

TALLINNA ÜLIKOOL

Ühiskonnateaduste instituut

Sotsiaalkaitse suund

Getter Kähr

SOTSIAALTEENUSTE RAHASTAMINE NING KÄTTESAADAVUS

LÄÄNE-VIRUMAA OMAVALITSUSTES

Magistritöö

Juhendaja: Prof Anu Toots

Tallinn

2025

SISUKOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö analüüsib sotsiaalteenuste rahastamist ning kättesaadavust Lääne-Virumaa seitsmes omavalitsuses: Haljala, Kadrina, Rakvere vald, Tapa, Vinni, Viru-Nigula ja Väike-Maarja. Töö teoreetiline raamistik põhineb avaliku valiku teorial ning inimõiguste ja sotsiaalpoliitika käsitusel, tuginedes muu hulgas Euroopa Sotsiaalharta ja ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonile. Töö sisuosa sõnade arv on 11 505.

Magistritöö raames uurin: Millised on sarnasused ja erinevused sotsiaalteenuste rahastamises Lääne-Virumaa valdades? Millised demograafilised ja ruumilised tegurid mõjutavad sotsiaalteenuste ja toetuste kättesaadavust? Kas ja kuidas on sotsiaalteenuste ja -toetuste pakkumine mõjutatud poliitilistest ja administratiivsetest teguritest?

Andmed on kogutud avalikest allikatest, sealhulgas Sotsiaalkindlustusameti, Statistikaameti ning kohalike omavalitsuste veebilehtedelt. Andmeanalüüsi meetodiks on võrdlev andmeanalüüs.

Empiiriline analüüs näitas, et sotsiaalteenuste kättesaadavus ja rahastamine varieeruvad oluliselt ning ei sõltu üksnes sihtrühmade suurusest ega asustuse tüübist. Analüüsitulemuste üldistamiseks moodustati neli omavalitsuste klastrit, mis aitavad tuvastada sarnasusi, erinevusi ning toetada järelduste tegemist. Klastrid on kujunenud omavalitsuste iseloomulike tunnuste alusel. Eristuvad järgmised tüübid: Tasakaalustatud teenusepakkujad, kes paistavad silma mitmekesise teenustevaliku ja maakonna kõrgeima sotsiaalhoolekande eelarvega. Administratiivse ülekoormusega teenusepakkujad, kus halduskoormus on suur ja teenuste pakkumine piiratud. Kitsa teenuseprofiiliga omavalitsused, kus osa teenuseid kas ei osutata või on nende kättesaadavus tagasihoidlik. Teenustesurve all olevad omavalitsused, kus vallad paistavad silma väga suure teenustevajadusega – puudega inimeste ja eakate osakaal on maakonna kõrgeimate seas.

Töö järeldab, et sotsiaalteenuste ja -toetuste kättesaadavuse parandamiseks on vajalik poliitiline tahe, teadlik planeerimine, elanike vajaduste tundmine ning tugev koostöö erinevate tasandite osaliste vahel.

ABSTRACT

Getter Kähr (2025). “Funding and Accessibility of Social Services in Lääne-Virumaa Municipalities”. Tallinn: Tallinn University, Institute of Social Sciences. Masters thesis.

This master's thesis analyses the funding and accessibility of social services in seven municipalities of Lääne-Viru County. The theoretical framework of the thesis draws on public choice theory as well as human rights and social policy perspectives, including references to the European Social Charter and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The main body of the thesis contains 11,505 words.

The study seeks to answer the following research questions: What are the similarities and differences in the funding of social services across the municipalities of Lääne-Viru County? What demographic and spatial factors influence the accessibility of social services and benefits? To what extent and in what ways are the provision of social services and benefits shaped by political and administrative factors? The data were collected from public sources, including the websites of the Social Insurance Board, Statistics Estonia, and local municipalities. The method of data analysis employed was comparative analysis. The empirical analysis revealed that the availability and funding of social services vary significantly and are not solely determined by the size of target groups or settlement types. For the purpose of generalisation, the municipalities were categorised into four typical clusters based on characteristic features. These clusters help to identify similarities and differences and support the formulation of conclusions. The clusters are as follows: Balanced service providers, characterised by a wide range of services and the highest social welfare budgets in the county. Municipalities with administrative challenges, facing high administrative burdens and limited service provision. Municipalities with a narrow service profile, where certain services are either not provided or are scarcely available. Municipalities under service pressure, where the demand for services is particularly high — the share of people with disabilities and the elderly is among the highest in the county. The thesis concludes that improving the accessibility of social services and benefits requires political will, deliberate planning, knowledge of residents' needs, and strong cooperation among various levels of stakeholders.

SISUKORD

SISUKOKKUVÕTE	2
ABSTRACT.....	3
SISUKORD.....	4
JOONISTE JA TABELITE LOETELU	6
SISSEJUHATUS	7
1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD.....	9
1.1. Sotsiaalabi olemus ja tähtsus kohalikul tasandil.....	9
1.2. Kohaliku omavalitsuse roll sotsiaalhoolekandesüsteemis	12
1.3. KOV sotsiaalhoolekande rahastamine	15
1.4. Demograatliku valitsemise dimensioon kohalikus sotsiaalhoolekandes	17
2. UURIMISPROBLEEM JA UURIMISKÜSIMUSED	22
2.1. Uurimisprobleem ja uurimisküsimused	22
3. METOODIKA	23
3.1. Metodoloogilised lähtekohad ja uurimisstrateegia	23
3.2. Valimi moodustamine.....	24
3.3. Andmekogumise meetodid.....	24
3.4. Andmeanalüüsi meetodid.....	25
3.5. Teaduseetika ja uurija refleksiivsus	25
4. EMPIIRILINE ANALÜÜS	27
4.1. Ülevaade Lääne-Virumaa valdade rahvastikust ja paiknemisest	27
4.2. Sotsiaalteenuste kättesaadavus Lääne-Virumaa omavalitsustes.....	30
4.2.1. Sotsiaalkaitse kulutused, töökoormus ja sihtrühmad Lääne-Virumaal	33

4.2.2.	Tugiisiku teenus.....	34
4.2.3.	Isikliku abistaja teenus	36
4.2.4.	Sotsiaaltranspordi teenus	38
4.2.5.	Eluruumi tagamise teenus	39
4.2.6.	Võlanõustamise teenus.....	41
4.2.7.	Koduteenus	42
4.3.	Erinevused halduskuludes ja administratiivses korralduses.....	43
4.4.	Poliitilised tegurid	46
4.5.	Sotsiaalhoolekande klastrid Lääne-Virumaa omavalitsustes	49
5.	ARUTELU.....	53
	KOKKUVÕTE	57
	KASUTATUD KIRJANDUS.....	61

JOONISTE JA TABELITE LOETELU

Tabel 1. Puudega tööealiste ja eakate arv omavalitsustes puude liigi järgi.....	30
Tabel 2. Lääne-Virumaa omavalitsuste positsioon riiklikus pingereas kõigi teenuseliikide keskmisena.....	32
Tabel 3. Lääne-Virumaa valdade elanikkonna struktuur ja sotsiaalhoolekande näitajad värvikoodi alusel	33
Tabel 4. Tugiisikuteenuse saajate arv, maht ja puudega isikute arv	35
Tabel 5. Sotsiaaltransporditeenuse teenuse saajate ja sõidukordade arv.....	38
Tabel 6. Koduteenuse saajate arv ja teenuse maht tundides	43
Tabel 7. Omavalitsuste poliitiline juhtimine seadusandliku ja täidesaatva võimu tasandil	46
Tabel 8. Seadusandliku ja täidesaatva võimu poliitiline jaotus	47
Joonis 1. Elanike arv ja rahvastiku tihedus omavalitsustes	27
Joonis 2. Valdade elanikkonna jaotus: üldarv, eakad ja puudega isikud.....	29
Joonis 3. Omavalitsuste positsioon pingereas teenuse saajate arvu järgi.....	31
Joonis 4. Tugiisikuteenuse maksumus ja osakaal sotsiaalkaitse kuludest.....	35
Joonis 5. Isikliku abistaja teenuse maksumus ja osakaal sotsiaalkaitse kuludest	36
Joonis 6. Sotsiaaltranspordi teenuse maksumus ja osakaal sotsiaalkaitse kuludest.....	38
Joonis 7. Eluruumi tagamise teenuse maksumus ja osakaal sotsiaalkaitse kuludest	40
Joonis 8. Võlanõustamise teenuse maksumus ja osakaal sotsiaalkaitse kuludes.....	41
Joonis 9. Koduteenuse maksumus ja osakaal sotsiaalkaitse kuludest.....	42
Joonis 10. Sotsiaalkaitse kulude jaotus valdades: puhas kulu vs halduskulud	44
Joonis 11. Sotsiaalkaitse eelarve, halduskulude osakaal ja töötajate arv valdades.....	45

SISSEJUHATUS

Sotsiaalhoolekanne on Eestis põhiseaduslik kohustus, mis tagab, et igaüks, kes vajab abi, saab seda väärilt ja õigeaegselt. Praktikas tähendab see, et suur osa sotsiaalhoolekande otsustest ja teenuste korraldamisest on delegeeritud kohalikele omavalitsustele (KOVidele). Detsentraliseerimine on oluline põhjusel, et omavalitsustel on parimad teadmised enda omavalitsuses elavatest inimestest ja piirkonna eripäradest. Nii muutuvad just omavalitsused võtme osapoolteks sotsiaalse kaitse pakkumisel, eriti haavatavatele sihtrühmadele nagu eakad, puudega inimesed, toimetulekuraskustes pered ja pikaajalised töötud. Käesoleva töö raames käsitlen potentsiaalsete abivajajatena eakaid ning puudega inimesi. Sotsiaalhoolekandeseadusega määratletud teenustest keskendun analüüsis neile, mille kohta on Sotsiaalkindlustusameti statistikas kättesaadavad võrreldavad ja mitmekülgselt andmeanalüüsiks sobivad andmed. Sotsiaalteenuste ja -toetuste roll on määrav inimeste toimetuleku, heaolu ja kaasatuse tagamisel, mistõttu nende kättesaadavus, rahastus ja kvaliteet on kriitilise tähtsusega.

Puuetega inimeste õiguste konventsioon rõhutab igaühe õigust võrdsusele, vääriltale elule ning ühiskonnaelus osalemisele. Selle kohaselt peab riik – sealhulgas omavalitsuste kaudu – tagama vajalike sotsiaalteenuste olemasolu ja kättesaadavuse, lähtudes inimeste individuaalsetest vajadustest. Sellest lähtuvalt ei ole sotsiaalhoolekanne pelgalt abivajajate toetamise süsteem, vaid ka inimõiguste ja sotsiaalse õigluse mehhanism. Ometi näitab praktika, et teenuste kättesaadavus ja kvaliteet varieeruvad oluliselt sõltuvalt geograafilisest asukohast, omavalitsuse rahalisest võimekusest, juhtimisest ja prioriteetidest.

Sotsiaalteenuste kättesaadavus ja rahastus on küsimused, millel on otsene mõju ühiskonna sidususele ning inimeste elukvaliteedile. Seadusest tulenev kohustus pakkuda sotsiaalhoolekandelist abi ei tähenda automaatselt, et igas omavalitsuses on olemas piisavad ja sobivad teenused. Ressursside jaotamise põhimõtted, poliitiline tahe, juhtimiskvaliteet, kogukonna väärtused ja sotsiaalhoolekande spetsialistide olemasolu on kõik tegurid, mis kujundavad reaalselt olukorda. Mõnes omavalitsuses võib olla olemas tugev professionaalne tugistruktuur ja visioon, teises aga napib nii rahalisi vahendeid kui ka inimressurssi. Teenuse või toetuse puudumine võib viia olukorrani, kus inimese toimetulek halveneb oluliselt. Selline erinevus on sotsiaaltöö vaates problemaatiline, kuna see rikub võrdse kohtlemise ja

ligipääsetavuse põhimõtteid. Isiklik ja tööalane kokkupuude sotsiaaltöö ning teenuste korraldusega on süvendanud arusaama, et selline olukord on reaalselt probleemiks.

Lääne-Virumaa valik uurimispiirkonnaks ei ole juhuslik. Tegemist on maakonnaga, mis paikneb küll väljaspool Harjumaad, kuid ei kuulu ka Eesti äärealade hulka nagu Võru-, Valga- või Ida-Virumaa. Seetõttu esindab Lääne-Virumaa omamoodi „keskmise Eesti“ profiili – piirkonda, kus töövõimalusi ja maksubaasi küll leidub, kuid kus elab ka haavatavaid sihtrühmi, kelle jaoks sotsiaalteenuste kättesaadavus on eluliselt oluline. Geograafiliselt ja majanduslikult vahepealne positsioon tähendab, et maakonna omavalitsustel on potentsiaalselt stabiilsemad eelarvetulud kui äärevaldadel, kuid samas ei välista see kohalikke väljakutseid. Näiteks kui ühes vallas on 300 abivajajat ja teises 90, ei saa väiksema abivajajate arvuga omavalitsuses tugiteenuseid pakkumata jätta – ka nende 90 inimese vajadused on olulised ja vajavad professionaalset ning süsteemset käsitlust. Seega võimaldab Lääne-Virumaa omavalitsuste võrdlus analüüsida nii sisemajanduslikke erinevusi kui ka tasakaalu vajaduse ja pakkumise vahel. Selline mitmekesisus pakub viljakat pinnast uurimaks, kuid võrd suudavad omavalitsused vastata erinevatele sotsiaalsetele vajadustele olemasolevate ressursside piires ning millised on seosed rahastamise, vajaduse ja poliitiliste valikute vahel.

Töö eesmärk on statistiliste andmete abil hinnata sotsiaalteenuste ulatust, ressursside jaotust ning potentsiaalsete abivajajate arvu igas Lääne-Virumaa vallas, tuvastades võimalikud ebavõrdsused ja teenuste pakkumise erinevused. Uurimisstrateegiana kasutan kvantitatiivset võrdlevat analüüsi, tuginedes ametlikele statistilistele andmetele ja riiklikele andmekogudele. Analüüs hõlmab seitset Lääne-Virumaa omavalitsust, mille võrdlemisel on keskendutud demograafilistele näitajatele (rahvaarv, eakate ja puudega inimeste osakaal), sotsiaalkaitse kuludele, sotsiaalteenuste ulatuslikkusele, tööjõuresurssidele (sotsiaaltöötajate ja elanike arv) ning poliitilise ja administratiivse juhtimise iseärasustele. Valitud näitajad võimaldavad hinnata, millised demograafilised, halduslikud ja poliitilised tegurid on seotud sotsiaahoolekande rahastamise ja teenuste kättesaadavuse varieerumisega omavalitsuste lõikes.

Uuringu tulemused aitavad mõista, kuidas sotsiaalteenused on jaotunud ning seotud potentsiaalsete abivajajate arvuga, pakkudes seeläbi soovitusi poliitikakujundajatele ja kohalikele omavalitsustele. Erinevused rahastuse tasemes ei pruugi peegeldada vaid objektiivseid tegureid nagu rahvastiku struktuur või eelarve suurus, vaid ka subjektiivseid, nagu näiteks valla arengustrateegiad, otsustusprotsessid või poliitilised prioriteedid.

1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

1.1. Sotsiaalabi olemus ja tähtsus kohalikul tasandil

Iga inimese elus võib ette tulla olukordi, kus iseseisev toimetulek muutub keeruliseks. Olgu põhjuseks töökaotus, tervisemured, ealine iseärasus või muu ootamatu kriis – sellistel hetkedel saab sotsiaalabi oluliseks toeks, mis aitab säilitada inimväärikust ja turvatunnet. Sotsiaalabi ülesanne on pakkuda tuge neile, kes seda vajavad, tagades ligipääsu teenustele ja toetustele, mis võimaldavad osaleda ühiskondlikus elus ja tulla toime igapäevaste väljakutsetega. Sotsiaalteenused ja rahalised toetused moodustavadki kohaliku tasandi hoolekande tuuma. Nende kaudu luuakse võimalused toimetulekuks, eneseteostuseks ja turvaliseks eluks.

Selleks, et sotsiaalabi täidaks oma eesmärgi mitte ainult ajutise toetusena, vaid ka püsiva turvatunde ja võimaluste loojana, on oluline, et teenuste pakkumine oleks süsteemne, järjepidev ja lähtuks selgetest kvaliteedistandarditest. Sotsiaalteenuste osutamisel lähtutakse üldtunnustatud kvaliteedipõhimõtetest. Need hõlmavad isikukesksust, võimestavat ja tulemustele suunatud lähenemist, vajaduspõhisust, terviklikkust ning inimese õiguste kaitset. Samuti on oluline professionaalne pädevus, eetiline tegutsemine, teenuse osutamise hea korraldus ja kvaliteetne juhtimine. Kõik see kokku peab tagama, et sotsiaalteenused vastavad abivajaja tegelikele vajadustele ning toetavad tema väärikat ja võimalikult iseseisvat elu (Sotsiaalhoolekande seadus, 2022).

Üheks oluliseks aspektiks sotsiaalabi korralduses on territoriaalne õiglus. Nagu osutab Kersti Kriisk, on detsentraliseeritud hoolekandesüsteemides piirkondlikud erinevused vältimatud. Kohalikul tasandil kujundavad teenuste ulatust ja sisu poliitilised otsused, professionaalsed hoiakud ja kohalikud traditsioonid. Kui regulatsioonid ja rahastamismudelid on killustunud, võivad sarnastes olukordades olevad inimesed saada väga erineva tasemega abi – sõltuvalt vaid nende elukohast (Kriisk, 2018, 2019).

Seega ei seisne sotsiaalhoolekande ülesanne ainult teenuste pakkumises, vaid ka tagamises, et need oleksid kättesaadavad kõigile, sõltumata asukohast. Kui kohalik omavalitsus ei suuda tagada piisavat teenusemahtu – olgu siis oma allasutuste, lepingupartnerite või turupõhiste lahenduste kaudu – ja selle tõttu jäävad abivajajad teenustest ilma või peavad ootama, ei ole

tegemist üksnes haldusprobleemiga, vaid vastuollu minekuga Euroopa sotsiaalõiguste komitee tõlgendustega (Muller, 2025). Nimelt on Euroopa sotsiaalharta artikli 14 lõike 1 kohaselt oluline, et teenused oleksid kättesaadavad kõigile, kes neid vajavad, ning nende kättesaadavust ei tohi takistada teenusepakkujate piiratud võimekus (Council of Europe, s.a.). Seega ei piisa ainult sellest, et teenused eksisteerivad, vaid need peavad olema ka tegelikult ligipääsetavad kõigile abivajajatele — sõltumata elukohast, seisundist või sotsiaalmajanduslikust taustast — vältides seeläbi territoriaalset ebaõiglust ja tugevdades ühiskondlikku stabiilsust (Kriisk, 2019; Andreotti et al., 2012; Oosterlynck et al., 2013).

Ebavõrdne ligipääs ei tähenda üksnes puudujääki teenuste pakkumises — see peegeldab sügavamat küsimust sotsiaalhoolekande kui sotsiaalse õigluse ja inimõiguste garantiisüsteemist. Teaduskirjanduses rõhutatakse, et sotsiaalabi ei ole vaid majanduslik meede, vaid ka sotsiaalpoliitika tuum, mille kaudu riik ja kohalik omavalitsus täidavad oma kohustust toetada haavatavaid ühiskonnaliikmeid ning tugevdada sotsiaalset õiglust ja sidusust. (Howell, 2001; Oosterlynck et al., 2013). Sotsiaalabi võib olla vajaduspõhine, lähtudes inimese või leibkonna tegelikust puudusest, või õiguspõhine, tagades seadusliku õiguse abile kõigile, kes seda vajavad (Hiruy, 2009; ÜRO, 2006).

Fraser (2023) järgi täidab sotsiaalabi veelgi laiemat rolli, toetades sotsiaalse õigluse kolme põhikomponenti — ressursside ümberjaotamist, tunnustamist ja osalust. Kaasaegsed käsitlused näevad sotsiaalabis mitte ainult majanduslikku toetusmeedet, vaid ka investeerimist inimkapitali arendamisse ja ühiskonna jätkusuutlikkuse tagamisse (Howell, 2001). Seega laieneb sotsiaalabi tähtsus kaugemale üksikisiku tasandist – see on ka ühiskondliku sidususe ja stabiilsuse tagaja. Sotsiaalministeeriumi majandusliku toimetuleku juhi sõnul aitab ebavõrdsuse vähendamine vältida sotsiaalseid pingeid, vähendada koormust tervishoiule ja turvalisusele ning edendada majanduslikku jätkusuutlikkust (Nõlvak, 2025). See kinnitab, et sotsiaalhoolekandesse panustamine on investeerimine ühiskonna toimimisse.

