

TARTU ÜLIKOOL

Pärnu kolledž

Sotsiaaltöö korralduse osakond

Mariliis Raidma

**KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕIMEKUS PAKKUDA  
SOTSIAALTOETUSI NING SOTSIAALTEENUSEID  
VÕRU MAAKONNA NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja: lektor Anne Rähn

Pärnu 2014

# SISUKORD

Sissejuhatus .....	3
1. Sotsiaalhoolekande korraldus ja kohaliku omavalitsuse võimekus .....	6
1.1. Sotsiaalhoolekande korraldus Eestis .....	7
1.2. Sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamine kohalikus omavalitsuses.....	13
1.3. Sotsiaalhoolekande korraldus teistes Euroopa riikides .....	17
1.4. Kohaliku omavalitsuse võimekuse olemus ja uuendused sotsiaalteenuste osutamisel.....	25
2. Uurimus kohalike omavalitsuste võimekusest pakkuda sotsiaalteenuseid ja sotsiaaltoetusi Võru maakonnas.....	33
2.1. Uurimuse eesmärk ja uurimusküsimused.....	33
2.2. Uurimuse läbiviimine, metoodika ja valem .....	34
2.3. Uurimuse tulemused.....	37
2.3.1. Ressurside olemasolu.....	38
2.3.2. Sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenuste osutamine omavalitsustes .....	44
2.3.3. Sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste arendamine.....	51
2.4. Järeldused ja ettepanekud .....	57
2.4.1. Järeldused.....	57
2.4.2. Ettepanekud kohalike omavalitsuste võimekuse tugevdamiseks.....	59
Kokkuvõte .....	62
Viidatud allikad.....	64
Lisad.....	68
Lisa 1. Küsitlus kohalike omavalituste sotsiaaltöötajatele.....	68
Lisa 2. Küsitlus kohalike omavalituste juhtidele.....	75
Lisa 3. Küsitlus Võrumaa Omavalitsuste Liidu sotsiaaltöö peaspetsialistile .....	77
Lisa 4. Küsitlus Võru Maavalitsuse sotsiaalhoolekande peaspetsialistile.....	78
Summary .....	79

## SISSEJUHATUS

Eestis on 215 omavalitsust (Kohalik omavalitsus haldussüsteemis 2014), kellele kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste kohaselt on delegeeritud paljude erinevate probleemide lahendamine sotsiaalvaldkonnas. Kohalik omavalitsus (KOV) peab tagama, et kõik elanikud saaksid vajadustest lähtuvaid teenuseid ning toetusi. Kuna kohalikud omavalitsused on väga erinevad, siis sellest tulenevalt pole ka sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste pakkumine kohalikes omavalitsustes ühtne. Kohaliku omavalitsuse üks olulisimad rolle on sotsiaaltöö korraldamine kohalikul tasandil, seejuures on kohalikul omavalitsusel suur otsustusõigus, mida ja kuidas teha. Selleks, et muuta kohaliku tasandi sotsiaaltöö korraldamine efektiivsemaks ning muuta see eelkõige kohalike inimeste vajadustest lähtuvaks, mitte üksnes olla sõltuvuses kohaliku omavalitsuse võimalustest, on oluline uurida, milline roll on kohalikul omavalitsusel sotsiaaltöö pakkumisel üldse ning millised probleemid on peamised.

Haldusreformi arutluskäigu tõttu on üha enam räägitud omavalitsuste haldusvõimekusest. Kohaliku omavalitsuse võimekuse üks oluline osa on ka võimekus osutada kohalikul tasandil vajalikke sotsiaalteenuseid ning pakkuda sotsiaaltoetusi. Antud teema uurimine on oluline, kuna üha enam tuuakse välja kohalike omavalitsuste erinevusi ning sellest tulenevalt räägitakse üha enam ka sellest, et erinevates kohalikes omavalitsustel elavad inimesed saavad erineval määral teenuseid ning muud abi, sh ka sotsiaalteenuseid ning –toetusi.

Töö eesmärk on selgitada, kas ja kui palju suudavad Võru maakonna omavalitsused osutada vajalikke sotsiaalteenuseid ja –toetusi ning millised on edasised arengusuunad sotsiaalteenuste ja –toetuste arendamisel ja milline on kohalike omavalitsuste roll sotsiaalhoolekandeliste ülesannete täitmisel.

