidetud?
- Missugust mõju avaldas ühinemine eelarvele ja valla majanduslikule võimekusele?
- Millist mõju on haldusreform avaldanud investeringutele või majandusarengule?
- Millist mõju avaldas ühinemine avaliku teenuse kvaliteedile? Heakord, sotsiaal- ja haridusvaldkond.
- Kas olete täheldanud muutusi teenuste ulatuses või standardites pärast haldusreformi?
- Kas ühinemine parandas ametnike kompetentsi?
- Kuidas muutis ühinemine poliitilist tasakaalu?
- Kas teie hinnangul oli ühinemisel sotsiaalmajanduslik mõju?
- Kas võim kauges inimestest? Kas elanikke kaasatakse? Kas kogukondade tegevust haldusreform mõjutas?
- Kas haldusreform aitas pidurdada/vältida/aeglustada ääremaastumist, et elanikud ära ei koliks ja elu maal jätkuks.

## Lisa 3: Veebiküsitlus

### Valga, Tõlliste, Karula, Taheva ja Õru valla ühinemine 2017. aastal

Hea Valga valla elanik! Olen huvitatud Teie arvamusest seoses Valga, Karula, Taheva, Tõlliste ja Õru omavalitsuste ühinemisega aastal 2017. See küsimustik on osa magistritööst, mille eesmärk on hinnata, kas valdade ühinemisega püstitatud eesmärgid on saavutatud. Teie vastused on anonüümsed ning aitavad mõista, kuidas ühinemine on mõjutanud piirkonna elanikke ja arengut. Palun võtke umbes 10 minutit aega küsimustele vastamiseks. Kui te mõnele küsimusele ei oska vastata, jätke see lihtsalt vahele. Tänan, et leiate aega küsitlusele vastamiseks.

1. Palun valige millises piirkonnas te elate (KOVid enne ühinemist)

*Märkige ainult üks ovaal.*

- Valga linn  
 Tõlliste vald  
 Karula vald  
 Õru vald  
 Taheva vald

2. Sugu

*Märkige ainult üks ovaal.*

- Naine  
 Mees

3. Vanus

Märkige ainult üks ovaal.

- kuni 18
- 19 - 35
- 36 - 65
- 66 ja vanem

4. 1. Kas teie piirkonna (Valga, Taheva, Öru, Tõlliste, Karula) huvid on esindatud valla juhtimises?

Märkige ainult üks ovaal.

1 2 3 4 5

Ei ol      Nõustun täielikult

5. 2. Valla teede korrashoid ja hooldus on peale ühinemist paranenud

Märkige ainult üks ovaal.

1 2 3 4 5

Ei ol      Nõustun täielikult

6. 3. Vallas on liikumis- ja sportimisvõimalused peale ühinemist paranenud

Märkige ainult üks ovaal.

1 2 3 4 5

Ei ol      Nõustun täielikult

7. 4.Sotsiaalteenused (toetused, tugiteenused, hoolekandeteenused, erivajadustega inimestele suunatud teenused, perearstid, lastekaitse jne) on peale üheinemist paranenud

Märkige ainult üks ovaal.

1 2 3 4 5

Ei ol      Nõustun täielikult

8. 5. Valdade ühinemise tulemusena on Valga vallas hariduse kvaliteet ja kättesaadavus paranenud

Märkige ainult üks ovaal.

1 2 3 4 5

Ei ol      Nõustun täielikult

9. 6. Ühinemise tulemusena on heakord paranenud.

Märkige ainult üks ovaal.

1 2 3 4 5

Ei ol      Nõustun täielikult

10. 7. Ühinemise tulemusena osalete aktiivsemalt valla poliitikas (käite valimas, osalete arengudokumentide aruteludes)

Märkige ainult üks ovaal.

1 2 3 4 5

Ei ol      Nõustun täielikult

11. 8. Ühinemise järel on vallas ametis enam kompetentseid ametnikke ja töötajaid.

*Märkige ainult üks ovaal.*

1 2 3 4 5

Ei ol      Nõustun täielikult

12. 9. Valimistel toetate pigem erakondade nimekirju kui valimisliite

*Märkige ainult üks ovaal.*

1 2 3 4 5

Ei ol      Nõustun täielikult

13. 10. Valla kultuurielu on peale ühinemist muutunud aktiivsemaks

*Märkige ainult üks ovaal.*

1 2 3 4 5

Ei ol      Nõustun täielikult

Palun hinnake, kas järgmised ühinemislepingus seatud eesmärgid täidetud.