Sotsiaalteenuste pikaajaline mõju ja nende roll ühiskondliku stabiilsuse tagajana on esile tõstetud nii rahvusvahelises teaduskirjanduses kui ka globaalsel tasandil. Becki (2025) ülevaateartikkel näitab USA linnade eelarvepoliitikas sotsiaalteenuste olulisust. Viimase viiekümne aasta jooksul on omavalitsused suurendanud politseile suunatud eelarveosa 19% võrra, samal ajal kui sotsiaalteenuste osakaal on vähenenud 12% võrra. Ehkki politseile

suunatud lisarahastus võib anda lühiajalist mõju kuritegevuse vähenemisele, kaasnevad sellega sageli negatiivsed sotsiaalsed tagajärjed, nagu kogukondade destabiliseerumine ja haridustulemuste halvenemine. Becki ja teiste uuringute põhjal on üha rohkem tõendeid, et just sotsiaalteenused – eriti haridus, eluaseme- ja tööhõivepoliitika – pakuvad pikaajaliselt tõhusamat ja jätkusuutlikumat kuritegevuse ennetust kui politsei sekkumised, kuigi nende mõju avaldub aeglasemalt. Samuti rõhutab Beck, et politsei ja sotsiaalteenuste eelarved mõjutavad teineteist: politsei tegevus võib suurendada sotsiaalteenuste vajadust, samal ajal kui tõhusad sotsiaalteenused võivad vähendada tulevikus vajadust politsei ja karistussüsteemi järele. Autor järeldeb, et tõendus põhineb ja pikaajaline turvalisus eeldab investeeringute suurendamist sotsiaalteenustesse, mitte ainult politseisse, ning kutsub üles pöörama rohkem tähelepanu kohalike eelarvete ja kuritegevuse algpõhjuste seostele. (Beck, 2025)

Globaalsel ja supranatsionaalsel tasandil on fookuses puudega inimesed, sest nende vaesuse ja tõrjutuse risk on kõrgem. Nii oli Eurostati andmetel 2019. aastal puuetega inimeste seas sotsiaalse tõrjutuse risk 28,4%, mis on oluliselt kõrgem kui puueteta elanikkonna puhul (18,4%) (Euroopa Parlament, 2021). Seepärast toobki ÜRO Puuetega Inimeste Õiguste Konventsioon (2006) esile sotsiaalteenuste tähtsuse inimeste iseseisvuse ja väärika elu toetamisel. Konventsiooni artikkel 19 viitab õigusele elada kogukonnas teistega võrdsetel alustel ning artikkel 26 ja 28 sätestavad, et igal inimesel peab olema ligipääs teenustele, piisavale elatusasemele ja sotsiaalsele kaitsale (ÜRO, 2006). Sarnased põhimõtted sisalduvad ka Euroopa Liidu puuetega inimeste õiguste strateegias 2021–2030. Strateegia kutsub liikmesriike üles tagama puuetega inimestele võrdse ligipääsu kvaliteetsetele sotsiaalteenustele, rõhutades, et teenuste ebavõrdne kättesaadavus võib viia killustumise ja kvaliteedi languseni (Euroopa Parlament, 2021). Need suunised viitavad vajadusele tugevdada sotsiaalhoolekande süsteeme, eriti kohalikul tasandil.

Samas Kriisk ja Minas (2017) märgivad, et omavalitsuste suutlikkus teenuseid pakkuda varieerub sõltuvalt nende rahalisest võimekusest, poliitilistest prioriteetidest ja halduslikest oskustest, tekitades olukorra, kus ressursid ja vajadused ei pruugi olla tasakaalus (Kröger, 1997). Selline ebavõrdsus kinnitab Andreotti, Mingione ja Polizzi (2012) väidet, et detsentraliseeritud süsteemid vajavad riiklikku koordineerimist, et vältida teenuste killustumist. Sotsiaalteenuste kaudu väljenduvad nii riigi kui kohaliku omavalitsuse võimekus tagada võrdsed võimalused – edukas sotsiaalhoolekanne eeldab koostööd nii riigi, omavalitsuste kui kolmanda sektori vahel,

kasutades nii rahvusvahelisi kui kohalikke ressursse. Hästi juhitud sotsiaalosakonnad, mis integreerivad MTÜ-de ja kogukonna partnerlusi, võimaldavad leevendada ressursside puudujääke ning tagada teenuste kättesaadavuse ka ebavõrdsetes tingimustes.

1.2. Kohaliku omavalitsuse roll sotsiaalhoolekande süsteemis

Omavalitsused on sotsiaalhoolekandes kesksel kohal, sest nad on inimestele kõige lähemal. Kohalikul tasandil on võimalik kõige paremini mõista elanike igapäevaseid vajadusi ning kujundada teenuseid vastavalt kogukonna eripäradele. Sotsiaalhoolekande seadus seab omavalitsustele kohustuse tagada sotsiaalteenuste ja -toetuste kättesaadavus oma piirkonna elanikele. Seetõttu sõltub abivajajate toetamine suuresti omavalitsuste võimekusest ja poliitilistest valikutest. Kohalik lähedus tähendab ka seda, et teenuste pakkumine saab olla isikukeskne ja paindlik, arvestades erinevate sihtrühmade (nt eakad, puuetega inimesed, pered) vajadusi.

Käesoleva töö raames käsitlen detsentraliseeritud teenuseid ja toetusi, mille eest vastutavad omavalitsused. Siiski ei ole KOV-d sotsiaalabi pakkumisel täiesti suveräänsed. Kazepov (2022) rõhutab, et linnade ja valdade sotsiaalpoliitika on tihedalt seotud mitmetasandilise valitsemise struktuuridega, kus keskvalitsus, piirkondlikud ja kohalikud tasandid jagavad vastutust heaoluteenuste pakkumise eest. Rahastamine ja reguleerimine jäävad valdavalt keskvalitsuse pädevusse, kuna need on seotud heaoluriigi universaalsete kohustustega ning määravad raamistikku, milles kohalikud omavalitsused oma ülesandeid täidavad. Sellest riiklikust raamistikust ja valitsemistasandite vastutuse jaotusest tuleneb küsimus, kuidas tagada kõigile inimestele õiglane juurdepääs hoolekandeteenustele sõltumata nende elukohast. Territoriaalne õiglus on keskse tähtsusega just sellistes heaoluriikides, kus ulatuslik detsentraliseerimine ja ruumiliste üksuste killustatus muudavad teenuste kättesaadavuse tagamise keerukamaks. (Kriisk, 2018). Kuigi detsentraliseerimine võimaldab teenuseid kohandada kohalike vajadustega, kaasneb sellega ka ebavõrdsuse risk, eriti kui omavalitsuste rahaline ja administratiivne võimekus on ebaühtlane. Selline süsteem eeldab horisontaalset ja vertikaalset koostööd ning pidevat tasakaalu riiklike suuniste ja kohalike otsustusõiguste vahel. Liigne vastutuse delegeerimine allapoole võib viia olukorrani, kus KOVid satuvad ülekoormuse alla, eriti kui ressursside ja ülesannete vahekord on paigast ära.

Selgemalt nähtavaks saab detsentraliseerimisega kaasnev ebavõrdsuse risk teenuste prioritseerimises ja sihtrühmade vajaduste katmises. Omavalitsuste erinev rahaline ja halduslik võimekus ei mõjuta üksnes üldist teenuste kättesaadavust, vaid ka seda, milliseid konkreetseid teenuseid suudetakse pakkuda. Just siit algab erinevus laiatarbeteenuste ja spetsiifilisemate, enam ressursse ja oskusi nõudvate teenuste vahel. Laiemale kasutajaskonnale suunatud teenused, nagu koduhooldus ja sotsiaaltransport, on tavaliselt kättesaadavamad kui spetsiifilised ja keerukamad teenused, näiteks isikliku abistaja teenus, mis eeldab kvalifitseeritud personali ning suuremat korralduslikku suutlikkust. Just seetõttu on väiksemates või äärealadel paiknevates omavalitsustes teatud teenuste pakkumine sageli piiratud. Nagu Kriisk ja Minas (2017) rõhutavad, määravad juurdepääsu eelkõige rahvastiku tihedus ja kaugus maakonnakeskusest, mitte lihtsalt elanike arv. Sellises olukorras muutub eriti tähtsaks omavalitsuste vaheline koostöö, mis aitab tagada teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi ning hoida kulud ja kasutajate omaosaluse mõistlikuna.

Kuigi detsentraliseerimine võimaldab teenuseid paindlikumalt kujundada vastavalt kohalikele vajadustele, kaasneb sellega ka märkimisväärne vastutus. Omavalitsused seisavad silmitsi kõrgete nõudmistega nii rahastamise, haldussuutlikkuse kui ka poliitilise juhtimise osas (Sellers & Lidström, 2007; Oosterlynck jt, 2013). Eriti keeruliseks muutub olukord siis, kui ressursside ja vajaduste vaheline tasakaal on paigast ära. Viimastel aastatel on see probleem Eestis jõudnud ka riigi ja omavalitsuste vaheliste suhete teravikule: mitmed omavalitsused on pöördunud riigikohtusse, väites, et riik ei ole piisavalt kompenseerinud neile sotsiaalhoolekande ülesannete täitmiseks vajalikke vahendeid. KOVide hinnangul seab rahastuse puudujääk ohtu seadusest tulenevate kohustuste täitmise ning suurendab piirkondlikku ebavõrdsust. (ERR, 2024). Eesti Rahvsuringhääling (2024) on vahendanud ka kohtulahendi tulemusi, kus riigikohus selgitas: “hoolimata sellest, et sotsiaalhoolekande korraldamine on kohalik ülesanne, peab omavalitsuste rahastamissüsteem olema stabiilne. Praegusel juhul võttis riigikogu seadusmuudatuse vastu 2022. aasta detsembris ehk vahetult enne uue eelarveaasta algust. Kohtusse pöördunutel võis seega puududa mõistlik võimalus valmistuda täitma kohustust, mille riik neile pani. Kui omavalitsusüksuste 2023. aasta eelarve väljaminekud suurenesid muudatuse tõttu ja neil ei olnud võimalik mõistlikul viisil eelarvet muuta, on neil õigus esitada halduskohtule kaebus oma õiguste maksma panemiseks, seisab riigikohtu lahendis.” See kirjeldab selgelt, et riik on suurendanud KOVide kohustusi, st detsentraliseerinud vastutust, kuid mitte vahendeid. Kui aga

detsentraliseeritud süsteemis puudub usaldusväärne institutsionaalne raamistik ja piisav haldusvõimekus, võib selle potentsiaal jääda realiseerimata (Tselios & Rodríguez-Pose, 2022). Seega on oluline, et ülesannete detsentraliseerimisega kaasneks ka tulude detsentraliseerimine. Emis ja Razafimahefa (2015) rõhutavad, et kulude detsentraliseerimise suurenemist peab toetama tulude detsentraliseerimise kasv, vastasel juhul võivad kohaliku tasandi teenuste tulemused halveneda (Dick-Sagoe, 2020). See tähendab, et omavalitsustele antud suurem vastutus peab olema tasakaalus piisavate rahaliste võimalustega, et vältida olukorda, kus head kavatsused jäävad ellu viimata ressursside nappuse tõttu.

Lisaks rahaliste ressursside adekvaatsele eraldamisele kooskõlas KOVdele pandud ülesannetega, on kohaliku sotsiaalse pakkumises olulisel kohal järelevalve ja kvaliteedikontroll. Euroopa Nõukogu soovitus (Council of Europe, 2019) rõhutatakse, et kohaliku omavalitsuse tegevuse järelevalve peab olema mitmetasandiline ja tasakaalustatud. Selle eesmärk ei ole pelgalt kontroll, vaid eelkõige omavalitsuste arendamine ja toetamine. Soovitus esile, et järelevalve peab olema proportsionaalne, keskenduma seaduslikkusele ja finantsdistsipliinile ning järgima subsidiaarsuse põhimõtet. Samuti peetakse oluliseks kodanikujärelevalve ja läbipaistvuse tugevdamist ning omavalitsuste nõustamist õigusvaldkondades, rahanduslikes ja haldusküsimustes. Ka teaduskirjandus (Sellers & Lidström, Kazepov jt) kinnitab, et edukas universaalsete ja võrdsete teenuste pakkumine eeldab tugevat kohaliku tasandi rolli, mida toetavad riiklikud standardid ja strateegiline, kuid samas juhendav ja toetav järelevalve. Eriti oluline on siin superviseeriv järelevalve, mis ei piirdu üksnes kontrolliga, vaid hõlmab ka nõustamist ja juhendamist. See aitab kohalikel spetsialistidel parandada teenuste kvaliteeti ja ühtlustatust ning suurendab usaldust kohaliku valitsemise vastu. Haldusjärelevalve käigus kontrollitakse omavalitsuse korraldatud sotsiaalteenuste kvaliteeti, sealhulgas teenuste kättesaadavust, juhtumikorraldusliku töö põhimõtete rakendamist ning riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud vahendite sihtotstarbelist kasutamist (abivajaduse hindamist, toimetulekutoetuse vahendite kasutamist, lastekaitsetöö nõuete täitmist). (Sotsiaalkindlustusamet, s.a.)

Superviseeriva ja toetava lähenemise vajalikkust näitavad ka teistes riikides rakendatavad mudelid. Inglismaal on riiklikul tasandil loodud Local Government Association, mis toetab omavalitsusi just kvaliteedistandardite kehtestamise ja professionaalsete ootuste ühtlustamise kaudu. Sotsiaalse kättesaadavuse kvaliteeti mõjutavadki lisaks omavalitsuse rahalistele

võimalustele ja poliitilistele otsustele ka ametkondade töömotivatsioon ja professionaalsus. Inglismaal välja töötatud sotsiaaltöötajate tööandjate standardid rõhutavad, et kvaliteetse teenuse pakkumine eeldab toetavat ja arendavat töökeskkonda ning süsteemset juhtimist. Need standardid aitavad seostada igapäevast tööd laiemate professionaalsete ja kvaliteedinõuetega ning toetavad ühtlasi personali värbamist ja tööl püsimist (Local Government Association, 2020). Sarnaselt võiks Eestis seda rolli täita Linnade ja Valdade Liit, luues ühtse valdkonnale spetsialiseerunud tugistruktuuri omavalitsustele ja teenuseosutajatele.

Seega sõltub sotsiaalteenuste kättesaadavus ja kvaliteet nii omavalitsuse rahalistest võimalustest, poliitilistest otsustest kui ka ametkondade professionaalsusest ja motivatsioonist. Professionaalsete organisatsioonide ja kogukondade kaasamine ning ekspertteadmiste rakendamine võib aidata parandada valitsemiskvaliteeti ja suurendada teenuste asjakohasust. Detsentraliseerimine loob võimalusi, kuid ainult tugeva institutsionaalse toe, piisava rahastuse ja koostöö korral saab tagada, et sotsiaalteenused jõuavad kõigi abivajajateni sõltumata nende elukohast.

1.3. KOV sotsiaalhoolekande rahastamine

Eesti kohalike omavalitsuste sissetulekud põhinevad neljal peamisel allikal: maksud (nii riiklikud kui kohalikud), riigi toetused, teenuste müük ning muud tulud (nt renditulud). Riigieelarvest eraldatakse KOV-dele riiklike maksutulude osa (osa füüsilise isiku tulumaksust ja maamaks), mis on ühtlasi olulisemad sissetulekuallikad. (Rahandusministeerium, 2023). Lisaks võivad omavalitsused kehtestada oma territooriumil kohalikke makse (nt reklaamimaks, parkimistasu), kuid nende osakaal eelarves jääb alla 5%. Riiklikud tasandus- ja toetusfondid tagavad KOV-idele stabiilsuse ja võrdsemad võimalused. Tasandusfond on mõeldud valdade ja linnade eelarvevõimaluste ühtlustamiseks, kompenseerides erinevusi maksupotentsiaalis ja teenindatavate elanike arvus. Toetusfond rahastab aga konkreetseid valdkondi, näiteks õpetajate palgakulusid, koolilõunate pakkumist, toimetulekutoetusi ja kohalike teede hooldust (Rahandusministeerium, 2023).

Omavalitsuste väljaminekute struktuuris domineerib haridusvaldkond: lasteaedade ja koolide rahastamine moodustab peaaegu poole kõikidest KOV kuludest. Umbes kolmandik kulutustest suunatakse kohalike teede korrashoidu ja avalike ruumide (nt pargid, spordirajatised)

haldamisele. Sotsiaalhoolekanne (sh toimetulekutoetused, hooldusteenused) saab aga alla 10% kogu eelarvest, mis viitab sotsiaalteenuste rahastamise piiratussele (Rahandusministeerium, 2023).

Sotsiaalhoolekande rahastamine toimub niisiis mitme allika kaudu: maksutulud, tasandusfondi laekumised, sihtotstarbelised toetused ning kaupade ja teenuste müük. Siiski tuleb arvestada, et viimase puhul – st kui abi saajad maksavad osaliselt teenuste eest ise – võib abivajadus jääda rahuldamata, kuna kõigil ei pruugi olla omaosaluseks rahalist võimekust. Ka see osa süsteemist on Eestis omavalitsuste lõikes erinev ning võib põhjustada tunnetatud ebaõiglust teenuste kasutamisel (Sotsiaalministeerium, 2022).

Arenguseire Keskuse (2025) analüüsist selgub, et omavalitsuste avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine nõuab täiendavaid tulusid või rahastamissüsteemi muutmist. Uuring näitab selget seost omavalitsuse tulubaasi ja teenustaseme vahel: kui tulu elaniku kohta suureneb 10%, paraneb teenuste tase ligikaudu 4%. Samas oli 2023. aastal keskmine teenustase valdavalt tagasihoidlik — 18 valdkonna lõikes jäi see 9-pallisel skaalal vahemikku 1,8 kuni 5,87, üldise keskmisega 4,02 punkti. Analüüs hoiatab, et ka prognoositav 10% tulude kasv lähiaastatel ei ole piisav teenuste märgatavaks parendamiseks, eriti arvestades omavalitsuste laenukoormuse suurenemist. Lahendustena nähakse näiteks omavalitsuste osa tõstmist füüsilise isiku tulumaksust seniselt 71%-lt 83%-ni, mis suurendaks tulumaksutulu ligi 1,2 korda. Alternatiivina kaalutakse kohalike maksude mahu viiekordistamist, kuigi see tõstaks üldist maksukoormust. Ühe võimalusena näeb Arenguseire Keskus (2025) omavalitsuste kohustuste vähendamist ja keskendumist eelkõige olemasolevate teenuste kvaliteedi parandamisele.

KOV eelarvete suurendamise või kohustuste vähendamise asemel näib märksa realistlikum tee olevat omavalitsuste vahelise koostöö edendamine. Nii Põhjamaades kui Saksamaal on väiksemad omavalitsused kohustatud teatud teenuseid koos korraldama või siis kehtivad üleriigilised standardid, mis tagavad teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse. Eestis on pärast haldusreformi enamik omavalitsusi jätkuvalt väikesed (alla 20 000 elaniku), mistõttu on neil sageli ressursse ainult põhiteenuste iseseisvaks osutamiseks. Paljude sotsiaal- ja haridusteenuste, ühistranspordi või ettevõtluse toetamise puhul oleks tõhusam ja kvaliteetsem neid korraldada koostöös teiste omavalitsustega (Arenguseire Keskus, 2025). Erinevalt Põhjamaadest puudub Eestis kohustuslik koostöö avalike teenuste pakkumisel. Koostööd

tehakse peamiselt vabatahtlikult, sageli maakonna või piirkondlike arendusorganisatsioonide kaudu. Praktikast tähendab see, et ressursside koondamine ja teenuste ühine korraldamine on pigem erand kui reegel ning sõltub omavalitsuste endi huvist ja riiklike toetusmeetmete olemasolust (Arenguseire Keskus, 2025).

“Koostöös peituvat potentsiaali kohalike avalike teenuste kättesaadavuse ja tõhususe parandamisel ei kasutata täiel määral ära, kuna ei soovita osa otsustuspädevusest delegeerida, samuti on ühiseid ametnike või ühiseid teenuseid osutavaid üksusi keeruline lõimida omavalitsuste tavapärasesse juhtimismudelisse, kus poliitiline tasand (volikogu) sageli sekkub haldusotsuste tegemisse ja teenuste osutamisse. Tulevikus võiks tihedamale koostööle ajendada ühtsete kvaliteedistandardite sisseseadmist, mis seadusandlikust vaatepunktist tähendaks koostöö nõude tingimuslikku sätestamist mastaabitundlike kohalike avalike teenuste puhul ning vastavate standardite ja kriteeriumite sõnastamist.” (Arenguseire Keskus, 2025)

Samas ei piisa pelgalt koostöö nõuete kehtestamisest — oluline on tagada, et detsentraliseeritud süsteemis ei sõltuks teenuste kvaliteet ja kättesaadavus üksnes kohaliku tasandi võimekusest. Detsentraliseeritud süsteemide puhul, kus omavalitsustel on suur otsustusõigus, on oluline vältida olukorda, kus sotsiaalteenuste kvaliteet ja kättesaadavus sõltuvad üksnes kohalikest ressurssidest. Cordini, Boczy ja Cefalo (2021) hoiatavad, et kui territoriaalset mõõdet (nt asustustihedus, transpordivõrgustik, piirkondlikud vajadused) ei arvestata, võivad isegi hästi rahastatud sotsiaalsed sekkumised jääda tulemusteta või süvendada ebavõrdsust. Seetõttu on vajalikud strateegilised mehhanismid, mis toetavad nii rahalist tasakaalustamist kui ka institutsionaalset õppimist. See tähendab parimate praktikate jagamist ja teadmuse- ning oskuspõhist poliitikakujundamist, kus omavalitsused teevad tihedamat koostööd, õpivad üksteiselt ja otsivad võimalusi ressursside tõhusamaks kasutamiseks.

1.4 Demograatliku valitsemise dimensioon kohalikus sotsiaalhoolekandes

“OECD (2019) on sõnastanud kümme suunist, mis aitavad detsentraliseerimist ellu viia viisil, mis toetab piirkondlikku arengut ja suurendab valitsemise tõhusust. Esiteks rõhutatakse ülesannete jaotuse selguse vajadust erinevate valitsustasandite vahel — vastutusvaldkonnad peavad olema üheselt määratletud, vältimaks segadust ja dubleerimist. Teiseks on oluline, et ülesannete delegeerimisega kaasneks piisav rahastamine, mis aitab ära hoida rahastamata

kohustuste tekkimist. Kolmandaks peetakse vajalikuks tugevdada kohalike omavalitsuste fiskaalset autonoomiat, andes neile võimaluse omada sõltumatuid tuluallikaid lisaks riiklikele toetustele. Neljas suunis juhib tähelepanu kohaliku tasandi võimekuse arendamisele — tõhusa detsentraliseerimise eelduseks on pädevate töötajate ja piisavate ressursside olemasolu. Viiendana soovitatakse luua tõhusad koordineerimismehhanismid valitsustasandite vahel, kuna enamik avalikke ülesandeid on jagatud ning vajavad tihedat koostööd. Kuues põhimõte rõhutab omavalitsuste ja piirkondadevahelise koostöö tähtsust, et ületada teenuste pakkumise killustatust ja saavutada mastaabisäästu. Seitsmes suunis tõstab esile uuendusliku juhtimise ja kodanike kaasamise rolli. Kodanike informeeritus ja võimalus osaleda otsustusprotsessides, näiteks kaasava eelarvestamise kaudu, suurendavad läbipaistvust ja usaldust kohaliku tasandi vastu. Kaheksanda suunisena peetakse oluliseks asümmeetrilise detsentraliseerimise võimaldamist. See tähendab, et omavalitsustel ja piirkondadel peab olema võimalus rakendada erinevaid lahendusi vastavalt oma spetsiifilistele vajadustele ja tingimustele. Selline paindlikkus võimaldab arvestada piirkondade erinevate võimekuste ja eelistustega. Üheksanda suunisena rõhutatakse läbipaistvuse, andmekogumise ja tulemuslikkuse jälgimise tähtsust, et tagada teenuste kvaliteet ja õiglane juurdepääs. Lõpuks peetakse oluliseks tugevdada riiklikke piirkondliku arengu poliitikaid ja tasandusmehhanisme, et toetada vähem arenenud piirkondi ja edendada ühtlasemat arengut kogu riigis” (OECD, 2019, 136-184).