Töö eesmägi täitmiseks on seatud järgmised uurimisülesanded:

- saada ülevaade Eesti kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö korraldamise ajaloost, tänapäevasest korraldusest ning peamistest probleemidest, mis esinevad sotsiaaltöö korraldamisel kohalikul tasandil;
- tutvuda Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö korraldusega;
- selgitada kohaliku omavalitsuse võimekuse olemust;
- saada informatsiooni sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamisest Võru maakonnas ning analüüsida saadud andmeid.

Lõputöö teooria osas antakse ülevaade Eesti kohaliku omavalitsuse tasandi sotsiaalhoolekande süsteemi kujunemisest ning tänapäevasest korraldusest ja peamistest probleemidest. Samuti tuuakse välja Euroopas ning detailsemalt Inglismaa sotsiaalhoolekande süsteemi areng kohalikul tasandil läbi ajaloo. Tuuakse välja ka näiteid erinevatest uuendustest sotsiaalteenuste pakkumisel ning antakse ülevaade ka kohaliku omavalitsuse võimekuse olemusest.

Uurimuse läbiviimiseks on kasutatud kombineeritud meetodit. Töös seatud uurimusküsimuste täitmiseks viiakse läbi küsitlus Võru maakonna kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate ning kohalike omavalitsuste juhtide seas. Ekspert hinnangute saamiseks küsitletakse Võru Maavalitsuse sotsiaalhoolekande peaspetsialisti ning Võrumaa Omavalitsuste Liidu (VOL) sotsiaaltöö peaspetsialisti. Töös viiakse läbi ka erinevate õigusaktide ning teiste dokumentide sekundaarne analüüs.

Käesolev töö on jaotatud kaheks osaks, millest esimeses osas tuuakse välja kohalikus omavalitsuses sotsiaaltöö korraldamise ajalugu Eestis ning näiteid teistest riikidest. Samuti antakse ülevaade kohaliku omavalitsuse võimekuse olemusest. Teises osas tuuakse välja uurimuse läbiviimine ning antakse ülevaade uurimuse eesmärgist, uurimusküsimusest, metoodikast, valimist ning uurimuse tulemustest, samuti tehakse peamised järeldused ning ettepanekud edasiseks.

## **Töös kasutatud mõisted**

**Kohalik omavalitsus** – omavalitsusüksuse (valla või linna) poolt demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 1993)

**Kohaliku omavalitsuse võimekus** – näitab subjekti (kohaliku omavalitsuse) võimete potentsiaali midagi ära teha ning samuti võib tuleneda üksuse või süsteemi mitmekesisusest ja võib olla seotud ka subjekti struktuursete omadustega. (Kohaliku omavalitsuse....2013). Kohaliku omavalitsuse võimekust ja sooritust on kasutatud antud töös sünonüümina.

**Sotsiaalteenus** – „teenus on midagi, mida ei saa anda rahalises vormis. See põhineb inimlikul kontaktil, töötaja ja tarbija vahetul vastastikusel mõjutusel“ (Sipilä, 1997 viidatud Medar 2002: 10 vahendusel).

**Sotsiaaltoetus** – isiku või perekonna toimetuleku soodustamiseks antav rahaline toetus. (Sotsiaalhoolekande seadus 1995)

# 1. SOTSIAALHOOLEKANDE KORRALDUS JA KOHALIKU OMAVALITSUSE VÕIMEKUS

Sotsiaalhoolekande korraldamisel osalevad nii riik, maavalitsused kui ka kohalikud omavalitsused, samuti on oma roll täita ka erasektoril ning kolmandal sektoril. Käesolevas töös on rõhuasetus eelkõige kohaliku omavalitsuse tasandil tehtaval sotsiaaltööl, tuuakse välja sotsiaalhoolekande süsteemi ajalooline areng Eestis ning antakse ülevaade tänapäevasest sotsiaalhoolekande korraldusest. Samuti tehakse ülevaade sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamisest kohalikus omavalitsuses ning tuuakse välja peamised probleemid kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö korraldamisel.