14. Elanike heaolu ja turvalisus on tagatud

*Märkige ainult üks ovaal.*

1 2 3

Muu    Muutus positiivne

15. Omavalitsusüksuse osutatavad teenused on mitmekesisemad, kvaliteetsemad ja kättesaadavamad

*Märkige ainult üks ovaal.*

1 2 3

Muu    Muutus positiivne

16. Avalike teenuste aeg-ruumiline kättesaadavus on elanikele tagatud

*Märkige ainult üks ovaal.*

1 2 3

Muu    Muutus positiivne

17. Teenuste osutamisel lähtutakse elanike õigustatud vajadustest ja põhiseadusega sätestatud huvide kaitsest

*Märkige ainult üks ovaal.*

1 2 3

Muu    Muutus positiivne

18. Elanike võimekus oma probleeme iseseisvalt lahendada on suurenenud

*Märkige ainult üks ovaal.*

1 2 3

Muu    Muutus positiivne

15. Omavalitsusüksuse osutatavad teenused on mitmekesisemad, kvaliteetsemad ja kättesaadavamad

Märkige ainult üks ovaal.

1 2 3

Muu    Muutus positiivne

16. Avalike teenuste aeg-ruumiline kättesaadavus on elanikele tagatud

Märkige ainult üks ovaal.

1 2 3

Muu    Muutus positiivne

17. Teenuste osutamisel lähtutakse elanike õigustatud vajadustest ja põhiseadusega sätestatud huvide kaitsest

Märkige ainult üks ovaal.

1 2 3

Muu    Muutus positiivne

18. Elanike võimekus oma probleeme iseseisvalt lahendada on suurenenud

Märkige ainult üks ovaal.

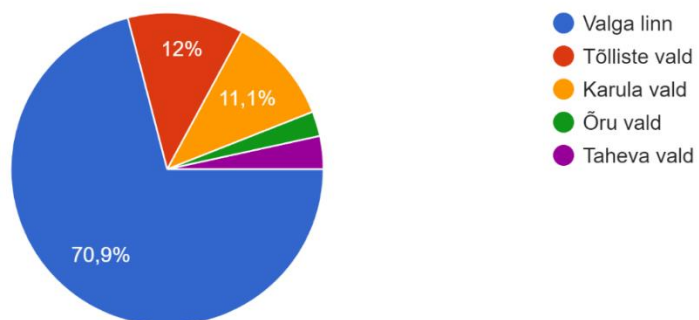
1 2 3

Muu    Muutus positiivne

## Lisa 4: Veebiküsitluse tulemused

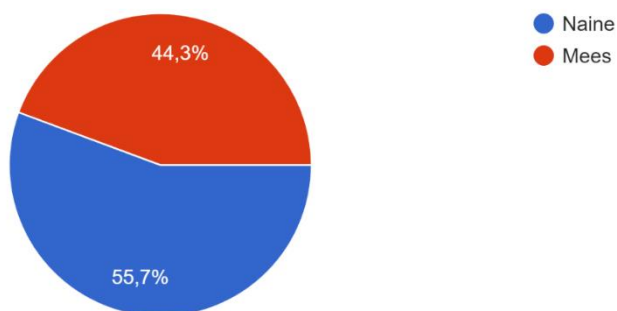
Palun valige millises piirkonnas te elate (KOVid enne ühinemist)