Demokraatlikus valitsemises on oluline kohalik mõõde, kuna see võimaldab reageerida spetsiifilistele vajadustele ja kaasata kogukonnad lahenduste loomisse. Edu saavutamiseks on seejuures oluline mitte üksnes kogukondade mobiliseerimine, vaid ka demokraatlike ja tõhusate juhtimisstruktuuride olemasolu. Oosterlyncki jt (2013) järgi on kohalikel tasanditel lihtsam tajuda ja mõtestada probleeme, mobiliseerida kogukondlikke ressursse ning edendada sotsiaalset innovatsiooni. Kohalikud hoolekandesüsteemid saavad olla tõhusamad, demokraatlikumad ja jätkusuutlikumad, kui neid toetab läbipaistev ja osaluslik valitsemine. Selleks on vaja luua mehhanisme, mis soodustavad mitte ainult rahaliste vahendite jagamist, vaid ka võimestamist ja koostööd kogukonna tasandil (Kazepov, 2010; Andreotti et al., 2011).

Professionaalsete organisatsioonide ja kogukondade kaasamine kohalikku valitsemisse, sh sotsiaalkomisjonide töösse, aitab parandada valitsemiskvaliteeti ja suurendada teenuste asjakohasust. Fung (2003) märgib vajadust institutsionaalsete reformide järele, mis võimaldaksid ühendustel osaleda nii poliitikakujundamises kui halduses. Ekspertide kaasamine

komisjonidesse võimaldab teenuseid arendada teadmiste põhiselt ja suurendab läbipaistvust ning usaldust. Kodanike kaasamine kohaliku omavalitsuse otsustusprotsessidesse on praktiline võimalus parandada avalike teenuste asjakohasust ja elanike rahulolu. 2024. aasta kevadel avaldatud Minuomavalitsus.ee uuringu järgi on kaasatud ja ära kuulatud elanikud oma omavalitsuse teenuste ja otsustega märkimisväärselt rahulolevamad. Analüüs rõhutab, et kaasamine suurendab elanike usaldust omavalitsuse vastu ning aitab paremini mõista kogukonna tegelikke vajadusi, mis omakorda toetab tõenduspõhist ja vajaduspõhist poliitikakujundamist. Kaasamine aitab vältida olukorda, kus otsused tehakse elanike tegelikke ootusi teadmata, ning toetab sotsiaalteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemist. (Minuomavalitsus.ee, 2024) Teisalt hoiatavad Andreotti, Mingione ja Polizzi (2012), et kui kohalik poliitika sõltub liigselt omavalitsuse poliitilisest tahtest, siis kannatab terviklik sotsiaalne sidusus. Sotsiaalministeeriumi (2022) analüüs kinnitab, et kohalike omavalitsuste sotsiaalhoolekande eelarved peegeldavad suuresti kohalikke poliitilisi valikuid ja prioriteete.

Kohalikul tasandil ei taandu sotsiaalteenuste kättesaadavus ja kvaliteet ainult rahastamisele ja institutsionaalsele korraldusele, vaid määravaks saavad ka igapäevased tööprotsessid ja spetsialistide otsustusruum. Kuigi koostöö ja teadmuspõhine poliitikakujundamine aitavad luua ühtlasemaid teenuste pakkumise aluseid, sõltub poliitikate tegelik elluviimine sageli esmast kontakti omavatest töötajatest. Siinkohal tuleb mängu tänavatasandi bürokraatia roll, mida on põhjalikult käsitlenud Lipsky (1980). Just sotsiaaltöötajate kaalutusõigus ja neile kättesaadavad ressursid määravad sageli, kas ja kuidas jõuavad teenused abivajajateni. Sotsiaaltöötajate kaalutusõigus – nende võime teha otsuseid konkreetses olukorras – mõjutab märkimisväärselt poliitikate praktilist tulemust. See kaalutusõigus ei ole aga neutraalne ega universaalne, vaid kujuneb välja konkreetsetes institutsionaalsetes ja regulatiivsetes kontekstides. Kui sotsiaaltöötajatel on kasutada piisavad vahendid ja selgelt reguleeritud programmid – näiteks miinimumsissetuleku skeem –, saavad nad keskenduda abivajajale kohandatud ja koostööl põhinevate lahenduste väljatöötamisele. Kui aga sellised institutsionaalsed eeldused puuduvad, peavad töötajad ebastabiilsete ja ebaühtlaste ressursside tingimustes sageli improviseerima, (Lipsky, 1980, viidatud Kazepov, 2010 järgi). Näiteks tugiisiku teenus on üks neist kohalikest sotsiaalteenustest — tegemist on ressursimahuka teenusega, mille järele on suur nõudlus, kuid ebapiisav rahastus. Seetõttu tuleb sageli otsida alternatiivseid lahendusi, kuidas klienti toetada muude, lihtsamini kättesaadavate teenuste abil, enne kui tugiisiku teenust pakkuda saab.

Seega on ressursside jaotuse põhimõtetel keskne roll sotsiaalse õigluse ja heaolu tagamisel. Riiklikud standardid, sihipärane rahastamine ja kohalik innovatsioon ei peaks teineteist välistama, vaid täiendama. Kui sotsiaaltöötajad (tänavataseme bürokraadid) teevad konkreetseid otsuseid personaalsetes kaasustes, siis vallavolikogud ja vallavalitsuse juhid võtavad vastu ulatuslikuma mõjuga strateegilisi otsuseid. Seda otsustamise loogikat on teaduses käsitlenud avaliku valiku teooria, mis pakub olulise raamistikuna vahendeid, mille abil analüüsida poliitiliste ja halduslike otsuste tegemist avalike teenuste, sealhulgas sotsiaalhoolekande, kontekstis. Teooria põhialuseks on arusaam, et poliitikud, ametnikud ja valijad käituvad avalikus sektoris sarnaselt turuosalistele eraettevõtluses – neid motiveerib eeskätt omakas, mitte abstraktne avalik hüve (Buchanan, 2003). James M. Buchanan, avaliku valiku teooria üks rajajaid, rõhutab, et demokraatlikus süsteemis tuleb arvestada inimeste piiratud ratsionaalsust ja kalduvust edendada isiklikke või rühmapõhiseid huve isegi avalikus ametis.

Sotsiaalhoolekande süsteem, mis jagab piiratud ressursse erinevate abivajajate vahel, on eriliselt haavatav ebatõhusustele ja valitsuse ebaõnnestumistele. Avaliku valiku teooria kohaselt tekivad need läbikukkumised siis, kui ametkondlikud või poliitilised otsused ei lähtu sotsiaalsest vajadusest, vaid huvigruppide survest, poliitilisest kasust või institutsionaalsest mugavusest (Shaw, s.a.). Nii võivad poliitikud eelistada populaarseid, kuid mitte kõige tõhusamaid meetmeid ja ametnikud kalduda looma keerulisi bürokraatlikke struktuure, mis teenivad pigem süsteemi ennast kui lõppkasutajat.

Buchanan (2003) eristab põhiseaduslikke ja poliitilisi otsuseid. Põhiseaduslikud otsused loovad reeglistiku, mille piires poliitilised otsused – näiteks sotsiaalteenuste korraldus ja rahastamine – vastu võetakse. Kui need raamistikud on ebamäärased või liiga paindlikud, võib see anda kohalikele omavalitsustele põhjendamatult suure kaalutlusruumi, mille tulemusena võib avalike teenuste pakkumine muutuda ebaühtlaseks ja sõltuvaks kohalikest poliitilistest prioriteetidest. (Longley, 2022). Eestis, kus sotsiaalhoolekande süsteem on jagatud keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel, toob see kaasa riski, et vastutust "lükatakse" ühelt tasandilt teisele. Kui puudub poliitiline surve või aktiivne huvigrupp, võivad omavalitsused vähendada oma panust või pakkuda teenuseid formaalselt, 'linnukese pärast', eirates abivajaja tegelikke vajadusi. Samas võib juhtuda, et keerukas haldusstruktuur kujundab teenuseid rohkem süsteemi kui abivajaja vajaduste järgi. See võib süvendada ebavõrdsust – just seda, mida sotsiaalhoolekanne peaks vähendama.

Avaliku valiku perspektiivist tuleb eriti tähele panna, kuidas ressursside jaotust mõjutavad valimistsüklid, huvirühmade mõju ja ametnike eelarvekaitse instinktid. Näiteks sotsiaalteenuste rahastamine võib olla seotud poliitilise sooviga „näidata“ tegevust valijatele, samas kui pikaajalisi ja vähem nähtavaid ennetusmeetmeid alarahastatakse.

Omavalitsuste jaoks tähendavad need riskid vajadust parandada planeerimist, tõhustada teenuste korraldust ja teha koostööd kodanikega. Frączkiewicz-Wronka ja Kozak (2024) uurisid Poola kohalike omavalitsuste juhtimispraktikaid sotsiaalteenuste pakkumisel koostootmise (*co-production*) vaatenurgast. Uuring kinnitas, et koostootmine — kodanike, kolmanda sektori ja ametnike koostöö teenuste kavandamisel ja pakkumisel — tugevdab mitte ainult teenuste kvaliteeti ja kohandatust, vaid võimaldab ka paremat ressursside kasutamist. Koostöö aitab vältida olukorda, kus piiratud eelarve takistaks vajalike tugiteenuste pakkumist, kuna kaasamine loob täiendavaid ressursse ja suurendab süsteemi paindlikkust. Samuti loovad sellised kaasavad juhtimispraktikad eeldused pikaajaliseks ja tähenduslikuks suhtluseks kogukonna ja ametiasutuste vahel. (Frączkiewicz-Wronka & Kozak, 2024)

Teoreetilise ülevaate kokkuvõttena tuleb rõhutada, et sotsiaaltoetuste süsteem on keskne vahend inimväärikuse, võrdsuse ja sotsiaalse sidususe tagamisel. Rahvusvahelised inimõiguste dokumendid (nt ÜRO konventsioon ja Euroopa Sotsiaalharta) rõhutavad, et teenused peavad olema kättesaadavad kõigile, sõltumata elukohast. Sotsiaaltoetuste õiglane ja tõhus korraldus eeldab tasakaalu detsentraliseerimise, riikliku koordineerimise ja kohaliku koostöö vahel. Detsentraliseeritud mudelis lasub suur vastutus kohalikel omavalitsustel, kuid nende suutlikkus on ebaühtlane, sõltudes eelkõige rahalistest, halduslikest ja poliitilistest teguritest (Kriisk ja Minas, 2017). Teenuste tegelikku kättesaadavust mõjutavad otsustavalt nii institutsiooniline raamistik kui ka sotsiaaltoetajate kaalutusõigus (Lipsky, 1980). Lisaks võib poliitiliste ja huvigruppide liiga tugev mõju viia sotsiaaltoetuste alarahastamiseni või ebaõiglase ressursside allokatsioonini (Buchanan, 2003). Samas on uuringud (Beck, 2025) näidanud, et pikaajaline investeerimine sotsiaaltoetustesse suurendab ühiskonna sidusust ja vähendab sotsiaalseid pingeid. Koostöö, koostootmine ja partnerlus, mis suurendavad teenuste mitmekesisust ja kättesaadavust on kohalikul tasandil võtmetähtsusega (Frączkiewicz-Wronka & Kozak, 2024). Kõigi nende protsesside kriitiline analüüs on magistritöö empiirilise analüüsi keskmes.

2. UURIMISPROBLEEM JA UURIMISKÜSIMUSED

2.1. Uurimisprobleem ja uurimisküsimused

Eestis on sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamine suuresti kohalike omavalitsuste ülesandeks. Samas on ilmne, et omavalitsuste tegevusmahud ja finantseerimistasemed selles valdkonnas on väga ebaühtlased. See tähendab, et sõltuvalt elukohast võivad inimeste võimalused saada vajalikku sotsiaalset tuge olla märkimisväärselt erinevad. Selline ebavõrdsus tekitab küsimuse sotsiaalsest õiglusest, teenuste kvaliteedist ning riigi võimekusest tagada võrdsed võimalused kõigile elanikele.

Kuna kohalikel omavalitsustel on sotsiaalhoolekandes suur kaalutusõigus ja detsentraliseeritud vastutus, kerkib esile oluline uurimisprobleem: millised tegurid põhjustavad erinevusi omavalitsuste sotsiaalteenuste rahastamises ning millised on nende erinevuste tagajärjed teenuste kättesaadavusele ja sisule?

Lisaks on põhjendatud küsida, kuivõrd need rahastuserinevused on seletatavad objektiivsete demograafiliste ja geograafiliste tunnustega – näiteks eakate osakaalu, hajaasustuse, piirkondliku majandusliku toimetuleku või transpordivõimalustega. Või on tegemist valdavalt poliitiliste valikute ja haldusotsuste tagajärjega, mille puhul ei lähtuta niivõrd vajadusest kui eelarvepoliitikast, juhtimiskultuurist või valitsevast poliitilisest suunast.

Sellest lähtuvalt keskendub magistritöö analüüs sellele, kas ja kuidas sotsiaalteenuste rahastamine erineb Lääne-Virumaa omavalitsustes ning millised tegurid seda varieeruvust seletavad. Uurimistöö eesmärgi saavutamiseks on seatud järgmised uurimisküsimused:

UK 1: Millised on sarnasused ja erinevused sotsiaalteenuste rahastamises Lääne-Virumaa valdades?

UK2: Millised demograafilised ja ruumilised tegurid mõjutavad sotsiaalteenuste kättesaadavust?

UK 3: Kas ja kuidas on sotsiaalteenuste pakkumine mõjutatud poliitilistest ja administratiivsetest teguritest?

3. METOODIKA

3.1. Metodoloogilised lähtekohad ja uurimisstrateegia

Magistritöös kasutan kvantitatiivset uurimisstrateegiat, mille abil analüüsin seitsme Lääne-Virumaa omavalitsuse sotsiaalteenuste rahastamist ning administratiivset ja poliitilist korraldust, ning nende näitajate seoseid sihtrühmade vajadustega.

Uurimisraamiks on võrdlev uuring, mille eesmärk on statistilise tõendusmaterjali kogumine ning selle põhjal regulaarsuste ja erinevuste selgitamine kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste pakkumises. Analüüsi teises faasis kasutan tüpoloogialoomet, mille abil liigitan omavalitsused klastritesse, lähtudes järgmistest kriteeriumitest:

- Kulu sotsiaalhoolekandeseadusega ettenähtud pakutavatele teenustele (v.a lastele mõeldud teenused)
- Sotsiaalkaitse kulud elaniku kohta
- Halduskulude osakaal sotsiaalkaitse eelarvest
- Töökoormus (Elanike arv sotsiaaltöötaja kohta)
- Volikogu ja vallavalitsuse parteiline kompositsioon
- Sihtrühmade (puudega isikud, eakad) osakaalust elanikkonnas. Asustuse tüüp (hajaasustus/kompaktne, selge keskusega asutus)

Võrdleva analüüsi loogika selles töös tugineb sarnasustel põhinevale lähenemisele: uurin Lääne-Virumaa omavalitsusi, mille piirkondlikud ja institutsionaalsed profiilid on üldjoontes sarnased, kuid mille vahel esineb olulisi erinevusi sotsiaalteenuste kättesaadavuses. Sellist varieeruvust on põhjalikult uurinud ka Kersti Kriisk, kelle doktoritöö ja hilisemad artiklid näitavad, et Eestis esineb märkimisväärsed erinevusi sotsiaalteenuste ja -toetuste kättesaadavuses isegi omavalitsuste vahel, mis muus osas võivad olla sarnased. Kriisk toob välja, et paljusid kohalikke sotsiaalmeetmeid osutati uuritud perioodil vaid osas omavalitsustes ning kuigi teenuste hulk on ajas kasvanud, ei ole siiski saavutatud olukorda, kus kõik inimesed saavad vajalikke teenuseid sõltumata oma elukohast. Sellest tulenevalt on oluline analüüsida, milliseid juhtimismeetmeid peaksid nii riik kui ka kohalikud omavalitsused rakendama, et parandada teenuste kättesaadavust kogu Eestis (Kriisk, 2020; Kriisk, 2021).

3.2. Valimi moodustamine

Uuringu valim koosneb seitsmest Lääne-Virumaa omavalitsusest: Haljala, Kadrina, Rakvere vald, Tapa, Vinni, Viru-Nigula ja Väike-Maarja vallad. Valimi moodustamisel lähtusin eesmärgist analüüsida sotsiaalteenuste ja -toetuste kättesaadavust omavalitsustes, mis asuvad samas piirkonnas, kuid erinevad oma suuruselt, rahvastiku tiheduselt, eelarveliselt suutlikkuselt ja parteipoliitilise juhtimise struktuurilt. Just selline varieeruvus loob eeldused sisukaks võrdlevaks analüüsiks ja võimaldab tuvastada mustreid, mis võivad olla seotud kas vajaduspõhise planeerimise või poliitiliste otsuste ja haldussuutlikkusega.

Valim on kõikne, hõlmates kõiki Lääne-Viru maakonna omavalitsusi, välja arvatud Rakvere linn. Linn on jäetud teadlikult valimist välja, kuna see erineb teistest oluliselt nii oma demograafilise profiili, asustustiheduse, linna kui keskuse staatuse kui ka finantsilise võimekuse poolest. Rakvere on maakonnakeskuseks eristaatuses ning selle kaasamine oleks viinud fookuse eemale väiksematest ja omavahel paremini võrreldavatest omavalitsustest.

3.3. Andmekogumise meetodid

Andmete kogumisel olen tuginenud sekundaarsetele, riiklikest andmebaasidest pärinevatele kvantitatiivsetele andmetele. Uurimuse keskmes on sotsiaalteenuste kättesaadavuse ja ulatuse võrdlus. Analüüsis ei käsitleta teenuste korralduslikke protsesse ega kvalitatiivseid aspekte, vaid keskendutakse objektiivsetele, võrreldavatele näitajatele, mis võimaldavad hinnata teenuste kättesaadavust ja piirkondlikke erinevusi.

Kasutasin järgmisi andmeallikaid:

- Statistikaamet (www.stat.ee) – rahvastikustruktuuri näitajad (rahvastikutihedus, rahvaarv)
- Sotsiaalkindlustusamet (www.sotsiaalkindlustusamet.ee) – kohalike omavalitsuste sotsiaalkaitse kulude ja teenuste pakkumise statistilised aruanded, eakate ja puudega inimeste osakaal rahvastikust.
- Kohalike omavalitsuste ametlikud veebilehed – poliitilise juhtimise, töökorralduse ja komisjonides ekspertide kaasamise kohta.

Kogutud andmed hõlmasid järgmisi teemasid:

- sotsiaalkaitse kulud elaniku kohta, sh halduskulude osakaal sotsiaalkaitsest;
- sotsiaalteenuste ja -toetuste liigid, nende pakkumus ning kulumaht valla eelarves;
- Sotsiaahoolekande töötajate töökoormus (elanike arv ühe töötaja kohta).
- poliitilise juhtimise struktuur, volikogu ja vallavalitsuse koosseis ning ekspertide kaasamise viisid.

Lisaks kasutasin ajakirjanduses ja teaduskirjanduses avaldatud andmeid ja analüüse, mis aitasid täiendada omavalitsuste kodulehtedel ja SKA andmetes leiduvaid lünki.

3.4. Andmeanalüüsi meetodid

Kasutasin kvantitatiivset võrdlevat andmeanalüüsi, mille eesmärk oli tuvastada, kuidas erinevad Lääne-Virumaa omavalitsused sotsiaahoolekande korralduse, rahastamise ja teenuste pakkumise poolest. Analüüsi aluseks olid arvulised andmed, mis koondasin struktureeritud kujul tabelitesse ja joonistesse (sh võrdlusmaatriksid, pingeread ja klastrid).

Töö võrdleva analüüsi loogika tugineb sarnasuspõhisele uurimisdiseenile: analüüsin omavalitsusi, mille piirkondlik ja institutsionaalne profiil on üldjoontes sarnane, kuid mille vahel esineb olulisi erinevusi sotsiaalteenuste kättesaadavuses. Tuvastades tegurid, milles vallad (klastrid) üksteisest erinevad, on võimalik seletada ka teenusepakkumise varieeruvust. Uudse momendina täiendan sotsiaalstatistikat avaliku valiku teooriaga, et analüüsida, mil määral on sotsiaalteenuste ja toetuste pakkumine tingitud poliitilistest otsustest, lisaks piirkondlikele vajadustele, nagu demograafilised ja ruumilised karakteristikud.