Maailma eri paigus on välja kujunenud omane sotsiaalhoolekande korraldamine, erinevused on nii arengumaades kui ka arenenud riikide vahel. Samuti ei ole ka majanduslikult arenenud riigid tihti suutnud luua vajadusi katvat sotsiaalhoolekande süsteemi. Sotsiaaltöö lahenda on erinevates riikides erinevat probleeme, seetõttu on ka arengusuunad omanäolised. Näiteks Aafrika peamised probleemid on etnilised sõjad, genotsiid, vaesus, korruptsioon, aidi ja HIV-i levik, sealne sotsiaaltöö areng on seotud olnud emamaade sotsiaalhoolekande süsteemi arenguga ja paljudes riikides on sotsiaaltöö tihedalt seotud kogukonna arenguga (Mwans, Kreizer 2012). Samas Aasias on palju religioone ja kultuure, poliitiline olukord pole stabiilne ning toimub inimõiguste rikkumine, seal on nii väga arenenud riike kui ka palju arengumaid, kuid üldiselt ei saa seal rääkida kohaliku omavalitsuse tasandil professionaalsest sotsiaaltööst (Pawar, Tsui 2012). Lõuna-Ameerikas on sotsiaaltöö tihedalt olnud seotud tervishoiu ning katoliikliku kirikuga, sotsiaaltöötajad on hõivatud kõigis sektorites, kuid peamiselt siiski avalikus sektoris, kuid näiteks ainult 10% Boliivia kohalikest omavalitsustes on tööle võtnud sotsiaaltöötaja (Saracosti *et al* 2012). Ameerika Ühendriikides on sotsiaaltoetused ja sotsiaalteenused maakonna ja osariigi korraldada, vähesel määral ka föderaalvalitsuse poolt, mitmed ülesanded on delegeeritud kohalikele omavalitsustele, samuti kolmanda sektori ühendustele (Pinker 2012). Seega võib öelda, et maailma eri

paigus on omad väljakutsed sotsiaalprobleemide lahendamisel, kuid kuna Eesti on Euroopa kultuuriruumis ning siinsed tingimused ja kogemused on sarnased eelkõige teiste Euroopa riikidega, siis antud töös antakse ülevaade just Euroopa riikide sotsiaalhoolekande korraldusest, detailsemalt keskendutakse Inglismaa sotsiaalhoolekande süsteemi arengule.

Selleks, et hinnata, kuidas kohalikud omavalitsused suudavad pakkuda sotsiaaltoetusi ja sotsiaalteenuseid, on oluline mõista ka kohaliku omavalitsuse kui terviku võimekust, seetõttu antakse ka sellest põhjalikum ülevaade. Võimekuse suurendamise eelduseks on see, et ellu viiakse teatud muudatused, seetõttu tuuakse välja ka mõned näited maailmas kasutatavatest innovaatilistest lahendustest sotsiaalteenuste osutamisel.

## **1.1. Sotsiaalhoolekande korraldus Eestis**

Sotsiaalhoolekande areng on erinevates riikides kujunenud omamoodi ning kõigis riikides on olnud erinevad tingimused, millest sõltuvalt on ka muutused toimunud. Selleks, et mõista, milline on Eesti tänapäevane sotsiaalhoolekande süsteem, on oluline aru saada, millised sündmused ja arengud minevikus on toimunud. Sellest tulenevalt on võimalik leida ka võimalikke lahendusi, et süsteemi muuta paremaks.

Juba ürgkogukondliku korra ajal hoolitsesid hõimu liikmed üksteise eest. Keskajal koos kristlike põhimõtetega läks hõimu hoolitsus üle perehoolitsusele. Hoolekande ajalugu Eestis ulatub 13.-14. sajandisse ning selle teke on seotud ristiusu levikuga. Sellel perioodil asutati esimesed varjupaigad kloostrite juurde, seegid pidalitõbiste, süüfilisahaigete ja vigaste jaoks, seal said inimesed peavarju ja tasuta toitu. Nakkushaigete ja vigaste jaoks elasid neis ka kerjused, pimedad, kodutud ja vanadusnõdrad, samuti lapsed. (Raudla 2002: 87)