117 vastust



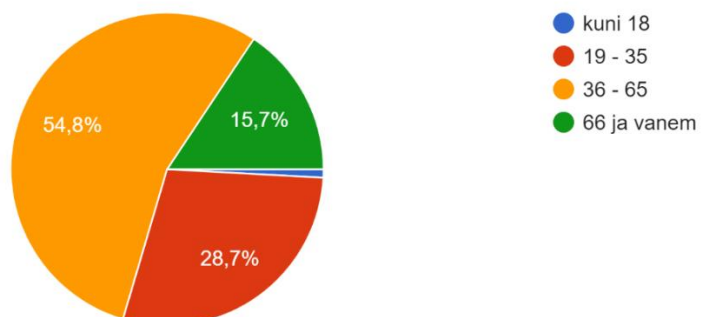
Sugu

115 vastust



Vanus

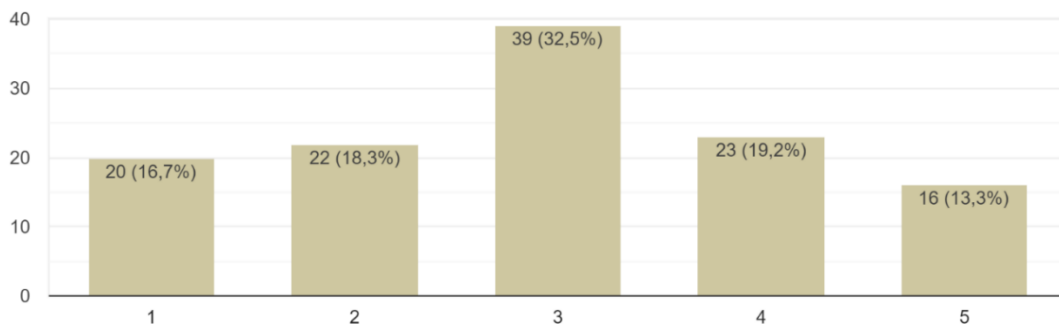
115 vastust





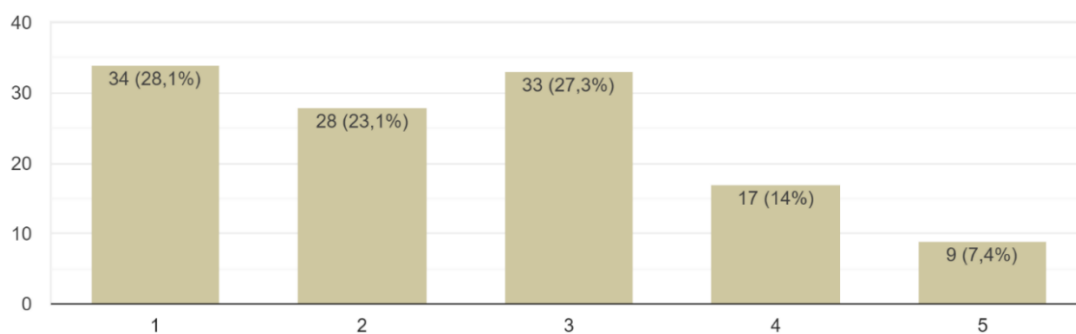
1. Kas teie piirkonna (Valga, Taheva, Öru, Tõlliste, Karula) huvid on esindatud valla juhtimises?

120 vastust



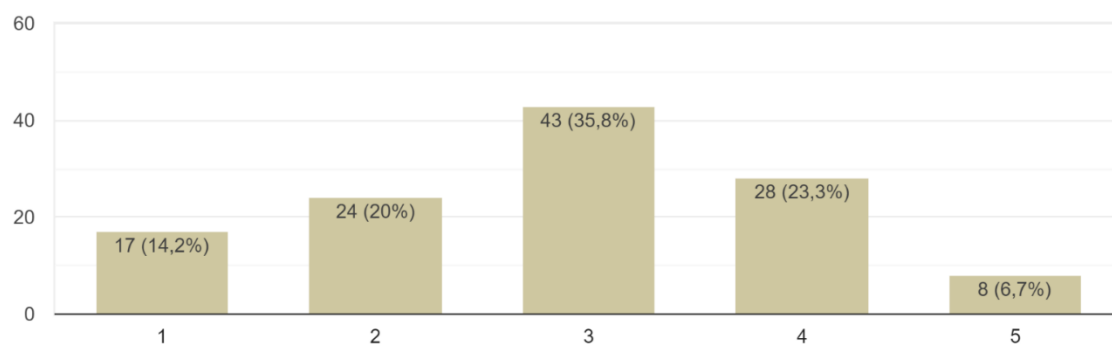
2. Valla teede korrashoid ja hooldus on peale ühinemist paranenud

121 vastust



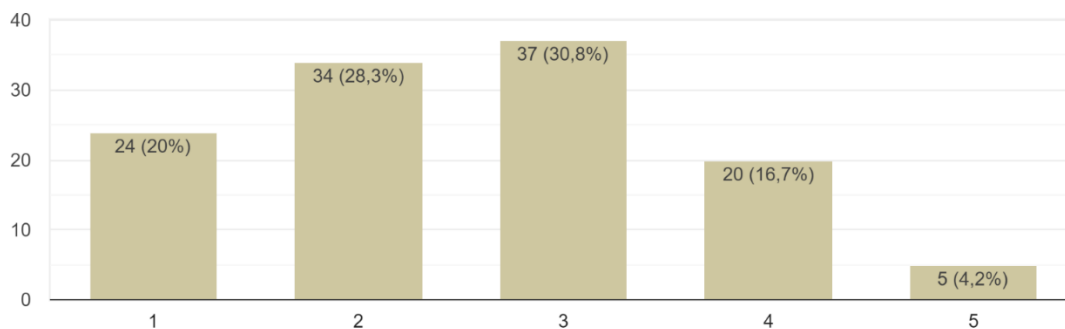
3. Vallas on liikumis- ja sportimisvõimalused peale ühinemist paranenud