3.5. Teaduseetika ja uurija refleksiivsus

Käesolev uurimus ei hõlma isikuandmete kogumist ega töötlemist ning ei sisalda infot, mis võimaldaks üksikisikuid tuvastada. Seetõttu ei olnud vajalik täiendava eetikanõusoleku taotlemine ega uuringu registreerimine eetikakomitees. Kõik kasutatud andmed on avalikult kättesaadavad ning pärinevad usaldusväärsetelt riiklikelt institutsioonidelt, nagu Statistikaamet ja Sotsiaalkindlustusamet. Andmete valikul lähtusin nende usaldusväärsusest, ajakohasusest ja täielikkusest – kasutasin ainult neid allikaid, mis võimaldavad andmete võrreldavust.

Analüüsisides sotsiaalteenuste kättesaadavust, pidasin oluliseks hinnata, kas ja kuidas on tagatud potentsiaalsetel abivajajatel võimalus kasutada teenuseid võrdsetel alustel teistega (Puuetega inimeste õiguste konventsiooni art 3 ja 19). Sotsiaaltöö eetikapõhimõtted, nagu sotsiaalse õigluse edendamine ja diskrimineerimise vältimine, mõjutasid minu lähenemist andmete tõlgendamisele, eriti piirkondliku ebavõrdsuse ja haavatavate sihtrühmade olukorra analüüsimisel.

Kohalikul tasandil on kriitilise tähtsusega, et nii sotsiaalhoolekande spetsialistid kui ka poliitilised otsustajad jagaksid arusaama sotsiaaltöö väärtusest ja rollist inimeste heaolu ning ühiskondliku stabiilsuse toetamisel. Professionaalne hoiak aitab toetada sihtrühmade õiguste kaitset kooskõlas Puuetega Inimeste Õiguste Konventsiooni põhimõtetega, millele soovin ka oma töös viidata.

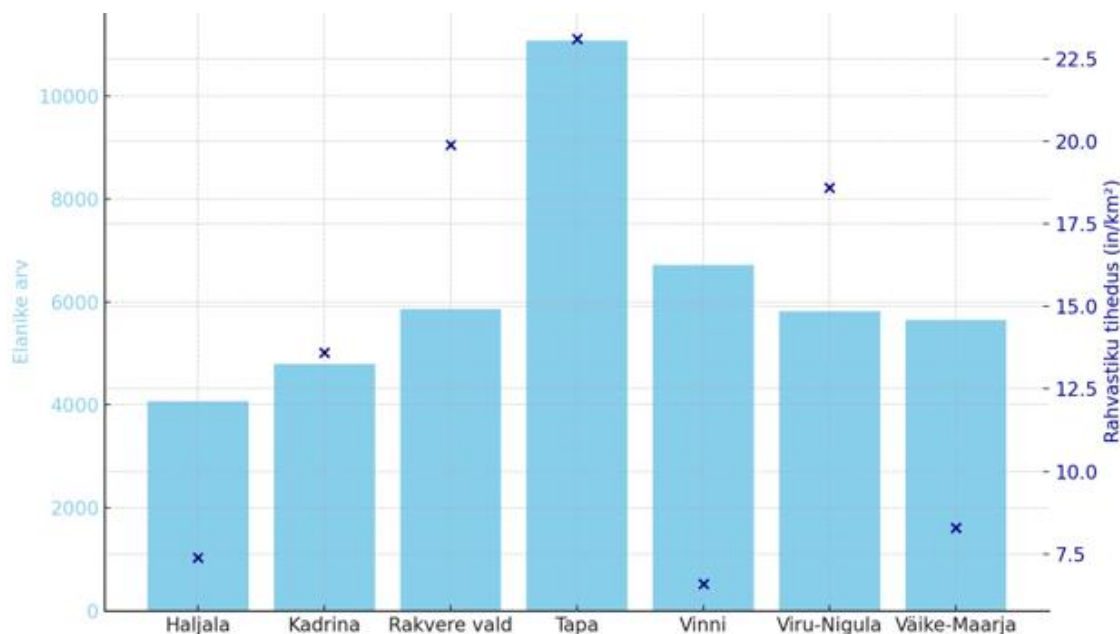
Sotsiaaltöö praktikuna oman isiklikku kogemust ja kokkupuudet sotsiaalsüsteemi toimimisega nii riiklikul kui kohalikul tasandil. See kogemus võimaldab mul paremini mõista uuritava valdkonna konteksti, kuid samas eeldab teadlikku refleksiivsust – võtan arvesse oma võimalikku erialast eelarvamust ning lähtun andmete tõlgendamisel akadeemilisest neutraalsusest ja kriitilisest enesevaatlusest.

Käesoleva töö koostamisel olen struktuurseks toeks, tabelite ja diagrammide korrastamiseks, keelelise sõnastamise lihtsustamiseks kasutanud OpenAI keeleassistente (ChatGPT, Perplexity), mille abil olen sujuvamalt vormistanud teadusteksti. Kõik analüütilised ja sisulised valikud on tehtud iseseisvalt minu, töö autori poolt.

4. EMPIIRILINE ANALÜÜS

Empiirilise analüüsi eesmärk on anda terviklik ülevaade sotsiaalteenuste ja -toetuste rahastamise, korralduse ja kättesaadavuse erinevustest Lääne-Virumaa seitsmes omavalitsuses. Analüüs põhineb kvantitatiivsel võrdlusel, mis hõlmab nii rahastuse mahtu, töökoormust kui ka sihtrühmade osakaalu ning teenuste katvust. Võrdlusnäitajad on valitud lähtuvalt uurimisküsimustest ja teoreetilisest raamistikust, võimaldades hinnata, kuidas demograafilised, ruumilised ja poliitilised tegurid mõjutavad sotsiaalhoolekande toimimist kohalikul tasandil. Sissejuhatavad tabelid ja graafikud annavad esmase ülevaate valdade positsioonist Eesti kontekstis ning loovad aluse detailsemaks teenuste ja rahastuse analüüsiks järgnevates alapeatükkides.

4.1. Ülevaade Lääne-Virumaa valdade rahvastikust ja paiknemisest



Joonis 1. Elanike arv ja rahvastiku tihedus omavalitsustes

Allikas: Statistikaamet, 2023

Lääne-Virumaa omavalitsused erinevad oluliselt nii rahvastikutiheduse, pindala kui ka sihtrühmade osakaalu poolest, mis mõjutab otseselt sotsiaalteenuste korraldust ja vajadust. Tihedama asustusega valdades, nagu Viru-Nigula, Tapa ja Rakvere vald, paikneb elanikkond

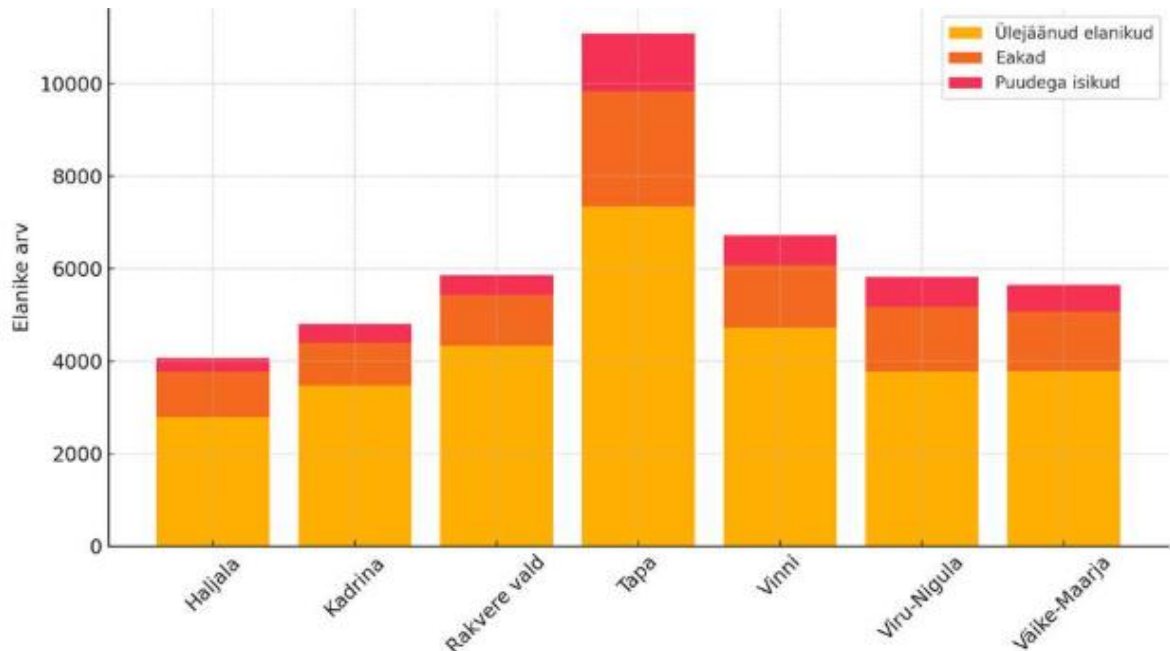
tiheidalt, mis võimaldab teenuseid tsentraliseerida ja kasutada mastaabisäästu. Hõreasustusega valdades (nt Vinni, Väike-Maarja, Haljala) on suurem pindala ja väiksem rahvastikutihedus, mis muudab teenuste pakkumise logistiliselt keerukamaks ja kulukamaks.

Ühistranspordi kättesaadavus on oluline demograafiline ja sotsiaalne tegur. Omavalitsustes, kus külade vahel liigub buss vaid kord nädalas või ainult ühel suunal, on reaalne ligipääs teenustele tugevalt piiratud. Tpileti.ee andmetel on parimalt kaetud just need külad ja piirkonnad, mida läbivad maakonna põhisuunalised liinid – näiteks Rakvere-Vinni-Pajusti või Tapa-Kadrina-Rakvere vahelisel liinil. Nendes piirkondades on bussiliiklus sagedane, sageli on tagatud ühendus ka varahommikul ja õhtul, mis loob realistliku võimaluse tööle, kooli või sotsiaalteenustele jõudmiseks ka ilma isikliku transpordita.

Teistes piirkondades, eriti hajaasustusega või väiksema elanikkonnaga külates, on ühistranspordi kättesaadavus aga tugevalt piiratud või olematu. Kui liikumisvõimalus on piiratud, siis ilma hea logistilise planeerimiseta muutuvad formaalselt olemasolevad teenused sisuliselt kättesaamatuks. Sotsiaaltransport võib küll mingil määral aidata ligipääsu tagada, kuid see eeldab planeerimist ja piisavat ressursi olemasolu, samas ka omaosaluse osas inimese jaoks taskukohasust.

On suur vahe kas maksta mõni euro ühistranspordi või mitukümmend eurot sotsiaaltranspordi eest. Ühistransporti tulekski käsitleda mitte ainult transpordivõrgustikuna, vaid ka sotsiaalse ligipääsu võrdõiguslikkuse tagajana.

Järgnev graafik ja tabel annavad ülevaate Lääne-Virumaa valdade elanikkonna struktuurist, keskendudes üldarvule, eakate ning puudega isikute hulgale.



Joonis 2. Valdade elanikkonna jaotus: üldarv, eakad ja puudega isikud.

Allikad: Elanike arv: Statistikaamet, 2023

Vanaduspensioniealiste ja puudega isikute arv: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

Käesolevas töös käsitletakse potentsiaalsete abivajajatena vanaduspensioniealisi kellele Sotsiaalkindlustusamet maksis 2023. aastal pensioni ja puudega isikuid. Eakate ja puudega inimeste osakaal varieerub Lääne-Virumaa valdades märkimisväärselt: näiteks on Tapa vallas maakonna kõrgeim puudega inimeste osakaal (11,3%) ning Haljalas ja Viru-Nigulas enim eakaid (24,2%). Puudega inimeste hulgas on märkimisväärne osa psüühikahäiretega ning liikumis-, meele- ja liitpuudega tööealisi ja eakaid, eriti Tapal, Viru-Nigulas ja Väike-Maarjas. Selline sihtrühmade jaotus rõhutab vajadust mitmete Sotsiaalhoolekandeseadusega ettenähtud teenuste arendamiseks.

Tabel 1. Puudega tööeliste ja eakate arv omavalitsustes puude liigi järgi

Omaavalitsus	Psüühikahäirega tööelised ja eakad (inimest)	Liikumis-, kuulmis-, nägemis- ja liitpuudega tööelised ja eakad (inimest)
Haljala	60	53
Kadrina	105	105
Rakvere vald	82	105
Tapa	294	288
Vinni	153	127
Viru-Nigula	176	120
Väike-Maarja	157	129

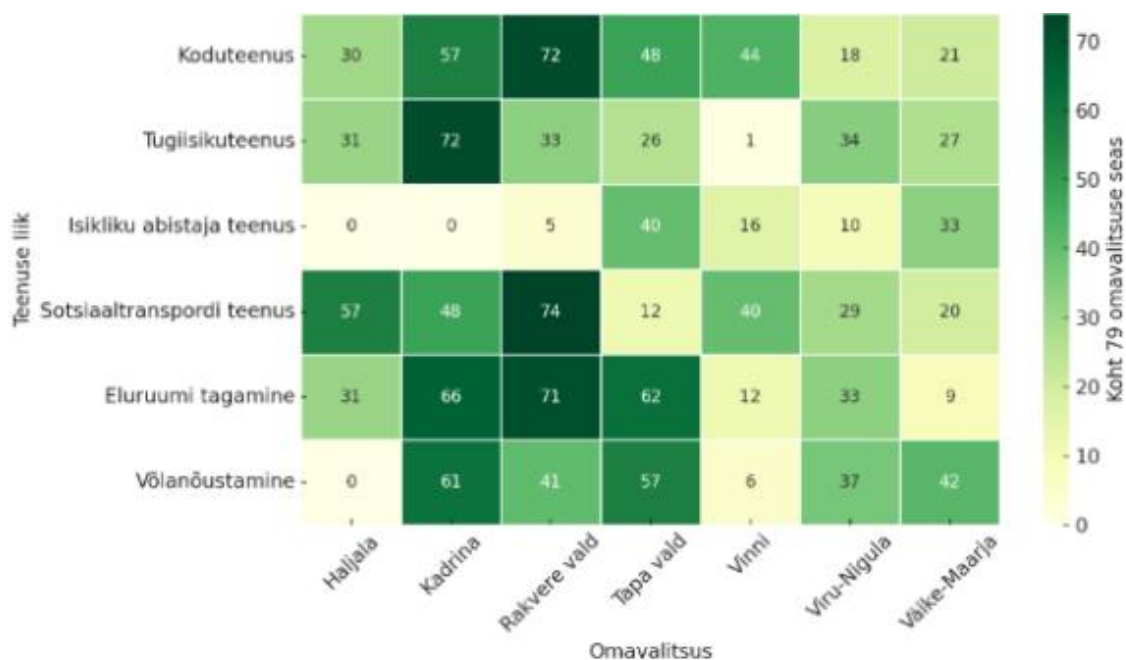
Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

Rahvastikutihedus, asustuse hajutatus ja ühistranspordi kättesaadavus, aga ka eakate ning puudega inimeste arvukus mõjutavad otseselt teenuste korraldust. Seetõttu peab sotsiaalteenuste planeerimine ja eelarvestamine lähtuma eelkõige haavatavate sihtrühmade tegelikust vajadusest, mitte ainult elanike üldarvust.

4.2. Sotsiaalteenuste kättesaadavus Lääne-Virumaa omavalitsustes

Sotsiaalteenuste kättesaadavus on kohalike omavalitsuste sotsiaalpoliitika toimivuse üks olulisemaid näitajaid. See peegeldab, mil määral suudetakse tagada seadusega ette nähtud ja elanike vajadustele vastavad teenused erinevates piirkondades. Käesolev peatükk keskendub Lääne-Virumaa omavalitsuste teenuste kättesaadavuse võrdlemisele, analüüsides sissejuhatuseks omavalitsuste positsioone üleriigilises pingereas ning teenuste kasutamise ulatust erinevate teenuseliikide lõikes. Analüüsi aluseks on Sotsiaalkindlustusameti (2023) andmed, mis kajastavad teenusesaajate arvu 1000 elaniku kohta ning võimaldavad hinnata omavalitsuste asetust Eesti 79 kohaliku omavalitsuse seas (Joonis 3). Mida kõrgem on positsioon pingereas, seda parem on teenuse kättesaadavus. Heledamad toonid tähistavad

suuremat teenusekasutust ja kõrgemat positsiooni, tumedamad toonid viitavad väiksemale kasutajate arvule ja madalamale kohale pingereas.



Joonis 3. Omavalitsuste positsioon pingereas teenuse saajate arvu järgi 1000 elaniku kohta teenuseliikude lõikes (0= teenust ei osutatud)

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

Omavalitsuste positsioonid teenuste osutatavuse tabelis toob esile piirkondlikud erinevused nii üldises kättesaadavuses kui ka üksikteenuste lõikes. Vastavalt Sotsiaalhoolekande seaduse (2. ptk) on kõigi siin käsitletud teenuste korraldamine kohalikele omavalitsustele kohustuslik. Käesoleva magistritöö analüüsi vajadustest tulenevalt üldistasin teenuste kasutamise statistikat ja arvutasin Joonisel 3 toodud kuue teenuseliigi põhjal KOV teenuste kasutamise summaindeksi (tabel 2). Kui teatud teenust ei osutatud, võtsin arväärtuseks 80, st 79 omavalitsusest järgmine väärtus. Siingi on näha, et seitse Lääne-Virumaa valda paiknevad väga erinevatel positsioonidel pingereas.

Tabel 2. Lääne-Virumaa omavalitsuste positsioon riiklikus pingereas kõigi teenuseliikide keskmisena

Haljala	Kadrina	Rakvere vald	Tapa	Vinni	Viru-Nigula	V-Maarja
57	64	49	41	20	27	25

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

Keskmise positsiooni poolest on parimad tulemused Vinni (20. koht), Väike-Maarja (25.) ja Viru-Nigula (27.) vallal. Tagumisse poolde jäävad Haljala (57.), Kadrina (64.), Rakvere vald (49.) ja Tapa (41.).

Erinevate teenuste lõikes paistavad tugevamatenas silma järgmised omavalitsused:

- Koduteenus: Viru-Nigula ja Väike-Maarja
- Tugiisikuteenus: Vinni ja Tapa
- Isikliku abistaja teenus: Rakvere vald ja Viru-Nigula (Haljalas ja Kadrinas puudub)
- Sotsiaaltransport: Tapa ja Väike-Maarja
- Eluruumi tagamine: Väike-Maarja ja Vinni
- Võlanõustamine: Vinni ja Viru-Nigula (puudub Haljalas)

Madala teenusekatvusega omavalitsuste — nagu Haljala, Kadrina ja Rakvere vald — puhul ilmnes, et kuigi neil on mitmeid objektiivseid eeldusi parema teenusepakkumise tagamiseks, ei kajastu see tegelikus katvuses. Näiteks on Haljala vallas eakate osakaal küll kõrge, kuid sotsiaalhoolekande rahastus elaniku kohta maakonna madalaim. See viitab sellele, et rahastamine ei pruugi olla otseselt seotud sihtrühmade vajadusega. Samuti asuvad kõik kolm valda geograafiliselt maakonnakeskuse vahetus läheduses, mis teoreetiliselt võiks toetada paremat ligipääsu teenustele. Praktikast on nende positsioon aga madal ka üleriigilises teenuste osutatavuse pingereas — Haljala 57., Kadrina 64. ja Rakvere vald 49. kohal. See näitab, et hea asukoht ei pruugi tagada paremat teenusekatvust, kui puudub poliitiline tahe ja strateegiline juhtimine.

Kõrge teenusekatvusega omavalitsused —Vinni, Väike-Maarja ja Viru-Nigula — paistavad seevastu silma tugeva katvuse ja parema teenuste korralduse poolest, hoolimata objektiivsetest geograafilistest raskustest. Neis valdades on eakate ja puudega inimeste osakaal mõõdukas kuni kõrge, mis loob teenustele suurema vajaduse, kuid erinevalt madala katvusega valdadest on siin teenuste pakkumine sellele vastav. Ka nende positsioon teenuste osutatavuse pingereas on kõrge — Vinni on 20., Väike-Maarja 25. ja Viru-Nigula 27. kohal. Märkimisväärne on seegi, et need vallad asuvad maakonnakeskusest kaugemal ja on hõreasustusega, mis eeldaksid suuremaid raskusi teenuste korraldamisel.