1783. aastal asutati Balti kubermangudes ühiskondliku hoolekande kolleegiumid, nende kohustus oli hooldada koole, vaestemaju, orbudekodusid ning samuti ka eraisikutele kuulunud raviasutusi. 19. sajandi algul käisid vallavaesed külakorda ja kõigil talupoegadel oli kohustus anda neile peavarju ja elatist, samuti hakkas hoolekande korraldamise põhirõhk kogudustelt üle minema omavalitsustele. 1866. aastal võeti vastu

vallaseadus, mille kohaselt pidi iga vald ise oma vaeste ja abivajajate eest hoolt kandma. Sellest ajast on ka talurahva hoolekanne põhjalikumalt reglementeeritud ja korraldatud. 19. sajandi lõpuks olid välja kujunenud mitmed hoolekande erivormid, toimus abi andmine koju, mis tähendas näiteks küttepuude ja jahu andmist abivajajatele. Perekondadesse hoolekandele paigutamiseks oli kaks võimalust, esiteks olid vaeste oksjonid ning teiseks võimaluseks oli külakorras käimine, vallavaese võtnud talumees sai maksusoodustust selle eest. Toimus ka hoolekanne asutuses, 1870.-1880. aastatel hakati valdadesse rajama vaestemaju. Kerjamine oli lubatud üksnes oma vallas või linnas. (Kõiv 2014)

Eesti Vabariigi perioodil 1918-1940 arenes hoolekandesüsteem edasi ning sel perioodil loodi juba spetsiaalsed hoolekandeesutused. 1925. aastal võttis Riigikogu vastu hoolekande seaduse, mille järgi kuulusid hoolekande alla kõik abivajajad ning hoolekannet korraldas see omavalitsus, kelle piirkonnas isik viibis. Märkimisväärset tööd tegid hoolekande edendamisel ka mitmed eraorganisatsioonid (Karskusliit, Punane Rist, Naisliit jt). (Raudla 2002: 88)

Ellu kutsuti Hoolekandenõukogu, kelle ülesandeks oli välja selgitada hoolekande vajadused ja arutada üldisi põhimõtteid. Vallakohtud kaotati 1918. aastal ning nende asemel hakkasid hoolekande määramisega tegelema rahukohtud, hiljem läksid need ülesanded edasi jaoskonnakohtutele. Lapsendamiste, vaimuhaigeks kuulutamise jm sellisega tegelesid rahukogud ning alates 1935. aastast ringkonnakohtud. (Kõiv 2014)

Nõukogude Liidu võimuga muutus kogu riigikorraldus ning samuti sotsiaalhoolekande süsteem. Kui Eesti ajaloos on kohalikul tasandil sotsiaaltöö toimimine olnud väga oluline, siis Nõukogude Liidu võimuga muutus see kardinaalselt ning sotsiaalhoolekande süsteem tsentraliseeriti täielikult.

1944. aasta sügisest muutus hoolekandetöö põhiprobleemiks sõja invaliidide ning hiljem ka veteranide elujärje parandamine. Kohalike omavalitsuste ja eraorganisatsioonide roll hoolekandesüsteemis kadus täielikult ning hoolekandetööd hakkas kontrollima üksnes riik. Suurem rõhk pandi sotsiaalkindlustusele, väiksem hoolekandele. (Raudla 2002: 88) Riik püüdis sotsiaalprobleeme ühiskonnas varjata ning enesega mittetoimetulevad abivajajad ja puuetega inimesed olid üldjuhul ühiskonnast

isoleeritud ning nad saadeti üldjuhul suurtesse hoolekodudesse (Medar 2004: 51). Kurdid ja pimedad olid teiste invaliididega võrreldes siiski teatud eelisolukorras. Abiandmine koju taastati alles 1980. aastate algul, mil võeti tööle hooldusõed ja hakati abistama üksi elavaid vanureid. 1980. aastate lõpul tuli juurde veel uusi hoolekandevorme ning hakkasid tekkima ka hoolekandega tegelevad vabatahtlikud ühiskondlikud organisatsioonid. Üleminekuperioodi iseloomustas abiandmise juhuslikkus, kus eriti aktiivsed inimesed said abi neljast-viiest kohast, samas teised ei saanud midagi. (Raudla 2002: 88)

Alates 1995. aastast on Eestis hoolekannet korraldatud sotsiaalhoolekande seaduse alusel. Kohalikul tasandil omandas sotsiaalteenuste pakkumisel oma kogukonnale olulise tähenduse taas omavalitsuse roll (Medar 2004: 52). Nõukogudeaegse ühiskonna tagajärjeks võib pidada seda, et monopol hoolekande korraldamisel on avalikul sektoril, kuna hoolekande tagamine toimus läbi riigi halduses olevate suurte hoolekodude (Medar 2002: 47).