120 vastust



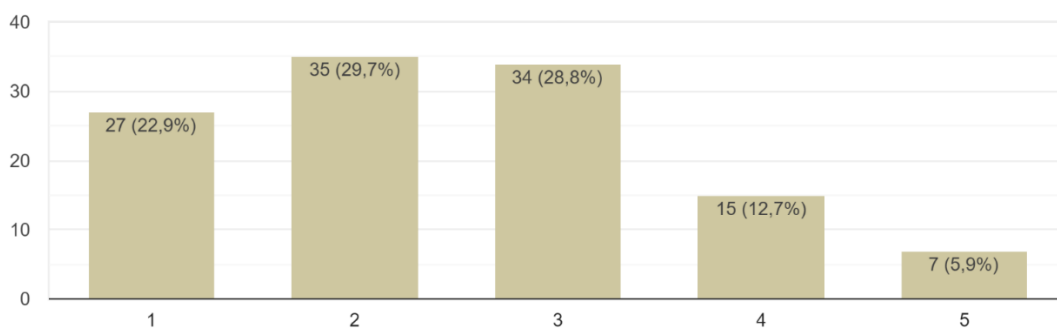
4. Sotsiaalteenused (toetused, tugiteenused, hoolekandeteenused, erivajadustega inimestele suunatud teenused, perearstid, lastekaitse jne) on peale üheinemist paranenud

120 vastust



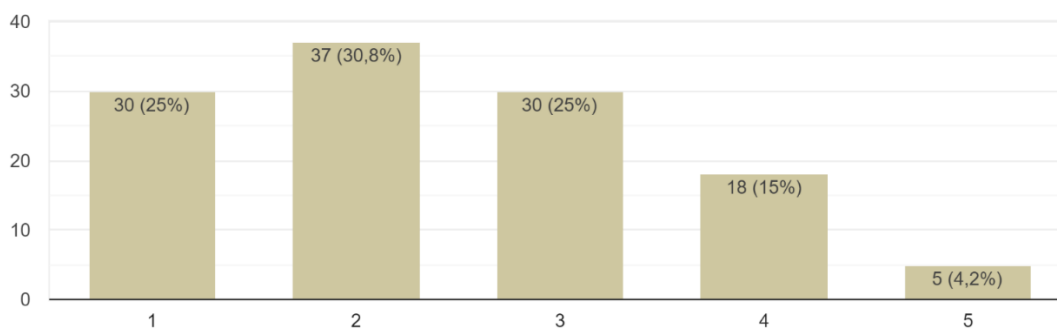
5. Valdade ühinemise tulemusena on Valga vallas hariduse kvaliteet ja kättesaadavus paranenud

118 vastust



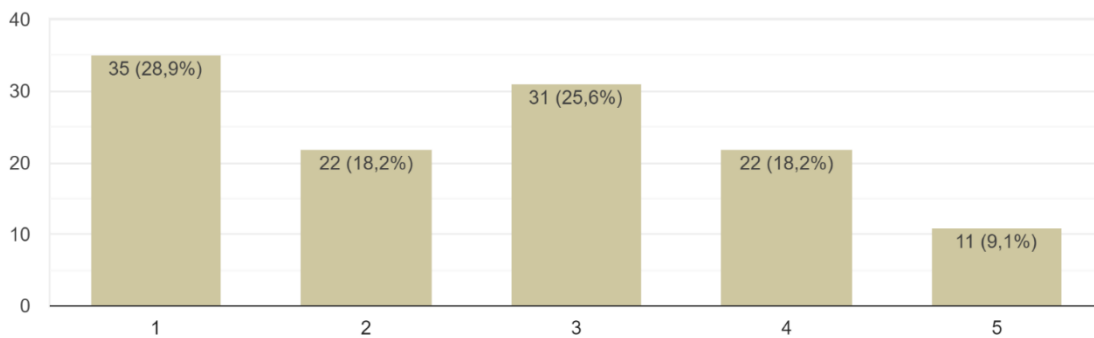
6. Ühinemise tulemusena on heakord paranenud.

120 vastust



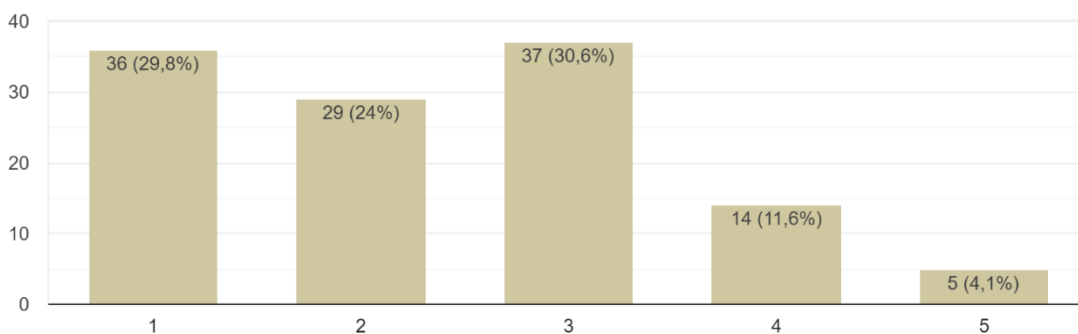
7. Ühinemise tulemusena osalete aktiivsemalt valla poliitikas (käite valimas, osalete arengudokumentide aruteludes)