4.2.1. Sotsiaalhoolekande eelarve, töökoormus ja sihtrühmad Lääne-Virumaal

Tabel 3. Lääne-Virumaa valdade elanikkonna struktuur ja sotsiaalhoolekande näitajad värvikoodi alusel

Vald	Elanike arv	Puudega isikuid (%)	Eakaid (%)	Sotsiaalkaitse raha elaniku peale	Halduskulude protsent sotsiaalkaitse eelarvest	Elanikke sotsiaaltöötaja kohta
Haljala	4072	7,3	24,2	125,7	0	679
Kadrina	4799	8,4	13,1	166,1	13	1200
Rakvere vald	5859	7,2	18,9	208	12,3	1172
Tapa	11082	11,3	22,5	293,7	9,8	1385
Vinni	6716	9,5	20,1	416,4	7,2	1119
Viru-Nigula	5813	10,9	24,2	224,1	18,6	830
Väike-Maarja	5653	10,3	22,8	404	5,9	808

Allikad: Statistikaamet: elanike arv (2023)

Sotsiaalkindlustusamet: puudega isikute ja eakate protsent elanikkonnast (2023)

KOV veebileht: Töötajate arvust arvutus “elanikke sotsiaaltöötaja kohta” (2025)

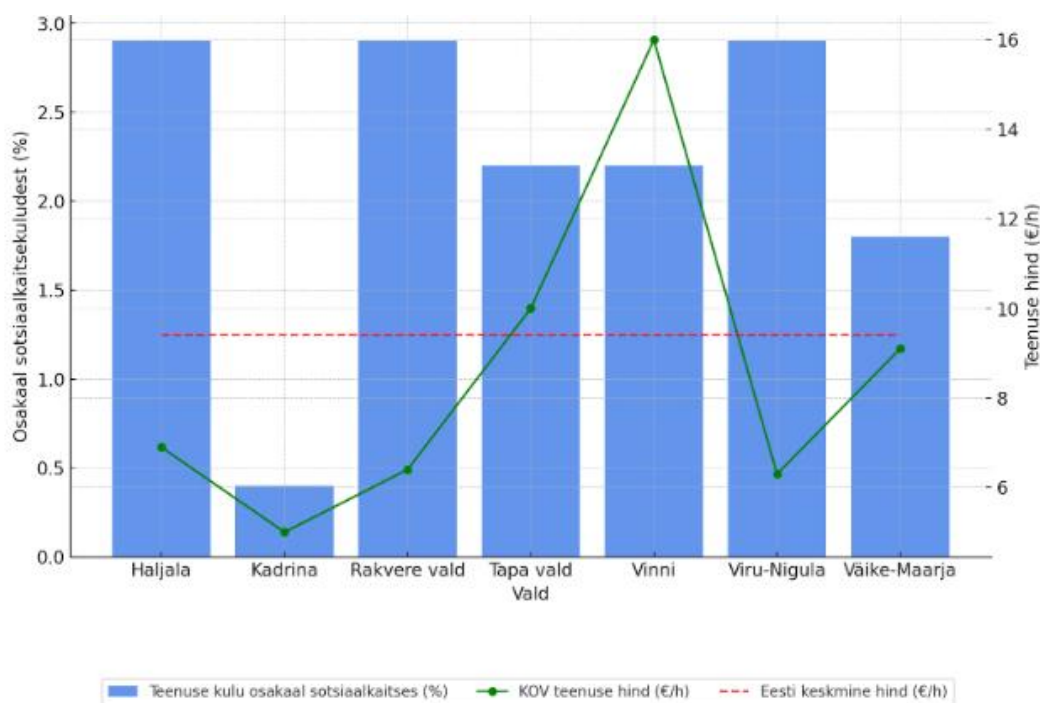
Sotsiaalteenuste korraldus ja rahastamine kohalikes omavalitsustes on mitmetahuline valdkond, kus erinevate näitajate – näiteks rahastuse, tööjõu ja sihtrühmade osakaalu – vaheline tasakaal omandab keskse tähenduse. Selleks, et paremini mõista ja võrrelda sotsiaalhoolekande ressursside jaotust, töötajate töökoormust ning eakate ja puudega inimeste proportsioone Lääne-Virumaa omavalitsustes, on käesolevas analüüsis kasutatud visuaalselt eristuvat värvikoodiga tabelit. Valdade sotsiaalhoolekande rahastuse, halduskulude ja tööjõu jaotus jaguneb analüütiliselt kolmeks: Valdade sotsiaalhoolekande rahastus, halduskulud ja tööjõu koormus on jaotatud analüütiliselt kolmeks. Sotsiaalkaitse kulud elaniku kohta puhul tähistab alumine kolmandik punast, keskmine oranži ja ülemine rohelist. Seevastu halduskulude protsendi ning elanike arvu sotsiaaltöötaja kohta puhul on tähendus vastupidine: alumine kolmandik on roheline, keskmine oranž ja ülemine punane.

Tabelist 3 nähtub, et sotsiaalteenuste vajadus – eakate ja puudega isikute suur osakaal – on kõrge kõigis valdades, eriti Tapal (puudega inimeste osakaal 11,3%) ning Haljas ja Viru-Nigulas (24,2% eakaid). Samas ei ole rahastuse ja tööjõu jaotus alati vajadustega kooskõlas : näiteks Tapa vallas on üks töötaja keskmiselt 1385 elaniku kohta, siin on ka üpris kõrge eakate ja puudega inimeste osakaal. Samas on sotsiaalhoolekande eelarves rahva per capita keskmisest vähem. Selline olukord kätkeb endas riski valdkonna spetsialistide ülekoormusele ja nende suuremale kaalutlusvajadusele teenuste määramisel abivajajatele.

4.2.2. Tugiisiku teenus

Tugiisikuteenuse eesmärk on pakkuda abivajajale praktilist tuge igapäevaelus hakkamasaamisel ning toetada tema iseseisvat toimetulekut kogukonnas. Tugiisikuteenuse kättesaadavus ja korraldus Lääne-Virumaa valdades on väga erinev, sõltudes teenuse hinnast, mahust ja sihtrühmade vajadusest. Näiteks teenuse tunnihind varieerub 6 - 16 euroni (Eesti keskmine tunnihind on 9,4 €/h). Teenuse osakaalu poolest kogukuludest eristub Kadrina vald teistest oluliselt madalama näitajaga. Nagu nähtub tabelist 4, on Kadrinas ka tugiisiku teenuse saajaid vaid üksikud; samas on ka siin puudega isikuid arvestatav hulk. Teenuse hind ei ole otseselt seotud eelarve osakaaluga. Haljas, Rakvere vallas ja Viru-Nigulas on hind madal (6–7 €), kuid tugiisikuteenuse osakaal sotsiaalkaitse kuludes kõrge (kuni 2,9%), viidates ulatuslikule teenusepakkumisele. Kadrinas peegeldub madal hind ka väheses ulatuses – teenuse osakaal on

vaid 0,4%. Vinni vallas on teenuse hind kõrge, kuid tundi inimese kohta vähe (19,4), viidates killustatusele või väikesele teenusemahule kasutaja kohta. Väike-Maarjas on tasakaalustatud olukord – hind lähedane keskmisele (9,1 €), osakaal 1,8% ning mõõdukas teenusemaht ühe inimese kohta (99,8 tundi). Sihtrühmade võrdluses on kõige suurem vajadus Tapal (1243 puudega inimest) ja Vinnis (633), kuid vaid Vinni suudab pakkuda laiapõhjalist teenust (198 saajat), kuigi mahud isiku kohta jäävad madalaks. Kadrinas, kus elab 397 puudega isikut, on teenuse saajaid alla viie, viidates ebapiisavale kättesaadavusele.



Joonis 4. Tugiisikuteenuse hind ja osakaal sotsiaalkaitse kuludes

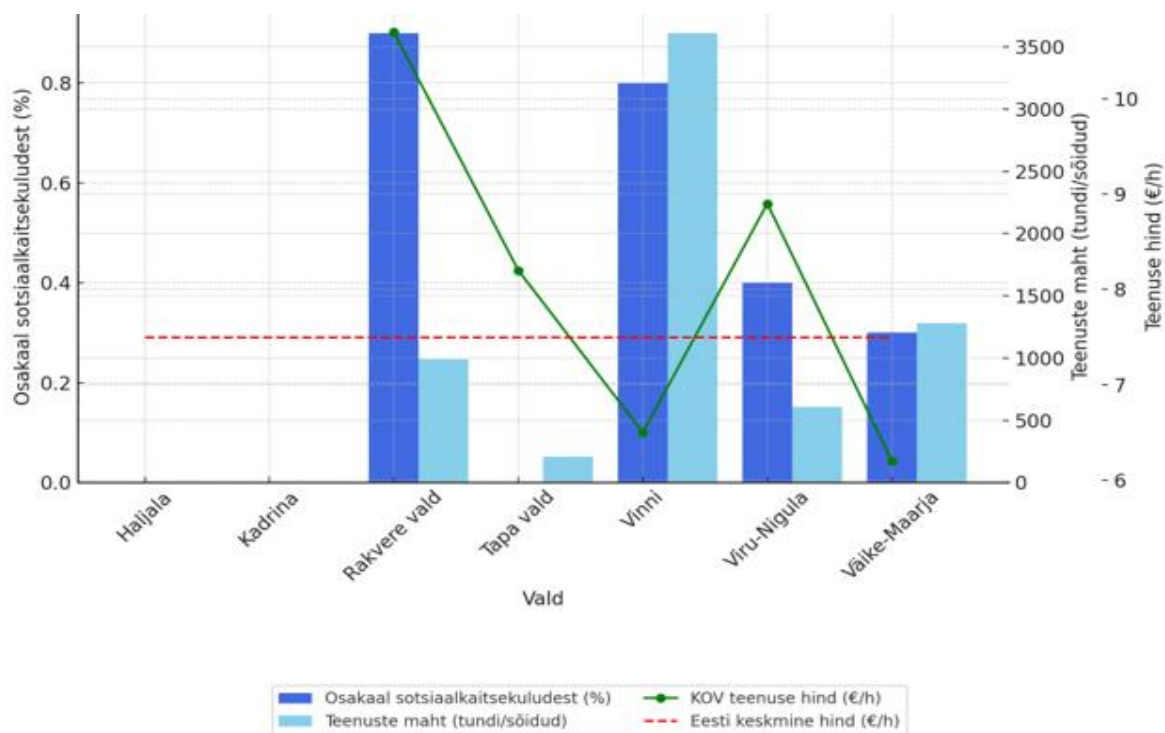
Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

Tabel 4. Tugiisikuteenuse saajate arv, maht ja puudega isikute arv

	Haljala	Kadrina	Rakvere vald	Tapa	Vinni	Viru-Nigula	Väike-Maarja
Teenuse saajate arv	16	1-5	21	49	198	19	45
Teenuse maht tundides	2164	715	5474	7185	3840	5967	4493
Tundi inimese kohta	135,2	238,3	260,7	146,6	19,4	314,1	99,8
Puudega isikute arv	292	397	417	1243	633	628	579

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

4.2.3. Isikliku abistaja teenus



Joonis 5. Isikliku abistaja teenuse maksumus ja osakaal sotsiaalkaitse kuludes

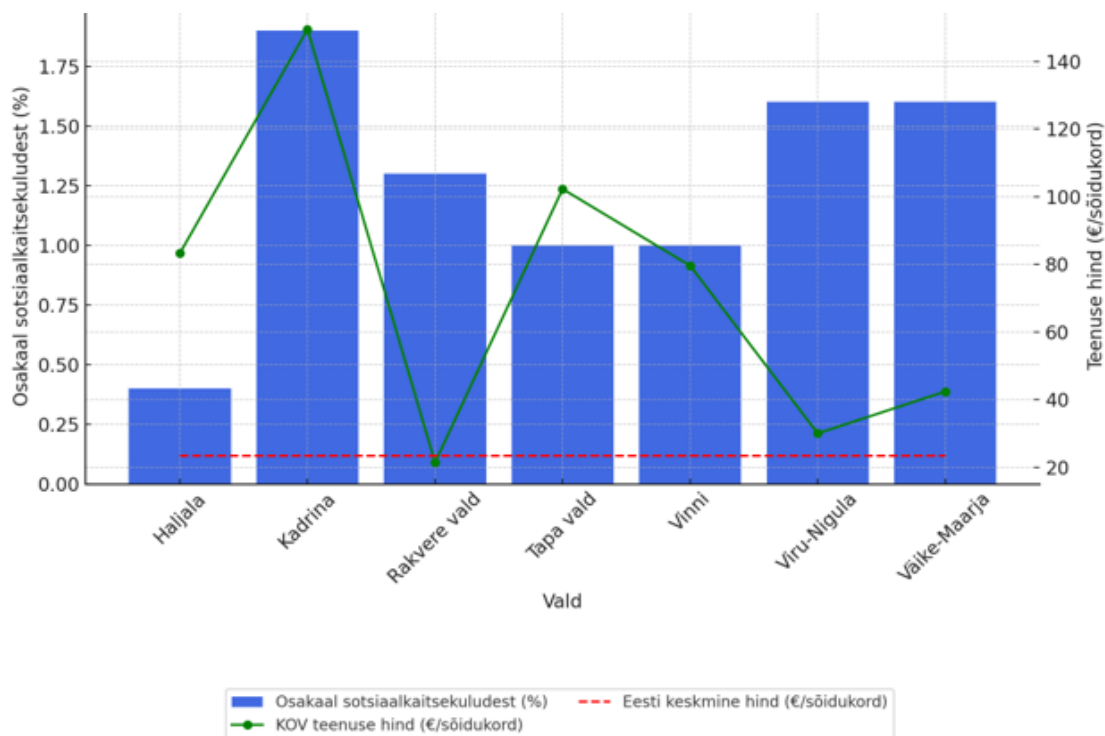
Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

Isikliku abistaja teenuse eesmärk on suurendada puude tõttu igapäevaelutoimingutes füüsilist kõrvalabi vajava täisealise inimese iseseisvat toimetulekut ja osalemist kõigis eluvaldkondades, vähendades teenust saava isiku seadusjärgsete hooldajate hoolduskoormust (SHS § 27 lg 1).

Isikliku abistaja teenuse analüüs toob esile erinevusi nii teenuse kättesaadavuses, mahus, hinnas kui ka selle osakaalus eelarves. Eesti keskmine teenuse hind on 8,7 €/h ning analüüsitavates valdades jäävad hinnad alla või lähedale riigi keskmisele. Isikliku abistaja teenuse osutamine on üleüldiselt väga tagasihoidlik jäädes igal pool alla ühe protsendi. See tekitab küsimusi kas riiklikul tasandil on see teenus piisavalt selgelt määratletud ja kohalikes omavalitsustes on teenuse kättesaadavus piisav? Tundide lõikes varieerub teenuse kasutus oluliselt. Sihtrühma, kes antud teenust võiks vajada, elab aga igas omavalitsuses. Kadrina ja Haljala ei osuta teenust üldse ning ülejäänud omavalitsustes saab teenust 1 kuni 5 inimest. Seega võib kõikide omavalitsuste puhul öelda, et teenuse saajaid on väga vähe. Kui Haljalas ongi puudega inimeste arv väikseim (tabel 1) siis Tapa vallas on see suurim, kuid tundides mõõdetuna osutatakse isikliku abistaja teenust siin kõige vähem (joon. 5). Tundide poolest on teenust aga enim osutatud Vinni vallas, mis on 3612 tundi.

4.2.4. Sotsiaaltranspordi teenus

Sotsiaaltranspordi teenus on oluline toetusmeede inimestele, kes tervises seisundi tõttu ei saa kasutada ühistransporti ega isiklikku sõiduvahendit.



Joonis 6. Sotsiaaltranspordi teenuse maksumus ja osakaal sotsiaalkaitse kuludes

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

Tabel 5. Sotsiaaltransporditeenuse teenuse saajate ja sõidukordade arv

KOV	Haljala	Kadrina	Rakvere vald	Tapa	Vinni	Viru-Nigula	Väike-Maarja
Teenuse saajate arv	34	57	14	352	100	108	147
Sõidukordade arv	149	145	750	352	378	877	1046

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

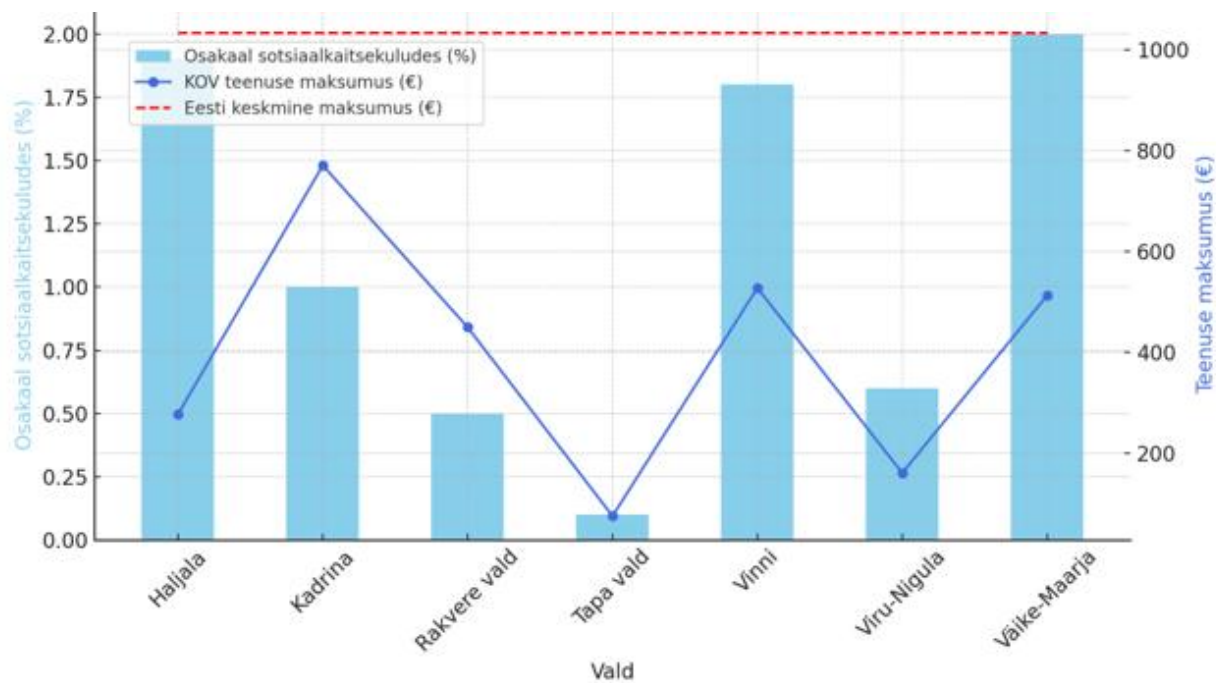
Omavalitsustes, kus sotsiaaltranspordi kasutab rohkem inimesi, võiks eeldada suuremat eelarvelist kulu. Andmed aga näitavad, et kasutajate arv, teenuse hind ja kulu osakaal eelarves ei ole omavahel sirgjoonelises seoses. Teenuse mahu (sõidukordade/tundide arv) lisamisel võrdlusesse ilmnevad veelgi selgemad erinevused. Väike-Maarja, Viru-Nigula ja Rakvere vald saavutavad hea tasakaalu teenuse ulatuse, kasutajate arvu ja kuluefektiivsuse vahel. Kuigi Rakvere vallas on sõidukordade arv kõrge, on kasutajate hulk maakonna madalaim. Tapa ja Vinni vald pakuvad teenust laiemalt, kuid hinnatase vajab optimeerimist. Kadrina ja Haljala vallas on teenuse ühikuhind väga kõrge, samas kui kasutajate arv ja teenuse maht on väikesed, mis viitab kättesaadavuse ja kulutõhususe probleemidele. Sotsiaaltransporditeenuse pakkumist võib mõjutada ka ühistranspordi kättesaadavus. Tpileti andmetel on Lääne-Virumaal tihedama bussivõrguga alasid, mis paiknevad põhimaantee ääres (nt Rakvere–Tapa suunal), kus ühistransport toimib toetava võimalusena ja võimaldab elanikel suhteliselt hõlpsasti liikuda. Samas on haja-asustusega piirkondades, näiteks Viitna–Kadrina suunal, ühistransport oluliselt piiratum — bussid sõidavad harva või ei peatu teatud külates üldse. Sellistes piirkondades võiks eeldada suuremat sotsiaaltranspordi vajadust. Kuigi põhimaantee ääres elavad inimesed saavad ühistranspordi kasutada, on maanteedest kaugemal elavate inimeste liikumisvõimalused märgatavalt kehvemad.

Teenuse kasutatavus ei peegelda alati potentsiaalsete abivajajate hulka. Näiteks Väike-Maarjas ja Viru-Nigulas on teenusesaajate arv ja teenuse maht hästi kooskõlas piirkonna eakate ja puudega inimeste osakaaluga. Samas on mõnes vallas, nagu Kadrina, kus abivajajate arv on samuti märkimisväärne, sotsiaaltranspordi kasutamine oluliselt madalam — vaid 145 sõidukorda võrreldes Väike-Maarja 1046 sõidukorraga. Madal kasutatavus võib viidata erinevatele takistustele, nagu teenuse omaosaluse määr, ressursside nappus (nt transpordivahendite piiratud kättesaadavus) või puudulik teavitustöö. Sellised erinevused võivad omakorda suurendada sotsiaalset ebavõrdsust.