Eesti ajaloos on sotsiaalhoolekande korraldamine toimunud nii tsentraliseeritult kui ka detsentraliseeritult, toimunud on väga radikaalseid muutusi nii ühiskonnas tervikuna kui ka sotsiaalhoolekande korraldamisel. Kõik need põhjused on loonud aluse tänapäevase sotsiaalhoolekande süsteemi arengule.

Sotsiaalhoolekande korraldamine on reguleeritud erinevate seadustega ning ühiskondlike kokkulepetega. Eesti taasiseseisvumise järel toimusid peamised muutused hoolekande korraldamisel, hiljem kardinaalseid ümberkorraldusi pole olnud. Kohalik omavalitsus on oluline sotsiaalhoolekande edasiandja Eestis ning seetõttu antakse ka põhjalikum ülevaade omavalitsuse tasandi sotsiaaltöö korraldusest.

Hoolekannet saab defineerida kui toimingute süsteemi, mille eesmärgiks on inimestele erinevate vabaduste kindlustamine ning inimressursi arendamise kaudu majanduse arendamiseks paremate võimaluste loomine. Samal ajal suurendatakse ka sotsiaalset kaasatust, ennetatakse ja leevendatakse laiaulatuslikumalt vaesust ja sotsiaalset tõrjutust. (Hoolekande kontseptsioon 2004: 3)

Õigus sotsiaalhoolekandele on üks olulisemaid sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi. Sotsiaalsete õiguste tuumaks on õigus inimväärsele elustandardile, igäüks peab saama kasutada eksisteerimiseks vajalikke õigusi nagu õigust küllaldasele toidule, riietusele, eluasemele, piisavale hoolitsusele ning eneseteostusele. Nende õiguste tagamiseks on kohustatud subjektiks nii inimene ise, perekond kui ka riik. (Hoolekande kontseptsioon 2004: 4)

Põhiseaduse paragrahv 10 sätestab sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte, millise kohaselt riik peab tagama inimväärse äraelamise (Eesti Vabariigi ... 1992). Seadusandja võib luua sellise sotsiaalsüsteemi, nagu ta õigeks peab, kuid ta ei tohi laskuda allapoole põhiseadusega tagatud hädavajaliku miinimumi piirist (Põhiseaduse analüüs 2014). Sotsiaalhoolekande põhimõteteks sotsiaalhoolekande seaduse alusel on inimõiguste järgimine, isiku vastutus enda ja oma perekonnaliikmete toimetuleku eest, abi andmise kohustus, kui isiku ja perekonna võimalused toimetulekuks ei ole piisavad ning isiku ja perekonna toimetuleku soodustamine.

Ajalooliselt väljakujunenud tava kohaselt on sotsiaalpoliitika väljatöötamisel ja elluviimisel kandev roll avalikul sektoril. Sotsiaalhoolekande seaduse paragrahvi 5 järgi korraldavad sotsiaalhoolekannet sotsiaalminister, maavanemad ja kohalikud omavalitsused. Riiklikku sotsiaalhoolekannet korraldavad sotsiaalminister ja maavanemad. Maavanem korraldab maakonnas riiklikku sotsiaalhoolekannet maavalitsuse vastava osakonna kaudu. Omavalitsuse sotsiaalhoolekannet korraldab valla- või linnavalitsus.

Abi andmisel lähtutakse subsidiaarsuse põhimõttest, selle kohaselt avalikke kohustusi täidavad üldjuhul kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid ning esmalt rakendatakse abivajajale kõige lähemal oleva tasandi ressursse. Keskvõimul on seadusandlik otsustusõigus esmatasandi kohustuslike ülesannete kindlaksmääramisel. (Hoolekande kontseptsioon 2004: 3-4)

Eestis on paljud sotsiaalhoolekande alased ülesanded delegeeritud madalaimale tasandile ehk siis kohalikule omavalitsusele, seetõttu on vajalik välja tuua ka kohaliku omavalitsuse olemus ning anda ülevaade sealsest sotsiaalhoolekande korraldusest.