121 vastust



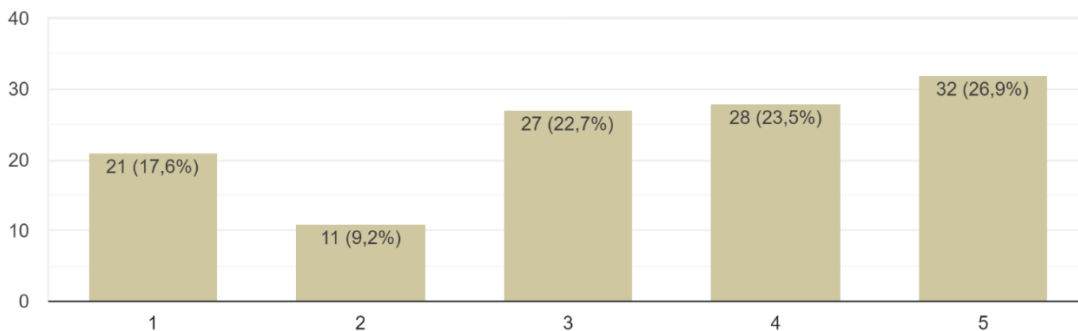
8. Ühinemise järel on vallas ametis enam kompetentseid ametnikke ja töötajaid.

121 vastust



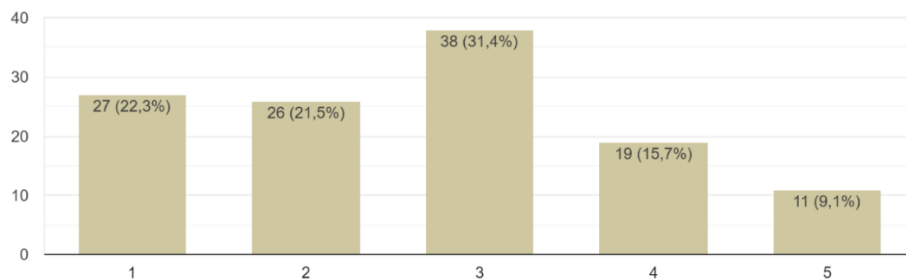
9. Valimistel toetate pigem erakondade nimekirju kui valimisliite

119 vastust



10. Valla kultuurielu on peale ühinemist muutunud aktiivsemaks

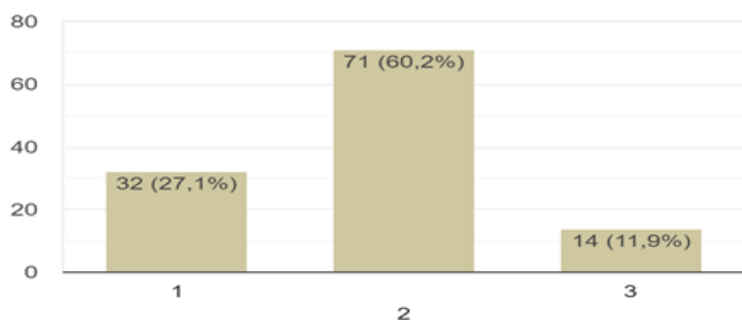
121 vastust



Palun hinnake, kas järgmised ühinemislepingus seatud eesmärgid täidetud.