4.2.5. Eluruumi tagamise teenus

Eluruumi tagamise teenuse eesmärk on eluruumi kasutamise võimaluse kindlustamine inimesele, kes ei ole sotsiaalmajanduslikust olukorrast tulenevalt võimeline enda ja oma perekonna vajadustele vastavat eluruumi tagama (SHS § 41). Sotsiaalmajandusliku olukorra all on mõeldud olukorda, kus inimesel puuduvad teadmised ja oskused eluruumi leidmisel ning

rahalised vahendid selle eest tasumiseks, mistõttu ei ole inimene suuteline ostma ega üürima eluruumi kinnisvaraturult. Samas on inimene võimeline toime tulema igapäevategevustega ning eluruumi kasutamisega seotud kulude tasumisega. (Sotsiaalkindlustusamet, 2024)



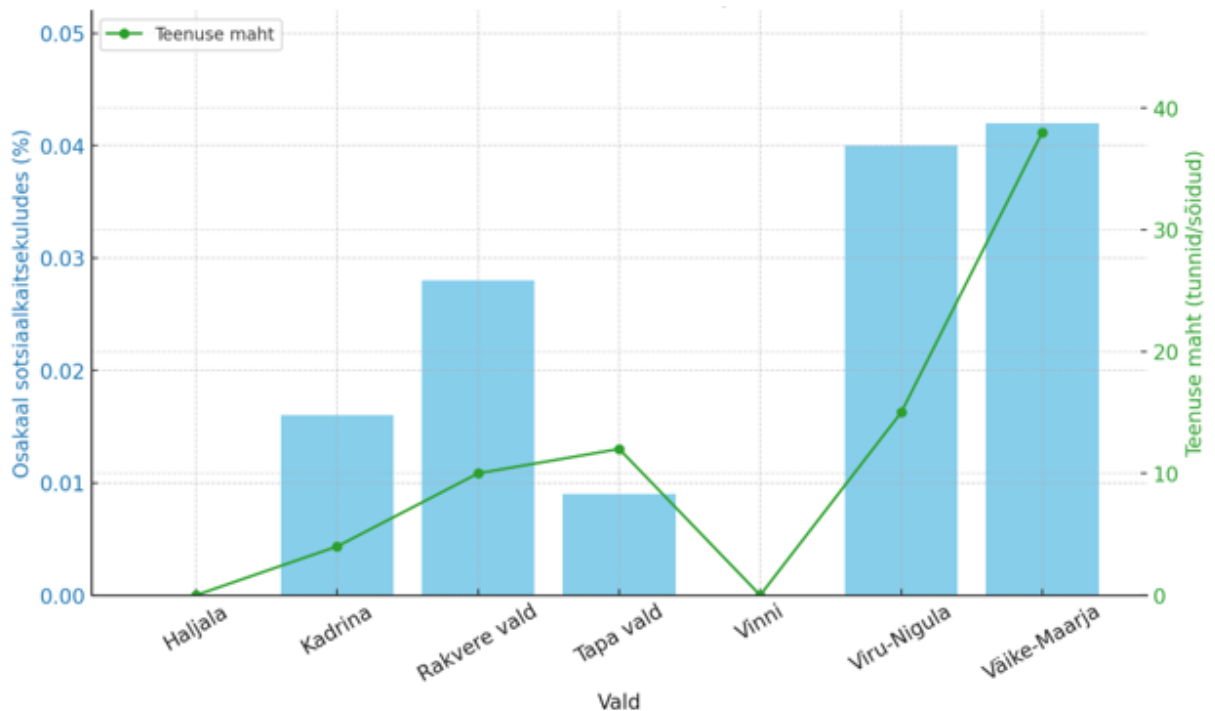
Joonis 7. Eluruumi tagamise teenuse maksumus ja osakaal sotsiaalkaitse kuludes

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

Eluruumi tagamise teenuse kättesaadavus ja rahastamine Lääne-Virumaa omavalitsustes on väga erinev ning ei moodusta ühtset mustrit. SKA (2023) andmestiku alusel on teenuse saajate arv Haljals 36, Kadrinas 16, Rakvere vallas 13, Tapal 45, Vinnis 94, Viru-Nigulas 48, Väike-Maarjas 87. Mõned omavalitsused, nagu Väike-Maarja ja Vinni, paistavad silma hea tasakaaluga – siin on palju teenusekasutajaid, mõõdukas kulu ja selge prioriteetsus eelarves. Haljala ja Viru-Nigula valdades on teenus samuti laialdaselt kasutusel, kuid kulutase elaniku kohta jääb madalaks. Kadrina ja Rakvere vald osutavad teenust väikesele hulgale inimestele, kusjuures Kadrinas on see üks kallimaid teenuseid kogu piirkonnas. Tapa vald paistab silma küll madala teenuse maksumusega, kuid teenusekasutajate arv jääb maakonna suurima elanikkonnaga vallas tagasihoidlikuks. Need erinevused viitavad sellele, et teenuse ulatus ei sõltu otseselt sihtrühma vajadusest.

4.2.6. Võlanõustamise teenus

Võlanõustamise teenus on oluline sekkumine majanduslikku haavatavust kogevate inimeste toetamisel. Aidates inimestel mõista oma finantsolukorda, leida väljapääs võlakoormusest ja vältida süvenevaid majanduslikke raskusi.



Joonis 8. Võlanõustamise teenuse maksumus ja osakaal sotsiaalkaitse kuludes

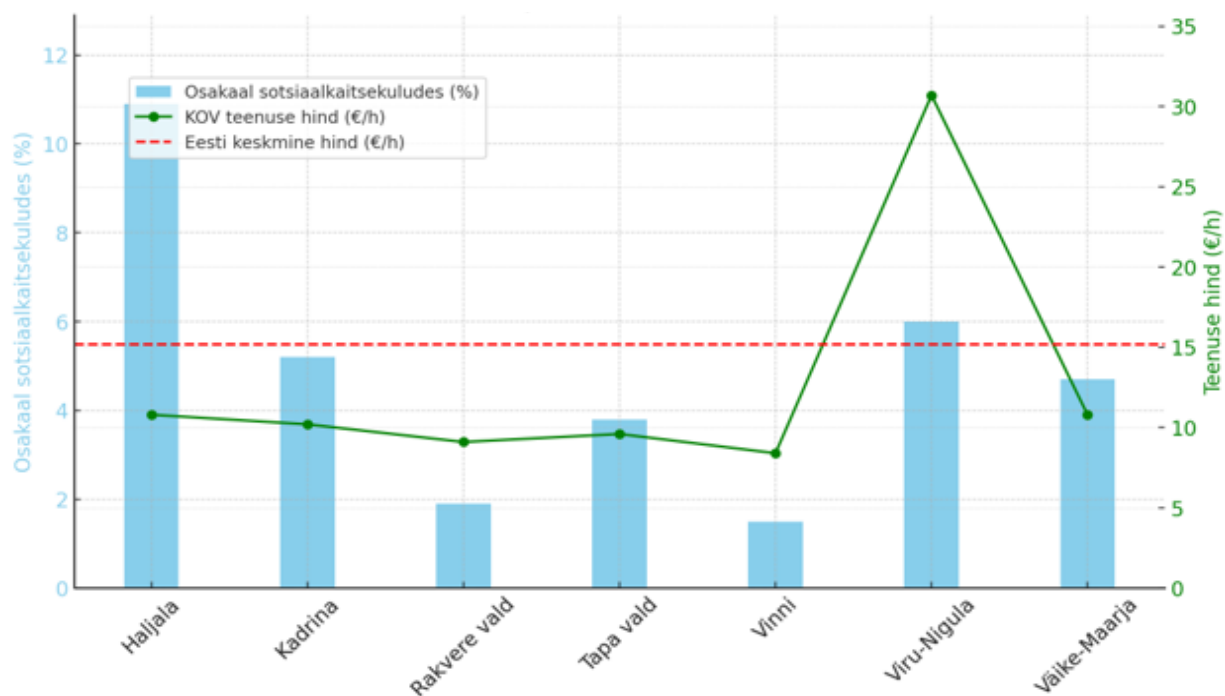
Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

Võlanõustamise teenuse osakaal Lääne-Virumaa omavalitsuste sotsiaalteenuste kuludes on marginaalne – jäädes 0,01–0,04% vahele – ning Haljala ja Vinni vald ei eralda sellele üldse eelarvelisi vahendeid. Kusjuures, kuigi Vinni vald ei panusta rahalisi vahendeid võlanõustamisele, on SKA (2023) andmetel teenusesaajaid (31) rohkem kui üheski teises vallas. Seda võib tõenäoliselt seletada KOV sotsiaaltöötaja pädevus osutada võlanõustamist. Teenuse keskmine maksumus jääb valdavalt alla riikliku keskmise (37 €/h), erandiks Viru-Nigula ja Rakvere vald, kus hind on keskmisele lähedal. Teistes valdades jääb nii kulu kui ka osutamine pigem madalaks, mis viitab vähestele prioriseerimisele. Arvestades võlanõustamise olulisust finantsprobleemidega inimeste toimetuleku tagamisel, on praegune madal katvus märgiks vajadusest ümberhinnata selle teenuse rolli sotsiaalsüsteemis.

Seda järeldust toetab ka Kati Nõlvaku kriitiline tähelepanek: kuigi teenused ja toetused võivad formaalselt eksisteerida, ei ole neist kasu, kui need ei ole kvaliteetsed, kiiresti kättesaadavad ega omavahel seostatud. Tema sõnul oli 79-st kohalikust omavalitsusest 64-s oli võlanõustamist saanud vähem kui 15% toimetulekutoetuse saajatest. – see viitab selgelt süsteemsele puudujäägile. Kui inimene ei saa varajast ja usaldusväärset tuge, langeb ta tõenäolisemalt nn „vaesuslõksu“ ning võib loobuda olukorra parandamisele suunatud pingutustest (Nõlvak, 2025).

4.2.7. Koduteenus

Koduteenus on kohaliku omavalitsuse korraldatav sotsiaalteenus, mille eesmärk on toetada täisealise isiku iseseisvat ja turvalist toimetulekut tema koduses keskkonnas ning aidata säilitada ja parandada tema elukvaliteeti. Teenuse osutamise käigus abistatakse inimest igapäevatoimingutes, millega ta terviseseisundist, tegevusvõimest või elukeskkonnast tingitud põhjustel iseseisvalt toime ei tule. Sellisteks toiminguteks võivad olla näiteks kütmine, toiduvalmistamine, eluruumi ja riiete korrastamine, samuti toiduainete ja majapidamistarvete ostmine ning muu vajaliku asjaajamise korraldamine väljaspool kodu. (SHS § 17)



Joonis 9. Koduteenuse maksumus ja osakaal sotsiaalkaitse kuludes

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

Tabel 6. Koduteenuse saajate arv ja teenuse maht tundides

KOV	Haljala	Kadrina	Rakvere vald	Tapa	Vinni	Viru-Nigula	Väike-Maarja
Teenuse saajate arv	37	26	17	70	45	59	56
Teenuse maht tundides	5772	4481	2672	14168	5933	2744	10752

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

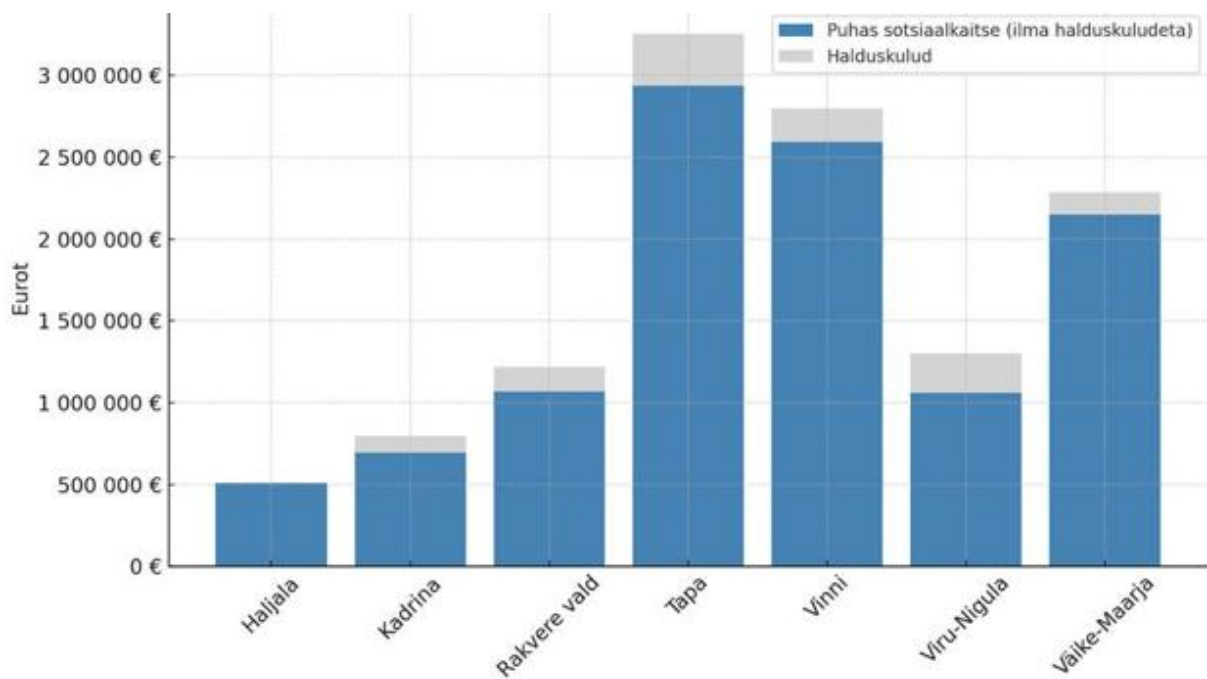
Kõige suurem koduteenuse maht ja kasutajate arv on Tapa vallas (70 saajat, 14 168 tundi), kuid kulude osakaal sotsiaalkaitse kuludest jääb vaid 3,8%-le. Haljala vald paistab silma kõrge kuluprotsendiga (10,9%), kuigi teenuse maht (5772 tundi) ja saajate arv (37) on väiksemad, viidates kas piiratud eelarvele või suurele suhtelisele kulule. Vinni ja Väike-Maarja vallad näitavad tasakaalukamat korraldust. Vinnis, kus teenuse hind on 8,4 €/h ja kulude osakaal 1,5%, on teenuse ulatus sarnane teistele valdadele (45 saajat). Väike-Maarjas on 56 teenusesaajat ja 10 752 teenusetundi, kuludes mõõdukad 4,7% sotsiaalhoolekande eelarvest.

Viru-Nigula vallas on 59 teenusesaajat, kuid teenuse intensiivsus madal (2744 tundi) ja hind kõrge (30,7 €/h), ulatudes 6% sotsiaalkaitse kuludest. Kadrina vallas on teenuse katvus samuti tagasihoidlik: 26 saajat, 4481 tundi ja 5,2% eelarveline osakaal. Rakvere vald jääb kõigi näitajate poolest maakonna lõppu (17 saajat, 2672 tundi, 1,9% eelarvest).

Koduteenuse korraldus peegeldab omavalitsuste erinevaid strateegiaid ja eelarvelisi valikuid: Tapa ja Väike-Maarja paistavad silma suure teenusemahu ja kuluefektiivsusega; Haljala ja Kadrina kõrge eelarvekoormusega, kuid mõõduka ulatusega; Rakvere ja Viru-Nigula väikese katvuse või kõrge teenusehinna tõttu.

4.3. Erinevused halduskuludes ja administratiivses korralduses

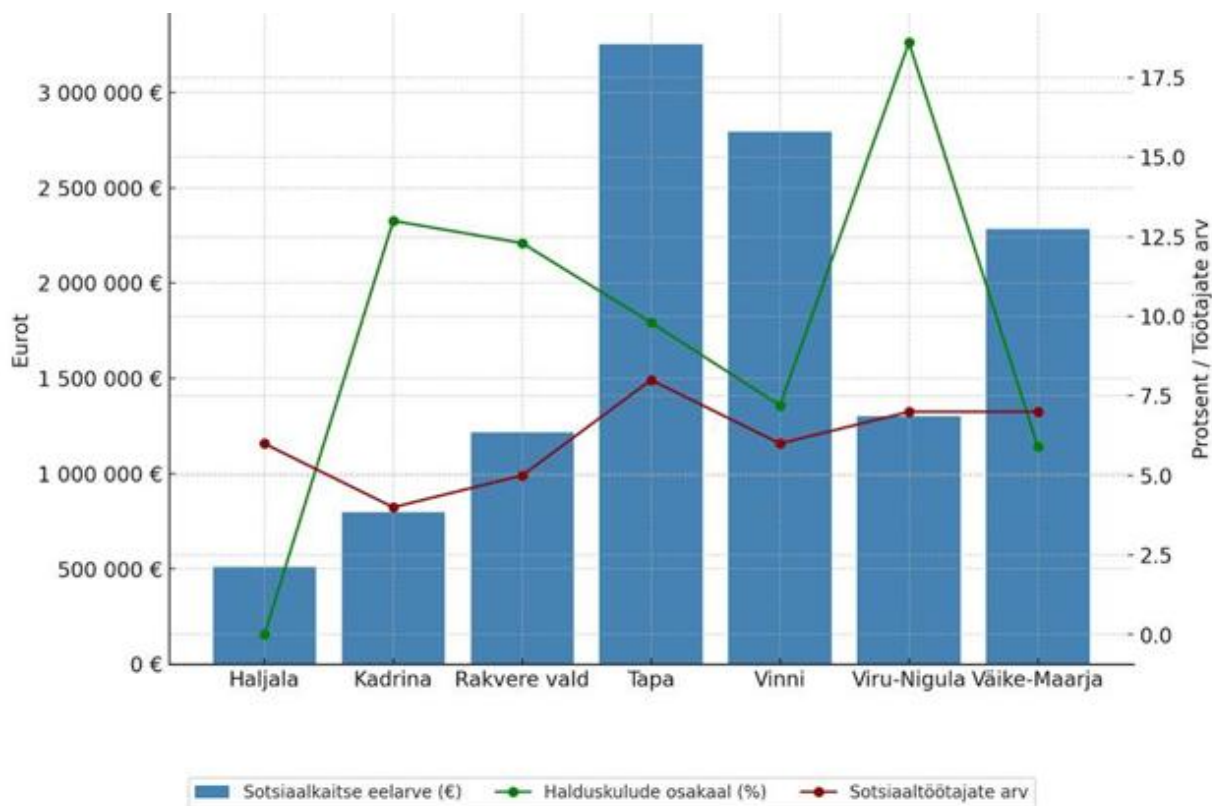
Sotsiaalhoolekande rahastuse sisemised erinevused ja halduskorraldus mõjutavad otseselt teenuste kättesaadavust. Lisaks kogurahastusele on oluline, milline osa eelarvest jõuab reaalselt teenusteni, mitte haldusfunktsioonidesse.



Joonis 10. Sotsiaalkaitse kulude jaotus valdades: puhas kulu vs halduskulud

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

Lääne-Virumaa omavalitsuste võrdlus näitab suuri erinevusi halduskulude osakaalus: Viru-Nigula vallas suunatakse haldusele 18,6% sotsiaalhoolekande eelarvest, Kadrinas ja Rakvere vallas vastavalt 13% ja 12,3%. Väike-Maarja (5,9%), Vinni (7,2%) ja Tapa (9,8%) vallad suudavad suunata enam kui 90% vahenditest otse teenustesse.



Joonis 11. Sotsiaalhoolekande eelarve, halduskulude osakaal ja töötajate arvvaldades

Allikad: Sotsiaalhoolekande eelarve ja halduskulud: Sotsiaalkindlustusamet, 2023

Sotsiaaltöötajate arv: KOV kodulehed (vaadatud 22.03.2025)

Halduskulude osakaal ei korreleeru alati töötajate arvuga. Näiteks Haljala vallas on sotsiaalhoolekande osakaal üldeelarvest madal (5,25%) ja halduskulud ei kajastu eraldi, kuid kuue sotsiaaltöötajaga saavutatakse maakonna parim katvus (679 elanikku töötaja kohta). Kõrgeim töökoormus on Tapa vallas (1385 elanikku töötaja kohta), samas kui Väike-Maarja ja Viru-Nigula vallas on töötajate katvus alla 850 elaniku töötaja kohta, võimaldades keskenduda ennetavale ja juhtumikorraldusele.

Kuigi haldus on vajalik teenuste planeerimiseks ja koordineerimiseks, peab selle maht olema tasakaalus sisulise tööga. Madalad halduskulud ja parem töötajate ja teenuse taotlejate suhtarv toetavad paremat teenuste kättesaadavust.

4.4. Poliitilised tegurid

Lääne-Virumaa omavalitsuste poliitiline maastik on mitmekesine: valdavalt domineerivad valimisliidud ning sageli ei kuulu volikogu esimees ja vallavanem samasse parteisse.

Tabel 8 näitab, et kõrgeimad sotsiaalkaitse kulutused elaniku kohta on Vinni (416 €) ja Väike-Maarja (404 €) valdades, kus poliitiline võim on kas jagunenud mitme jõu vahel või strateegiliselt koondatud. Neis valdades on ka parem sotsiaalteenuste osutatavus. Keskmiste kulutustega paistavad silma Tapa vald (293 €) ja Rakvere vald (208 €), kus poliitiline juhtimine on killustunud. Haljallas (125 €) ja Kadrinas (166 €) on madalamad kulutused, sõltumata sellest, kas võim on killustunud või koondunud ühe valimisliidu kätte.

Tabel 7. Omavalitsuste poliitiline juhtimine seadusandliku ja täidesaatva võimu tasandil

Omavalitsus	Volikogu esimees (kuuluvus)	Vallavanem (kuuluvus)	Seadusandlik ja täidesaatev võim - poliitiline seos
Haljala	VL Maheda	VL Plaan A	Erinev poliitiline kuuluvus
Kadrina	VL Tegu Seob	VL Tegu Seob	Sama poliitiline kuuluvus
Rakvere vald	VL Üheskoos	SDE	Erinev poliitiline kuuluvus
Tapa	Keskerakond	Reformierakond	Erinev poliitiline kuuluvus
Vinni	EKRE	Keskerakond	Erinev poliitiline kuuluvus
Viru-Nigula	VL Tasakaal	Isamaa	Erinev poliitiline kuuluvus
Väike-Maarja	Volikogu esimehe kuuluvust ei ole märgitud	Reformierakond	Volikogu esimehe kuuluvust ei ole märgitud

Allikas: KOV koduleheküljed (vaadatud aprill 2025)

Poliitilise juhtimise muster Lääne-Virumaa omavalitsustes on mitmekesine. Ainult ühes vallas — Kadrinas — on volikogu esimees ja vallavanem sama poliitilise kuuluvusega, mis viitab selgele ja ühtsele poliitilisele juhtimisele. Ülejäänud omavalitsustes on seadusandlik ja täidesaatev võim poliitiliselt erinevate jõudude käes.

Tabel 8. Seadusandliku ja täidesaatva võimu poliitiline jaotus

Omavalitsus	Vallavolikogu kohtade jaotus	Volikogu esimees (kuuluvus)	Vallavanem (kuuluvus)	Võimude jagunemine	Sotsiaalkaitsekulutused elaniku kohta (€)
Haljala	VL Maheda 4, VL Plaan A 4, VL Vaba Vallakodanik 3, Reformierakond 3, EKRE 2, VL Parim Koduvald 1	VL Maheda	VL Plaan A	Võim jaguneb mitme valimisliidu vahel	125,7
Kadrina	VL Tegu Seob 11, VL Koduvald 4, VL Terve Vald 2, EKRE 2	VL Tegu Seob	VL Tegu Seob	Võim selgelt ühe valimisliidu käes	166,1
Rakvere vald	VL Üheskoos 14, Isamaa 3, EKRE 4	VL Üheskoos	SDE	Ülekaal VL Üheskoos käes, vallavanem SDE-st, mida volikogus ei ole	208,0
Tapa	Keskerakond 4, EKRE 3, VL Valgejõgi 8, VL Koostöö 2, Reformierakond 4	Keskerakond	Reformierakond	Võim jaguneb mitme poliitilise jõu vahel	293,7
Vinni	EKRE 4, Keskerakond 5, Isamaa 3, VL Meie kodu Vinni Vald 5	EKRE	Keskerakond	Võim jaguneb, Keskerakond ja VL Meie kodu on mõjukad	416,4
Viru-Nigula	VL Tasakaal 6, EKRE 1, VL Meie kodu 12, Keskerakond 1, VL 4K 1	VL Tasakaal	Isamaa	Ülekaal VL Meie kodu käes, juhtimistasandil 5 parteid	224,1
Väike-Maarja	EKRE 3, VL Meie Pandivere 4, Reformierakond 7, Keskerakond 4, Isamaa 1	Pole kodulehel nimetatud	Reformierakond	Võim jaguneb, Reformierakond suurim	404,0

Allikas: KOV koduleheküljed (vaadatud aprill 2025)

Analüüsi tulemused näitavad, et poliitilise juhtimise mõju sotsiaalhoolekande rahastamisele ei ole sirgjooneline. See kinnitab avaliku valiku teooria (Buchanan, 2003) rakendatavust: sotsiaalhoolekande prioriteetsus sõltub sellest, kuidas poliitilise kapitali hoidjad tajuvad valdkonna olulisust ja kui tugevasti on sihtrühmad esindatud.