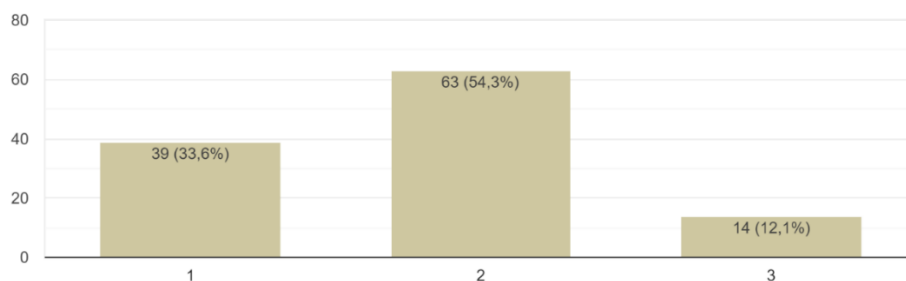
Elanike heaolu ja turvalisus on tagatud

118 vastust



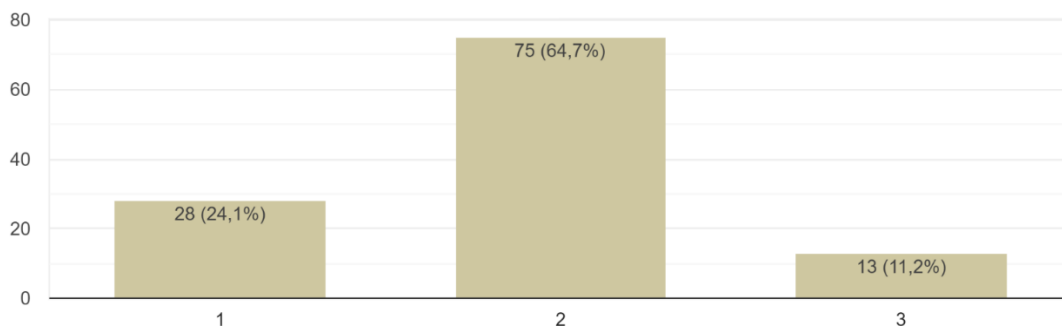
Omavalitsusüksuse osutatavad teenused on mitmekesisemad, kvaliteetsemad ja kättesaadavamad

116 vastust



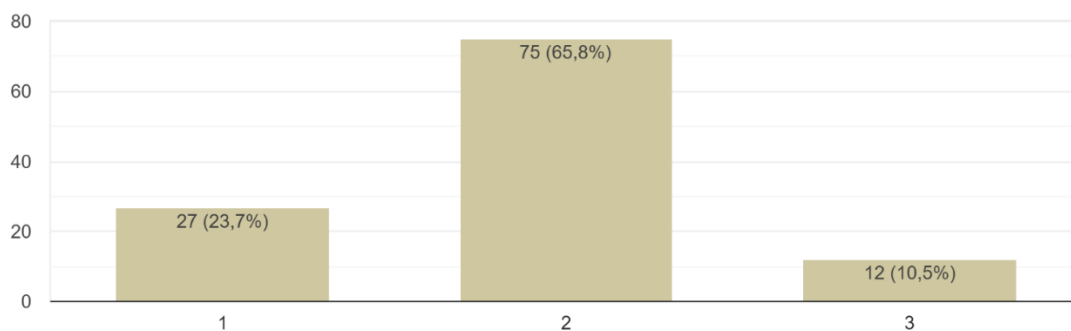
Avalike teenuste aeg-ruumiline kättesaadavus on elanikele tagatud

116 vastust



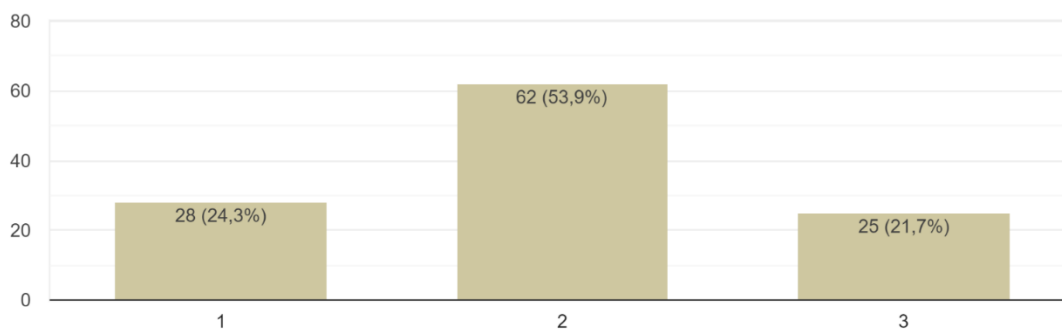
Teenuste osutamisel lähtutakse elanike õigustatud vajadustest ja põhiseadusega sätestatud huvide kaitsest

114 vastust



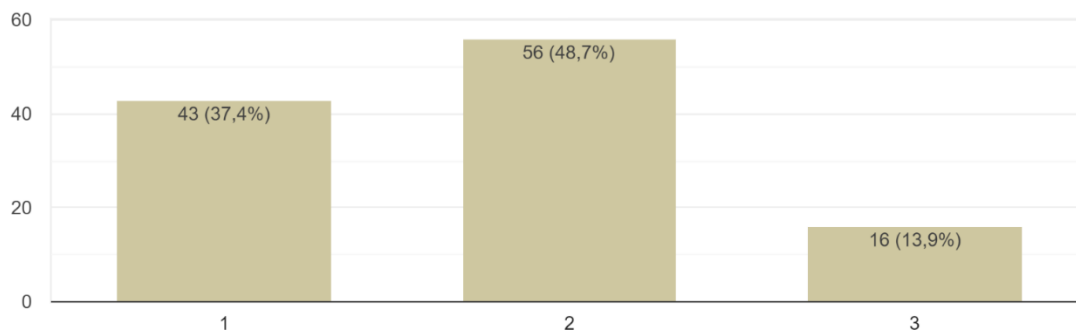
Elanike võimekus oma probleeme iseseisvalt lahendada on suurenenud

115 vastust



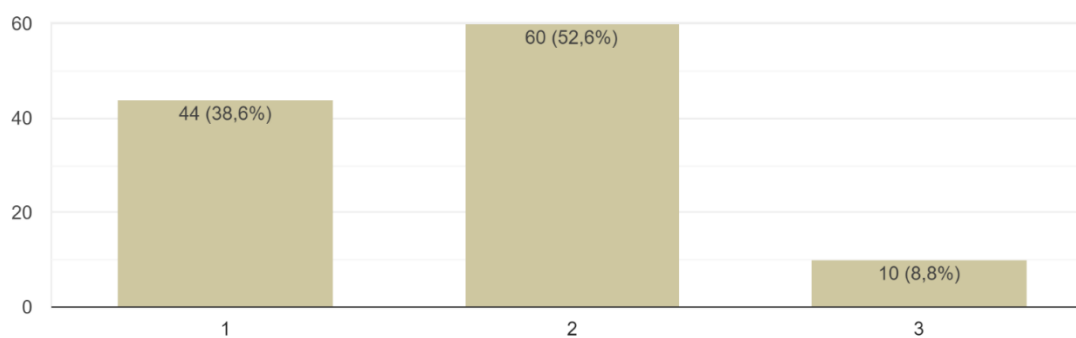
Elanikud ja kodanikuühendused on valitsemisse ja elukeskkonna korraldamisse kaasatud

115 vastust



Ühistranspordisüsteem on korraldatud selliselt, et see vastab inimeste liikumis- ja tööhõive vajadustele, on toimiv ja tõhus ning integreerib eri...iirkonnad Valga linna kui omavalitsuse keskusega.”