Lisaks poliitilisele kuuluvusele mõjutab otsustusprotsessi ka volikogude juurde moodustatud alaliste komisjonide koosseis. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 47 lõike 2 järgi võivad komisjonides (v.a revisjonikomisjon) osaleda ka volikogu liikmeks mitteolevad isikud, jättes omavalitsustele vabaduse nende kaasamise ulatuse ja õiguste määramisel. Lääne-Virumaa omavalitsustes varieeruvad komisjonide moodustamise põhimõtted: mõnes vallas (nt Kadrina) piiratakse liikmelisust poliitilise kuuluvusega, teistes (nt Viru-Nigula ja Rakvere vald) kaasatakse eksperte ja kogukonna esindajaid.

Peatükkide 4.3 ja 4.4 põhjal võib järeldada:

Madala teenusekatvusega omavalitsusi iseloomustavad mitmed ühised poliitilised ja administratiivsed tegurid, mis aitavad selgitada nende tagasihoidlikku sotsiaalteenuste pakkumist. Kadrina ja Rakvere vallas on halduskulude osakaal eelarves kõrge, viidates sellele, et märkimisväärne osa ressurssidest kulub juhtimis- ja haldustegevusele. Samal ajal on sotsiaalkaitse kulude osakaal madal — eriti Haljas ja Kadrinas —, mis näitab, et sotsiaalhoolekanne ei ole prioriteetne eelarveline sihtkoht. Samuti esineb teenuste killustatust: mitmed olulised teenused, nagu isikliku abistaja teenus, puuduvad Haljas ja Kadrinas täielikult. Poliitilise juhtimise mustrid erinevad omavalitsuste lõikes, kuid mõlemal juhul on tulemuseks piiratud sotsiaalhoolekande areng. Haljas on volikogu koosseis poliitiliselt killustunud, kusjuures esindatud on suur hulk erinevaid erakondi ja valimisliite. Kadrinas seevastu on võim koondunud valdavalt ühe poliitilise jõu kätte. Mõlemal juhul võib poliitilise tasakaalu puudumine või ülemäärane võimu kuulumine ühele parteile takistada strateegiliste ja pikaajaliste otsuste tegemist sotsiaalpoliitikas.

Kõrge teenusekatvusega omavalitsused, nagu Väike-Maarja ja Vinni vald, näitavad vastupidist mustrit. Nendes valdades on sotsiaalkaitse kulude osakaal eelarves kõrge ning halduskulud madalad, mis viitab prioriteetide teadlikule suunamisele otse teenustesse. Samuti on nende

omavalitsuste sotsiaaltöötajate arv piisav ning töökoormus mõistlikul tasemel, võimaldades pakkuda teenuseid paindlikult ja sihtrühmade vajadusi arvestades. Poliitiliselt iseloomustab mõlemat valda võimude tasakaal — juhtimine on jagatud mitme poliitilise jõu vahel, mis võib soodustada kaasavat ja tasakaalukat otsustusprotsessi. Lisaks on teenuste valik nendes omavalitsustes mitmekesine: olemas on kõik peamised teenused, sh isikliku abistaja teenus, sotsiaaltransport, koduteenus ja võlanõustamine, mida osutatakse järjepidevalt ja tõendatavalt.

4.5. Sotsiaalhoolekande klastrid Lääne-Virumaa omavalitsustes

Lääne-Virumaa seitsme omavalitsuse võrdlevast analüüsist ilmnevad märkimisväärsed erinevused teenuste rahastamises ja korralduses, mis ei tulene ainult objektiivsetest demograafilistest või geograafilistest tingimustest, vaid peegeldavad ka kohalike juhtimisvalikute ja haldusvõimekuse mõju. Parema ülevaate saamiseks liigitasin uuritavad omavalitsused klastritesse lähtudes järgmistest kriteeriumitest:

- Kulu sotsiaalhoolekande seadusega ette nähtud teenustele
- Sotsiaalkaitse kulud elaniku kohta
- Halduskulude osakaal sotsiaalhoolekande eelarvest
- Spetsialistide töökoormus (elanike arv sotsiaaltöötaja kohta)
- Volikogu ja vallavalitsuse parteiline kompositsioon (mõõdukas pluralism; ühe partei dominants, tugevalt killustunud)
- Sihtrühmade (puudega isikud, eakad) osakaal elanikkonnas.
- Asustuse tüüp (hajaasustus/kompaktne, selge keskusega asutus).

Kvantitatiivse võrdluse tulemusel eristub neli klastrit, mis kajastavad erinevaid lähenemisi sotsiaalteenuste pakkumisele .

Tasakaalustatud teenusepakkujad

Omavalitsused: Väike-Maarja, Vinni

Mõlemas omavalitsuses on sotsiaalkaitse kulude tase elaniku kohta valimi kõrgeimad (3-4x rohkem kui väikseima kuluga vallal). Halduskulude osa on samas suhteliselt madal, mis loob

head eeldused tõhusaks ja jätkusuutlikuks teenuste korraldamiseks. Sotsiaaltöötajate arv elanike kohta on maakonna keskmisel või sellest paremalt tasemel, võimaldades hoida töökoormust mõistlikuna. Samuti on potentsiaalsete abivajajate ehk eakate ja puudega inimeste osakaal mõlemas vallas küllaltki kõrge, kuid sellele on suudetud vastata mitmekesise teenusepakkumisega. Kõik peamised teenused — alates eluasemeteenusest ja koduteenusest kuni sotsiaaltranspordini — on kättesaadavad. Ehkki asustustihedus on madal, on suudetud pakkuda kõiki teenuseid. Poliitilises juhtimises on võim üsna ühtlaselt jagunenud mitme partei vahel. Vinni vallas on vallavanem ja volikogu esimees erinevatest parteidest. Väike-Maarja volikogu esimeest ei ole valla kodulehel välja toodud.

Administratiivse ülekoormusega teenusepakkujad

Omavalitsused: Kadrina, Rakvere vald, Viru-Nigula

Sotsiaalkaitse kulud elaniku kohta on selles klastris üsna madalad, kuid halduskulude osakaal kõrge. Sotsiaaltöötajate arv elanike kohta on tagasihoidlik, v.a. Viru-Nigula, kus see näitaja on valimi paremate hulgas. Kõrge töökoormus võib piirata sotsiaaltöötajate võimalusi pakkuda kvaliteetset nõustamist. Potentsiaalsete abivajajate osakaal on klatri siseselt erinev – Viru-Nigulas on see kõrge, Kadrinas ja Rakveres aga keskmine. Teenuste pakkumine varieerub samuti: Kadrinas ja Rakveres on mitmed olulised teenused (nt isikliku abistaja teenus, eluruumi tagamise teenus) madalalt kaetud või üldse puuduvad (Kadrinas), samas kui Viru-Nigulas on teenustevalik võrdlemisi hästi tagatud.

Asustustiheduse poolest on kõik kolm valda pigem keskmise hõredusega, mis võiks teoreetiliselt teenuste pakkumist lihtsustada. Praktikas see aga alati ei kajastu. Poliitilise juhtimise poolest on kõigis kolmes vallas võim koondunud ühe valimisliidu kätte, mistõttu võib erinevate seisukohtade arvestamine otsustusprotsessis olla piiratud. Laiapõhjalise poliitilise konkurentsi puudumine võib mõjutada ka sotsiaalpoliitika fookust ja prioriteete, võimaldades ühtede huvide privilegerimist teiste arvelt.

Kitsa teenuste profiiliga teenusepakkujad

Omavalitsused: Haljala, Rakvere vald

Mõlemas omavalitsuses iseloomustab teenuste korraldust pigem piiratud ulatus ja vähene mitmekesisus. Sotsiaalkaitse kulude osakaal elaniku kohta on madal, olles Haljalas maakonna madalaim. Rakvere vallas on see näitaja samuti tagasihoidlik. Halduskulude osakaal on Rakvere vallas märkimisväärt, Haljala kohta andmed puuduvad. Sotsiaaltöötajate arv elanike kohta on küllaltki erinev: Haljalas on see parem, Rakveres on töökoormus suurem. Samas ei kajastu väiksem töökoormus Haljalas teenuste mitmekesisuses; siin kas puuduvad või on madalalt kaetud olulised teenused nagu isiklik abistaja, võlanõustamine ja sotsiaaltransport. Seega iseloomustab mõlemaid selle klatri valdu kitsas teenusevalik.

Sihtrühmade osakaalu poolest on Haljalas eakate osakaal maakonna üks kõrgemaid kuid puudega inimeste osakaal on madalam. Rakvere vallas on mõlemad näitajad keskmised. Asustustiheduse poolest on Haljala vald hõreasustusega piirkond, Rakvere vald veidi tihedamalt asustatud. Poliitilise juhtimise poolest on Haljala valla volikogu killustunud, mis võib soodustada otsustusprotsesside venimist ja ebajärjekindlust. Rakvere vallas on võim koondunud ühe valimisliidu kätte, mis võib tähendada selgemat juhtimisjoont, kuid samas ka riski poliitilise pluralismi puudumiseks.

Teenusevajaduse surve all olevad teenusepakkujad

Omavalitsused: Tapa, Viru-Nigula

Nendes omavalitsustes on sotsiaalkaitse kulude tase elaniku kohta keskmine. Halduskulu on aga erinev — Tapa vallas on see mõõdukas, samas kui Viru-Nigulas ulatub halduskoormus maakonna kõrgeimate hulka. Tapa vallas lasub sotsiaaltöötajatel suur teeninduskoormus, mis võib raskendada teenuste piisavalt paindlikku ja kättesaadavat osutamist. Viru-Nigulas on tööjaotus tasakaalustatum ning töötajate koormus veidi väiksem, võimaldades pakkuda teenuseid tõhusamalt. Sihtrühmade osakaal — eakad ja puudega inimesed — on nii Tapal kui Viru-Nigulas suur. Tapal on puuetega inimeste osakaal maakonna kõrgeim, Viru-Nigulas samuti väga arvestatav. See toob esile, et mõlemas vallas on vajadus hoolikalt planeeritud ja mitmekesiste teenuste järele. Teenuste katvus on Viru-Nigulas tugev, kuna kõik olulised

teenused on kättesaadavad. Tapa vallas on teenuste tase üldiselt keskmine, kuid mõnes valdkonnas esineb puudujääke, näiteks eluruumi tagamise ja võlanõustamise teenustes. Selline olukord viitab vajadusele täiendada teatud teenusevaldkondi, et tagada kõikidele sihtrühmadele piisav tugi.

Asustustiheduse poolest on need omavalitsused erinevad. Tapa on maakonna kõige tihedama asustusega vald, mis võib teatud teenuste korraldamist lihtsustada. Samas on Viru-Nigula hõreasustusega piirkond, kus teenuste kättesaadavuse tagamine nõuab teadlikumat ja paindlikumat juhtimist. Nii Tapal kui ka Viru-Nigulas on seadusandlik ja täidesaatev võim jagunenud erinevate poliitiliste jõudude vahel: volikogu ja vallavalitsuse juhtpositsioonid kuuluvad erinevatesse parteidesse. Samas on volikogu koosseisus selgelt domineeriv erakond või valimisliit, kellel on ülekaal võrreldes teiste poliitiliste jõududega.

5. ARUTELU

Käesoleva magistritöö keskseks eesmärgiks oli põhjalikult uurida ja analüüsida sotsiaalteenuste ja -toetuste rahastamise ning kättesaadavuse olukorda seitsmes Lääne-Virumaa omavalitsuses. Uuringu tulemused näitavad, et omavalitsuste lähenemisviisid sotsiaalhoolekande korraldamisele on märgatavalt erinevad, kusjuures neid mõjutavad korraga mitmed tegurid — demograafilised, halduslikud, poliitilised ja ruumilised. Nende erinevuste mõtestamisel ja süsteemsel lahtimõtestamisel olid abiks nii töö teoreetiline raamistik kui ka senised teadusuuringud, mis aitasid pakkuda võrdlus- ja tõlgendusraamistikku.

Lääne-Virumaa omavalitsuste sotsiaalteenuste rahastamises ja korralduses võib täheldada nii sarnasusi kui ka erinevusi. Ühiseks sarnasuseks on seadusest tulenev kohustus — kõigil omavalitsustel lasub vastutus pakkuda sotsiaalhoolekande seadusega ette nähtud teenuseid. See loob omakorda üldise raamistiku, mis määratleb, milliseid teenuseid tuleb osutada, millised on nende sihtgrupid ning milliseid eesmarke teenuste kaudu täita soovitakse. Ühtlasi on kõikides omavalitsustes olemas arvestatav hulk potentsiaalseid abivajajaid.

Uuring tõi esile mõneti ootamatu mustri: sotsiaalteenuste mitmekesisus ja rahastamine ei ole alati otseses seoses omavalitsuse asukoha ega hõreasustusega. Kriisk ja Minas (2017) on oma artiklis osutanud, et teenuste kättesaadavust mõjutavad pigem rahvastikutihedus ja kaugus maakonnakeskusest kui elanike arv. Käesoleva töö tulemused kinnitavad, et kuigi hõreasustusega piirkondades on teenuste korraldamine keerulisem, võimaldab teadlik ja strateegiline juhtimine siiski pakkuda mitmekesisemaid teenuseid. Märkimisväärne on, et maakonnakeskusest kaugemal asuvad vallad suudavad mõnikord pakkuda isegi mitmekesisemaid ja rahaliselt paremini tagatud teenuseid kui keskuselähedased omavalitsused. Kuigi hajaasustus ja kaugem paiknemine võivad olla objektiivsed väljakutsed, saab neid ületada koostööl põhineva, paindliku ja teadliku juhtimise abil. Lisaks tuleb demograafiliste ja ruumiliste tegurite mõju käsitledes märkida, et ka vanusstruktuur ja puudega inimeste osakaal ei näi olevat otseses ja üheselt mõistetavas seoses teenuste kättesaadavusega. Analüüs näitas, et omavalitsustes, kus puudega inimeste osakaal või eakate osatähtsus elanikkonnas on suhteliselt kõrged, ei ole tingimata tagatud ulatuslikum või mitmekesisem teenusevalik.

Eelnev kinnitab detsentraliseerimise teoorias viidatud riske, millele Andreotti, Mingione ja Polizzi (2012) ja ka Kriisk (2018; 2019) on juhtinud tähelepanu, et kuigi otsustusõiguse viimine kohalikule tasandile võimaldab arvestada piirkondlike eripärade ja vajadustega, kätkeb see endas ka riske. Kohalik vabadus võib ilma selgete ja kõikehõlmavate normide ning järelevalvemehhanismideta hoopis süvendada ebavõrdsust omavalitsuste vahel. Töö tulemused kinnitavad, et teenuste seadusest tulenev kohustuslikkus ei tähenda veel nende universaalset kättesaadavust — näiteks puudusid osades valdades isikliku abistaja teenus või eluruumi tagamise võimalused, ehkki vajadus nende järele on dokumenteeritud.

Arenguseire Keskuse (2025) analüüs toob esile otsese seose omavalitsuste tulubaasi ja teenuste taseme vahel ning rõhutab vajadust täiendavate rahastamisallikate järele, ei ole sotsiaalteenuste korraldus pelgalt tehnokraatlik võrrand, kus suurem rahastus võrdsustub automaatselt paremate või ulatuslikumate teenustega. Käesoleva töö tulemused näitavad, et rahastamine on küll oluline eeldus, kuid kaugeltki mitte ainus määrav tegur. Nimelt ilmnes Lääne-Virumaa omavalitsuste võrdluses, et isegi suhteliselt sarnase eelarve ja demograafilise profiiliga piirkondades on teenuste kättesaadavus ja rahastamismustrid selgelt erinevad. See viitab, et määravaks osutuvad sageli hoopis kohalikud poliitilised valikud, institutsionaalne suutlikkus ja juhtimiskultuur. Mõnes vallas eelistatakse tugevdada tööjõumahukaid ja nõudlikke teenuseid, teistes aga piirdatakse minimaalse pakkumisega või jäävad teenused üldse osutamata. Sellised erinevused kinnitavad avaliku valiku teooriast tuntud Buchanan'i (2003) käsitlust, mille kohaselt on poliitikute ja ametnike tehtavad valikud sageli seotud valijate ootuste ja poliitilise kasulikkuse kaalutlustega. Samuti toetab see Kazepovi (2010) territoriaalse õigluse käsitlust, mille kohaselt ei kujune teenuste tegelik kättesaadavus mitte üksnes vajadusest või ressursside olemasolust, vaid eeskätt poliitilistest ja halduslikest otsustest.

Arenguseire Keskuse soovitatud lahendused — olgu see siis tulumaksu osa suurendamine või kohalike maksude tõstmine — võivad küll suurendada omavalitsuste finantsilist manööverdamisruumi, kuid ilma selgete riiklike standardite, teadlike poliitikavalikute ja koostöömehhanismideta ei pruugi see üksi tagada teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi ühtlustumist. Ressursside jaotamise ja teenuste arendamise poliitilised ja väärtusvalikulised aspektid jäävad endiselt otsustavaks. Seetõttu on oluline mõista, et tehnokraatlik rahastamise suurendamine üksi ei lahenda territoriaalse ebavõrdsuse probleemi. Vajaliku ja õiglase teenusepakkumise tagamiseks tuleb kombineerida piisav rahastamine läbimõeldud poliitiliste valikute, strateegilise juhtimise ja selgete riiklike suunistena.

Ka OECD detsentraliseerimise suuniste valguses ilmnevad Lääne-Virumaa omavalitsustes mitmed arendamist vajavad valdkonnad: Lääne-Virumaa omavalitsuste analüüs näitas, et detsentraliseerimise tõhusamaks rakendamiseks ja sotsiaalteenuste kättesaadavuse parandamiseks on mitmeid kitsaskohti, mis vajavad arendamist. Esiteks, ülesannete ja vastutuse jaotus ei ole kõikjal piisavalt selge ning esineb erinevusi selles, milliseid teenuseid ja millises mahus omavalitsused pakuvad. See viitab vajadusele täpsustada ülesannete jaotust ning kehtestada ühtlasemad standardid (OECD suunis 1). Teiseks on rahastamine ebaühtlane. Mõnes omavalitsuses on sotsiaalkaitse kulud elaniku kohta väga madalad, mis seab ohtu teenuste piisava kättesaadavuse (OECD suunis 2). Samuti on piiratud kohalike omavalitsuste fiskaalne autonoomia, mis piirab nende suutlikkust reageerida paindlikult kohalikele vajadustele (OECD suunis 3). Kolmandaks on teenuste korraldamise ja juhtimise võimekus mitmes vallas nõrk. Spetsialistide nappus, kõrge töökoormus ja ebapiisavad ressursid viitavad vajadusele tugevdada kohaliku tasandi haldusvõimekust (OECD suunis 4). Lisaks on killustunud teenuseosutus ning vähene omavalitsuste vaheline koostöö, mis võib takistada mastaabisäästu saavutamist ja tõhusaid lahendusi (OECD suunis 6). Oluline on ka suurendada kodanike kaasamist ja läbipaistvust. Uuringu tulemused näitavad, et elanike hääl ei ole alati otsustusprotsessides piisavalt esindatud (nt ekspertide kaasamine volikogude poolt moodustatud komisjonidesse), mistõttu teenused ei pruugi vastata tegelikele vajadustele (OECD suunis 7 ja 9). Samuti on vaja soodustada rohkem piirkondlikke lahendusi ning tugevdada tasandusmehhanisme, et ühtlustada arengutaseme erinevusi Lääne-Virumaa valdade vahel (OECD suunis 8 ja 10). (OECD, 2019)

Magistritöö tulemused kinnitavad, et piirkondlik ebavõrdsus sotsiaalteenuste kättesaadavuses tuleneb eeskätt kohalike omavalitsuste poliitilistest otsustest, haldussuutlikkusest ja väärtusvalikutest. Empiiriline klastrianalüüs tõi esile, et omavalitsuste võimekus tagada õiglane ja laiapõhjaline sotsiaahoolekanne on tihedalt seotud nende kuuluvusega erinevatesse profiilitüüpidesse. Sellised erinevused klastrite vahel näitavad, et vähene juhtimissuutlikkus või suur sihtrühmade surve ilma piisava planeerimiseta võib viia ebapiisava teenusepakkumiseni. See omakorda on vastuolus nii Euroopa sotsiaalharta kui ka ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni põhimõtetega, mis rõhutavad teenuste võrdselt kättesaadavat ja sisuliselt toimivat iseloomu. Ka Euroopa Liidu puuetega inimeste õiguste strateegia 2021–2030 juhib tähelepanu vajadusele vähendada piirkondlikke erinevusi ja tagada, et teenused jõuaksid ka kõige haavatavamateni. Seega ei ole teenuste puudumine või nende ebapiisavus kohaliku tasandi

ressursipiirangutest tulenevalt rahvusvaheliste sotsiaalõiguslike kohustuste valguses põhjendatud.