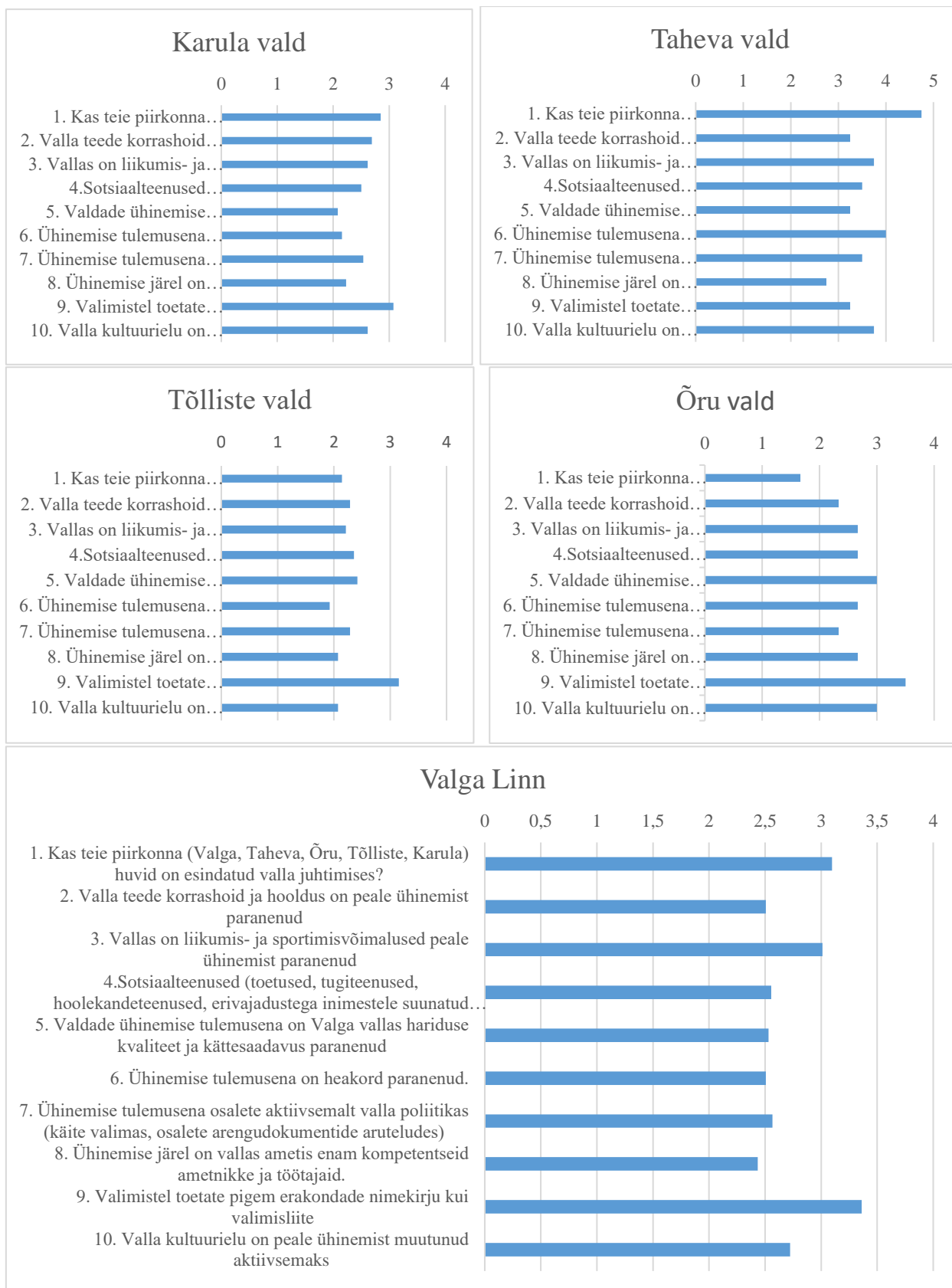
114 vastust



## Lisa 5: Eelarve analüüs

Majanduslik kasu							
2015	-				elaniku kohta		
omavalitsus	rahvaarv	tööjõu kulud	töötajaid	eelarve täitmine	töötajaid	kulu	tööjõukulu
Karula	974	612 797,66	54,12	1 017 880,00	0,056	1045,051	629,16
Taheva	746	377 252,04	31,09	848 568,00	0,042	1137,491	505,70
Tõlliste	1616	880 335,55	70,18	1 513 393,00	0,043	936,506	544,76
Õru	472	206 684,00	20	428 199,18	0,042	907,202	437,89
Valga	13149	6 749 942,54	534,95	13 904 592,00	0,041	1057,464	513,34
kokku 2015	16957	8 827 011,79	710,34	17 712 632,18	0,042	1044,562	520,55
2017							
Karula	951	799 106,27	54,64	1 399 755,00	0,057	1471,877	840,28
Taheva	710	430 814,55	28,42	1 012 593,00	0,040	1426,187	606,78
Tõlliste	1570	987 807,79	64,43	1 967 251,00	0,041	1253,026	629,18
Õru	462	290 470,05	19,7	835 294,41	0,043	1807,997	628,72
Valga	12992	7 762 738,36	508,96	17 302 816,00	0,039	1331,805	597,50
kokku 2017	16685	10 270 937,02	676,15	22 517 709,41	0,041	1349,578	615,58
Valga vald 2022	15 456	12 324 323	605,01	25 427 720	0,039	1645,168	797,381
vahe 15 vs. 22	-1 501	3 497 312	-105	7 715 088	-0,003	601	277
vahe 17 vs. 22	-1 229	2 053 386	-71	2 910 011	-0,001	296	182
suhe 15 vs. 22	-9%	+40%	-15%	+44%	-7%	+57%	+53%
suhe 17 vs. 22	-7%	+20%	-11%	+13%	-3%	+22%	+30%

## Lisa 6: Piirkondlikud erinevused





## Lisa 7: Valimiste analüüs

2009	Valijate arv	Hääletajate arv	Hääletajate %	Erakondade nimekirjade arv	Valimisliitude arv	Kandidaatide arv										%
						Kesk	Ref	SDE	Isam	üksik	EKRE	Roh	kokku	liit		
Karula vald	862	495	57,42	2	1	10	12								6	
Taheva vald	739	449	60,75	2	1	5			15						5	
Tõlliste vald	1464	797	54,43	3	1	10		18	14		-	-	-	6	-	
Õru vald	403	222	55,08	1	1	5				2				6		
Valga linn	11097	5961	53,71	4	2	47	29	21	19					99		
kokku	14 565	7924	56,278	12	6	77	41	39	48	2	0	0	207	122	37%	
2013																
Karula vald	808	465	57,54	2	0	11	13			2						
Taheva vald	672	360	53,57	2	0		2		13		-	-	-		-	
Tõlliste vald	1432	816	56,98	4	1	8	4	21						14		
Õru vald	396	201	50,75	2	2	2	1							17		
Valga linn	10733	5189	48,34	4	1	40	31	18	16					13		
kokku	14041	7031	53,436	14	4	61	51	39	29	2	0	0	182	44	19%	
2017																
Valga vald	13924	7076	50,8	5	1	37	48	27	13	-	8		133	5	4%	
2021																
Valga vald	12 792	6 458	50,5	4	1	29	22				11	1	63	27	30%	

Lühendid: Kesk – Eesti Keskerakond; Ref – Reformierakond; SDE – Sotsiaaldemokraatlik Erakond; Isam – Isamaa; üksik – üksikkandidaadid; EKRE – Eesti Konservatiivne Rahvaerakond; Roh – Eestimaa Rohelised; % - valimisliitude kandidaatide protsent kõikidest kandidaatidest

## Lisa 8: Lihtlitsents

### Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks<sup>1</sup>

Mina Alar Nääme

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
**2017. AASTA OMAVALITSUSÜKSUSTE LIITMISE TULEMUSED VALGA NÄITEL**

mille juhendaja on Külli Taro PhD,

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

---

07.05.24 (kuupäev)

---

<sup>1</sup> Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsevale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.