Käesolevas uuringus on mitmeid piiranguid, mis mõjutavad tulemuste tõlgendamist ja üldistatavust. Esiteks tugineb analüüs peamiselt sekundaarsetele andmetele (Statistikaamet, Sotsiaalkindlustusamet, kohalike omavalitsuste veebilehed), mille ulatus ja ajakohasus võivad piirata tulemuste täpsust. Andmed ei pruugi kajastada hiljutisi muudatusi omavalitsuste sotsiaalpoliitikas ega kõiki teenusekorralduse nüansse. Lisaks võib andmete esitamise ebahühtlus ja definitsioonide erinevus omavalitsuste lõikes põhjustada mõõtmisvigu ja raskendada otsest võrdlemist. Teiseks keskendus töö peamiselt teenuste olemasolule ja rahastamisele, mitte teenuste sisulisele kvaliteedile ega kasutajate kogemustele. Seetõttu ei võimalda tulemused teha järeldusi selle kohta, kuidas kasutajad teenuseid tajuvad või kui hästi need vastavad nende vajadustele. Kolmandaks oli uuringu fookus piirkondlikult kitsas, hõlmates vaid Lääne-Virumaa seitsme valla näitel tehtud võrdlust. Kuigi see võimaldab põhjalikku piirkondlikku analüüsi, ei saa tulemusi otseselt üldistada teiste Eesti piirkondade või omavalitsuste kohta, kus poliitilised, demograafilised ja institutsionaalsed tingimused võivad olla erinevad. Neljandaks oli uuring kirjeldava iseloomuga, mistõttu ei olnud võimalik tuvastada põhjuslikke seoseid uuritud tegurite vahel. Näiteks ei saa kindlalt väita, kuivõrd konkreetne poliitiline valik mõjutas teenuse kättesaadavust, kuigi seosed ilmneshid võrdlusanalüüsis. Viiendaks tuleb arvestada, et töö käigus ei hinnatud teenuste tegelikku kättesaadavust üksikisiku tasandil, vaid analüüsis käsitleti kättesaadavust eelkõige omavalitsuse pakutavate teenuste ja rahastamise kaudu. Seetõttu võib mõnes piirkonnas administratiivsetes andmetes kajastuv teenuse olemasolu varjata võimalikke takistusi, millega inimesed teenusele ligipääsul tegelikult silmitsi seisavad (nt infopuudus, füüsiline ligipääsetavus, sotsiaalmajanduslikud barjäärid).

Eeltoodud piirangutest hoolimata oli võimalik töös kogutud ja analüüsitud andmete põhjal tuvastada olulisi mustreid ning teha sisulisi järeldusi sotsiaalteenuste kättesaadavuse erinevuste kohta Lääne-Virumaa omavalitsustes. Uuringu tulemused annavad väärtuslikku teavet sellest, kuidas kohaliku tasandi poliitilised ja halduslikud valikud kujundavad tegelikku teenusepakkumist ning millist rolli mängivad demograafilised ja ruumilised tegurid. Seetõttu on töö keskne järeldus seotud vajadusega tugevdada poliitikaraamistikke ja juhtimispraktikaid, et tagada õiglasem ja ühtlasem ligipääs sotsiaalteenustele üle Eesti.

KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö uuris sotsiaalteenuste rahastamist ning kättesaadavust Lääne-Virumaa seitsmes omavalitsuses (Haljala, Kadrina, Rakvere vald, Tapa, Vinni, Viru-Nigula ja Väike-Maarja). Töö eesmärk oli analüüsida, millised tegurid kujundavad sotsiaalteenuste osutamist ning kuidas demograafilised, ruumilised, poliitilised ja administratiivsed mõjurid kajastuvad kohalikes valikutes. Andmete kogumisel olen tuginenud sekundaarsetele, riiklikest andmebaasidest pärinevatele kvantitatiivsetele andmetele Statistikaameti, Sotsiaalkindlustusameti ja kohalike omavalitsuste kodulehtedelt. Kasutasin kvantitatiivset võrdlevat andmeanalüüsi, et selgitada Lääne-Virumaa omavalitsuste erinevusi sotsiaalhoolekande korralduses, rahastamises ja teenuste pakkumises. Andmed esitasin tabelite, pingeridade ja klasterite kujul. Klasterianalüüsis eristusid neli profiili: tasakaalustatud teenusepakkujad, administratiivsete ülekoormusega teenusepakkujad, kitsa teenuste profiiliga ning teenustevajaduse surve all olevad teenusepakkujad.

Töös püstitati kolm uurimisküsimust, mis kõik said analüüsi käigus vastuse.

Uurimusküsimus 1: Millised on sarnasused ja erinevused sotsiaalteenuste rahastamises Lääne-Virumaa valdades?

Lääne-Virumaa omavalitsuste sotsiaalteenuste rahastamises võib täheldada nii sarnasusi kui ka erinevusi. Ühiseks jooneks on see, et kõigil omavalitsustel lasub seadusest tulenev kohustus pakkuda sotsiaalhoolekande seadusega ette nähtud teenuseid, mis loob üldise raamistiku milliseid teenuseid tuleb osutada ning millised on teenuste sihtgrupid ning eesmärgid. Ühtlasi on kõikides omavalitsustes olemas arvestatav hulk potentsiaalseid abivajajaid. Rahastamismustrid on Lääne-Virumaa omavalitsustes selgelt erinevad ja sotsiaalhoolekandekulud eelarvest elaniku peale on: Haljalas 126, Kadrina 166, Rakvere vald 208, Viru-Nigula 224, Tapa 294, Väike-Maarja 404 ja Vinni 416 eurot. Seega madalaima ja kõrgeima panuse vahe on üle kolme korra. Kõrgema rahastusega omavalitsustes on teenuste valik mitmekesisem ja tööjõuressurss parem. Teenuse liikide võrdlemise teeb keerukaks see, et kui näiteks sotsiaalhoolekande panus eelarves on teenuse lõikes sarnane, siis sisusse minnes võib siiski näha suuri erinevusi nii teenuse saajate kui teenusekordade arvus.

Tugisikuteenuse puhul jäävad enamiku omavalitsuste kulud suhteliselt sarnasesse vahemikku. Siiski torkab Kadrina vald silma madalama kulutustasemega, mis eristub selgelt teiste omavalitsuste näitajatest. Isikliku abistaja teenuse rahastamine on kõikides omavalitsustes üsna tagasihoidlik ning mitmetes KOVides seda teenust üldse ei pakuta. Kuigi osakaalu protsent eelarvest on valdavalt madal, on näha olulist varieeruvust omavalitsuste vahel. Sotsiaaltranspordi teenuse puhul on erinevused juba märgatavad. Eriti eristub Kadrina vald, kus kulutused on kõrgemad kui teistes omavalitsustes ja Haljlas on kulutused oluliselt madalamad. Eluruumi tagamise teenuse rahastamine on veelgi ebaühtlasem. Mõnes omavalitsuses, nagu Haljala, Väike-Maarja ja Vinni, on panus oluliselt suurem, samas kui Tapa ja Rakvere vallas on see väga väike. Selline kontrast viitab teenuse pakkumise ja vajaduse olulisele erinevusele. Võlanõustamise teenus on kõikides valdades kas väga vähe rahastatud või puudub täielikult. See võib viidata kas teenuse puudumisele või andmete vähesusele. Koduteenuse rahastamisel on väga suured erinevused. Haljala vald paistab silma eriti kõrge kulutustasemega, mida toetab ka kõrge eakate arv, samas kui mitmes teises omavalitsuses on panus oluliselt väiksem. See viitab teenuse kättesaadavuse ja vajaduse erinevusele piirkondade lõikes. Kõige silmatorkavamad erinevused avalduvad halduskulude puhul. Mõnes omavalitsuses puuduvad need kulud täielikult, samas kui teistes moodustavad need väga suure osa teenuste kogukuludest.

Uurimusküsimus 2: Millised demograafilised ja ruumilised tegurid mõjutavad sotsiaalteenuste ja toetuste kättesaadavust?

Analüüs ei näidanud selget seost eakate või puudega inimeste osakaalu ja rahastuse vahel. Näiteks Haljlas, kus eakate osakaal on maakonna kõrgeim, on sotsiaalkaitse kulu elaniku kohta madalaim. See viitab näitab, et rahastamisotsused sõltuvad pigem poliitilistest ja halduslikest valikutest. Näiteks Haljlas on eakate osakaal kõrge, kuid rahastus madalaim; Vinnis on eakate osakaal madalam, kuid rahastus kõrgeim. Samas selgus, et omavalitsused, mis asuvad maakonnakeskusest kaugemal (Väike-Maarja, Vinni), pakuvad mitmekesisemaid ja paremini rahastatud teenuseid kui keskuse lähedal asuvad vallad (Haljala, Kadrina, Rakvere vald).

Uurimusküsimus 3: Kas ja kuidas on sotsiaalteenuste ja -toetuste osutatavus mõjutatud poliitilistest ja administratiivsetest teguritest?

Sotsiaalhoolekande rahastamine on suurem prioriteet neis omavalitsustes, kus poliitiline võim on jaotunud pigem ühtlaselt, st volikogus on esindatud kuni viis erinevat parteid (sh

valitsusliitu). Seevastu need omavalitsused, kus on kas poliitiline kompositsioon killustatud või on ülekaal ühe partei käes, paistavad seevastu silma madalama sotsiaalhoolekande panusega. Ka halduskulude tase mõjutab oluliselt teenuste tegelikku kättesaadavust, teenuste kättesaadavus on parem neid omavalitsustes, kus halduskulud on madalamad. Analüüsist järeldus, et sotsiaaltöötajate töökoormus varieerub suuresti, kuid see ei ole alati seotud sihtrühma suurusega ega taga automaatselt paremat teenusekatvust. Niisiis kinnitavad töö tulemused, et poliitilised ja administratiivsed valikud mängivad rolli sotsiaalteenuste kättesaadavuse kujundamisel ja kõrge teenusekatvuse tagavad eelkõige poliitiline prioriteet, madalad halduskulud ja teadlik juhtimine.

Viidates taas Puuetega inimeste õiguste konventsioonile, tuleb rõhutada, et igal inimesel peab olema võrdne ligipääs sotsiaalteenustele. Riigil, sealhulgas kohalikel omavalitsustel, lasub kohustus tagada, et puuetega inimeste õigused on kaitstud ning nende vajadused on teenuste kavandamisel ja osutamisel arvestatud (ÜRO, 2006).

Eeltoodu põhjal saab töö lõppjärelendusena esitada järgmised poliitikasoovitused, mis toetaksid sotsiaalteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi ühtlasemat tagamist kõigis Lääne-Virumaa omavalitsustes:

- Riiklikud kvaliteedi- ja kättesaadavusstandardid. Tugevdada riiklikku raamistikku, kehtestades sotsiaalteenustele selged miinimumstandardid. See aitaks vähendada piirkondlikku ebavõrdsust ja tagada, et kõik omavalitsused saavutaksid vähemalt baasstandardite taseme.
- Koostöö ja ühisteenuste arendamine. Julgustada omavalitsusi tegema tihedamat koostööd, eelkõige väiksemates ja piiratud ressurssidega piirkondades. Ühisteenuste rakendamine võimaldaks efektiivsemalt pakkuda tööjõumahukaid või spetsiifilisi teenuseid, näiteks isikliku abistaja teenust ja sotsiaaltransporti.
- Puuetega inimeste õiguste tagamine. Tagada, et kõigis omavalitsustes järgitakse Puuetega inimeste õiguste konventsiooni põhimõtteid ning et puuetega inimestel oleks sõltumata elukohast ligipääs vajalikele sotsiaalteenustele.

Kokkuvõttes kinnitab töö, et kuigi sotsiaalteenuste korraldust piiravad objektiivsed tegurid, nagu hajaasustus ja napp eelarveruum, kujundavad tegelikku kättesaadavust siiski oluliselt poliitikute ja ametnike tehtud valikud. Just otsuste ja prioriteetide kaudu saab suunata, milline on sotsiaalteenuste ulatus ja kvaliteet kohalikul tasandil. See teadmine annab lootust: kui olukorda mõjutavad inimeste valikud, on seda võimalik ka teadlike ja läbimõeldud otsustega parandada.

KASUTATUD KIRJANDUS

Andreotti, A., Mingione, E., & Polizzi, E. (2012). Local welfare systems: A challenge for social cohesion. *Urban Studies*, 49(9), 1925–1940.

Arenguseire Keskus. (2025). *Kohalike omavalitsuste koostööpraktikad Eestis*. <https://arenguseire.ee/raportid/kohalike-omavalitsuste-koostoopraktikad-eestis/>

Arenguseire Keskus. (2025, 25. aprill). *Analüüs: Omavalitsuste teenuste parandamine nõuab lisatulude allikaid*. <https://arenguseire.ee/uudised/analuus-omavalitsuste-teenuste-parandamine-nouab-lisatulude-allikaid/>

Beck, B. (2025). Local government spending: Policing versus social services. *Annual Review of Criminology*, 8. <https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-111523-122639>

Buchanan, J. M. (2003). Public choice: The origins and development of a research program (EEB 5.03). The Institute for Humane Studies. <https://aier.org/wp-content/uploads/2013/11/EEB-5.03-Public-Choice.pdf>

Cordini, M., Boczy, T., & Cefalo, R. (2021). Place-sensitive social investment and territorial cohesion: Implications for sustainability. *Sustainability*, 13(13), 7085. <https://doi.org/10.3390/su13137085>

Council of Europe. (s.a.). *European Social Charter – Statements of interpretation*. Retrieved May 2025, from <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/statements-of-interpretation1>

Council of Europe. (2019). Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities. <https://rm.coe.int/ceggpad20202/1680aef5bf>

Dick-Sage, C. (2020). Decentralization for improving the provision of public services in developing countries: A critical review. *Cogent Economics & Finance*, 8(1), Article 1804036. <https://doi.org/10.1080/23322039.2020.1804036>

ERR. (2024). Kõve: otsus sotsiaalhoolekande rahastuse asjas tuleb heal juhul enne suve. Vaadatud 8.05.2025, <https://www.err.ee/1609314981/kove-otsus-sotsiaalhoolekande-rahastuse-asjas-tuleb-heal-juhul-enne-suve>

ERR. (2024) Riigikohus: Üldhooldusteenust peab rahastama kohalik omavalitsus. Vaadatud: 09.05.2025), <https://www.err.ee/1609389377/riigikohus-uldhooldusteenust-peab-rahastama-kohalik-omavalitsus>

Euroopa Parlament. (2021). Puuetega inimeste õiguste strateegia aastateks 2021–2030. <https://www.europarl.europa.eu/topics/et/article/20200604STO80506/puuetega-inimeste-oiguste-strateegia-aastateks-2021-2030>

Frączkiewicz-Wronka, A., & Kozak, A. (2024). Sustainable social services – A co-production perspective. *Scientific Papers of Silesian University of Technology. Organization and Management Series*, 202, 75–93. <https://doi.org/10.29119/1641-3466.2024.202.5>

Fung, A. (2003). Associations and democracy: Between theories, hopes, and realities. *Annual Review of Sociology*, 29, 515–539. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.100134>

Howell, F. (2001). *Social assistance: Theoretical background*. GSDRC. <https://gsdrc.org/document-library/social-assistance-theoretical-background/>

Haljala Vallavalitsus. (2025). <https://www.haljala.ee>

Kadrina Vallavalitsus. (2025). <https://www.kadrina.ee>

Kazepov, Y. (2010). *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe*. Ashgate. https://www.academia.edu/1604984/Kazepov_2010_Rescaling_Social_Policies_towards_Multilevel_Governance_in_Europe

Kazepov, Y., Barberis, E., Cucca, R., & Mocca, E. (2022). Introduction to the handbook on urban social policies. In *Handbook on urban social policies: International perspectives on multilevel governance and local welfare* (pp. 1–14). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788116152.00008>

Kriisk, K. (2018). Distribution of local social services and territorial justice: The case of Estonia. *Journal of Social Policy*, 1–22. <https://doi.org/10.1017/S0047279418000508>

Kriisk, K. (2019). Regulative structure of locally distributed benefit schemes and inter-municipal inequality: The case of Estonia. *Studies of Transition States and Societies*, 11(2), 46–61.

Kriisk, K. (2020). *Intergovernmental relations and territorial disparities in access to local social policy measures: The case of Estonia* [Doctoral dissertation, Tallinn University]. TLÜ Academic Library ETERA. <https://www.etera.ee/zoom/104470/view?page=1&p=separate&tool=search>

Kriisk, K. (2021). Kohalike sotsiaalteenuste ja -toetuste kättesaadavus. *Sotsiaaltöö*, 1. <https://www.tai.ee/et/sotsiaaltoe/kohalike-sotsiaalteenuste-ja-sotsiaaltoetuste-kattesaadavus>

Kriisk, K., & Minas, R. (2017). Social rights and spatial access to local social services: The role of structural conditions in access to local social services in Estonia. *Social Work & Society*, 15(1). <https://ejournals.bib.uni-wuppertal.de/index.php/sws/article/view/503>

Local Government Association. (2020). Standards for employers of social workers in England. <https://www.local.gov.uk/our-support/workforce-and-hr-support/social-workers/standards-employers-social-workers-england-2020>

Longley, R. (2022, October 27). What is public choice theory? *ThoughtCo*. <https://www.thoughtco.com/public-choice-theory-6744655>

Martinelli, F. (2017). Social services disrupted: Changing supply landscapes, impacts and policy options. In F. Martinelli, A. Anttonen, & M. Mätzke (Eds.), *Social services disrupted: Changes, challenges and policy implications* (pp. 391–408). Edward Elgar Publishing.

Minas Hiruy. (2009). Social assistance: theoretical underpinnings. <https://www.ajol.info/index.php/jbas/article/view/57354/45735>

Minuomavalitsus.ee. (2024). *Kuulatud ja kaasatud elanik – rahulolevam*. Vaadatud 7. mai 2025, <https://minuomavalitsus.ee/uudised/kuulatud-ja-kaasatud-elanik-rahulolevam>

Muller, K. (2025). Õigus saada sotsiaalteenuseid võrdsetel alustel. *Sotsiaaltöö*, 1. <https://www.tai.ee/et/sotsiaalto/oigus-saada-sotsiaalteenuseid-vordsetel-aluste>

Nõlvak, K. (2025). Kas sotsiaalabi – turvavõrk või hüppelaud? Kuidas aidata inimesed kiiresti taas jalule. *Sotsiaaltöö*, 1. <https://www.tai.ee/et/sotsiaalto/kas-sotsiaalabi-turvavork-voi-huppelaud-kuidas-aidata-inimesed-kiiresti-taas-jalule>

OECD. (2019). *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers* (lk 136–184). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F., Sarius, T., & Leubolt, B. (2013). The butterfly and the elephant: Local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics (ImPRovE Discussion Paper No. 13/03). Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.

OpenAI. (2024). ChatGPT (versioon GPT-4). <https://chat.openai.com/>

Perplexity AI. (2025). Perplexity: Answer engine powered by AI. <https://www.perplexity.ai/>

Rahandusministeerium (2023). *Kohaliku omavalitsuse finantskorraldus*. Rahandusministeerium. <https://www.fin.ee/finantskorraldus> (vaadatud 21.04.2025).

Rakvere Vallavalitsus. (2025). <https://www.rakverevald.ee>

Riigi Infosüsteemi Amet. (2025). <https://www.ria.ee>

Riigi Teataja. (2015). Sotsiaalhoolekande seadus (RT I, 12.03.2015, 1). <https://www.riigiteataja.ee/akt/SHS>

Riigi Teataja. (2023). Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I, 20.02.2023, 1). <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOKS>

Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, 20(4), 609–632. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00374.x>

Shaw, J. S. (s.a). Public choice theory. In D. R. Henderson (Ed.), *The concise encyclopedia of economics*. Liberty Fund.
<https://www.econlib.org/library/Enc1/PublicChoiceTheory.html>

Sotsiaalkindlustusamet. (s.a.). Järelevalve kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste üle.
<https://sotsiaalkindlustusamet.ee/spetsialistile-ja-koostoopartnerile/jarelevalve#jarelevalve-kohaliku>

Sotsiaalkindlustusamet. (2024). *Eluruumi tagamise teenuse juhend kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö ametnikule* (15.04.2024).
<https://sotsiaalkindlustusamet.ee/media/3584/download>

Sotsiaalkindlustusamet. (s.a). *Koduteenus*. Sotsiaalkindlustusamet.
<https://sotsiaalkindlustusamet.ee/spetsialistile-ja-koostoopartnerile/kohalike-omavalitsuste-noustamine/koduteenus>

Sotsiaalkindlustusamet. (2025). Sotsiaalteenuste ja toetuste andmestik kohalike omavalitsuste lõikes. <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee>

Sotsiaalministeerium. (2022). Kohalike omavalitsuste sotsiaalkaitse kulude ja nende kajastamise analüüs. <https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/Kohalike%20omavalitsuste%20sotsiaalkaitse%20kulude%20ja%20nende%20kajastamise%20anal%C3%BC%C3%BCs.pdf>

Sow, M., & Razafimahefa, I. F. (2015). *Fiscal decentralization and the efficiency of public service delivery* (IMF Working Paper No. 15/59). International Monetary Fund.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1559.pdf>

Statistikaamet. (2025, veebruar 24). Rahvastik ja demograafia 2023. <https://www.stat.ee>

Tapa Vallavalitsus. (2025). <https://www.tapa.ee>

Tpilet. (2025). Ühistranspordi sõiduplaanid. <https://www.tpilet.ee>

Tselios, V., & Rodríguez-Pose, A. (2022). Can decentralization help to fight poverty and social exclusion in Europe? *Territory, Politics, Governance*, 12(8), 1134–1157.
<https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2098174>

ÜRO. (2006). Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll. *Riigi Teataja*. <https://www.riigiteataja.ee/akt/204042012006>

Vinni Vallavalitsus. (2025). <https://vinnivald.ee>

Viru-Nigula Vallavalitsus. (2025). <https://viru-nigula.ee>

Väike-Maarja Vallavalitsus. (2025). <https://v-maarja.ee>