Eestis on ühetasandiline omavalitsussüsteem ning kogukondlikkuse printsiibil tegutsevad haldusüksustena vallad ja linnad, mis on oma õigusliku seisundi poolest võrdsed ning nad moodustavad avaliku halduse süsteemi esmase tasandi. (Kohalik... 2008: 5)

Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.

Riikliku omavalitsuse teooria kohaselt loob riik kohaliku iseloomuga ülesannete paremaks täitmiseks justkui riigi käepikenduseks kohalikud omavalitsused, kes täidavad riigi poolt määratud ülesandeid ning saavad raha riigilt. Kogukondliku omavalitsuse teooria kohaselt on kohalikud omavalitsused riigist sõltumatud, nad on otse elanike poolt valitavad ja rahastatavad ning otsustavad ise kohaliku elu küsimusi ja kaitsevad kogukonna huve. Eesti omavalitsussüsteemile on mõlemale süsteemile omaseid tunnuseid. (Kohalik... 2008: 6)

Eesti ühines Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga 28. septembril 1994. aastal. Harta sätestab ühtsed aluspõhimõtted, mis sisaldavad kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku ja õiguslikku alust, kohaliku omavalitsuse mõistet, võimupiire ning nende kaitset, tingimusi kohaliku tasandi kohustuste täitmiseks, administratiivkontrolli ulatust kohalike võimuorganite tegevuse üle, kohalike võimuorganite rahalisi vahendeid, kohalike võimuorganite õigust moodustada ühendusi ning kohaliku omavalitsuse kohustusi ning õiguslikku kaitset. (Ibid.: 7)

Põhiseaduse paragrahv 154 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sotsiaalhoolekande seaduse paragrahv 8 järgi on kohalikule omavalitsusele sotsiaalhoolekande korraldamisel jäetud mitmed ülesanded. Kohalik omavalitsus peab välja töötama kohaliku sotsiaalhoolekande arengukava valla või linna arengukava osana. Kohalikul omavalitsusel on kohustus korraldada sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmine ning sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine.

Kohalik omavalitsus peab esitama sotsiaalhoolekandevalased statistilised aruanded ja need esitama maavanemale ning samuti korraldama eestkostetasutuse tööd.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse paragrahvi 6 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada ka antud vallas või linnas koolieelsete lastetasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses.

Eestis on kohalikul omavalitsusel väga suur roll teenuste pakkumisel, kohalik omavalitsus osutab enamuse avalikest teenustest, hinnanguliselt 70 protsenti kõigist pakutavatest avalikest teenustest (Kohalik...2008: 7). Halduskoostöö seadus võimaldab riigil delegeerida avaliku halduse ülesandeid kohaliku omavalitsuse üksusele, kuid samuti ka muule avalik-õigusliku juriidilise isikule, eraõiguslikule juriidilise isikule ning füüsilisele isikule (Halduskoostöö seadus 2003). Riigi ülesannete delegeerimine või üleandmine kohalikule omavalitsusele võib olla otstarbekas, sest eesmärk on tagada riigi ülesannete täitmine kogu riigi territooriumil ühtlaselt ja õiglaselt (Medar 2002).

Eestis on kohalik omavalitsus olnud oluline kogukondliku koosseksisteerimise vormiks ning kohalikul tasandil osutatakse inimestele olulisi teenuseid, seega on omavalitsustel ka suur vastutus heaolu pakkumisel. Kohalik omavalitsus on kõige teadlikum sotsiaalsetest probleemidest piirkonnas, seega on tähtis kohalikul tasandil luua vajadusi rahuldavad teenused. Sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste pakkumine elanikele on kindlasti kohalikes omavalitsustes oluline prioriteet.

## **1.2. Sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamine kohalikus omavalitsuses**

Kohalikul tasandil on sotsiaaltöö korraldamisel olulisteks vahenditeks sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamine. Selleks, et hinnata, kuidas kohalikud omavalitsused suudavad täita rolli sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamise korraldamisel, tuleb esmalt lahti mõtestada sotsiaalteenused ja -toetused.

Hoolekandelisteks instrumentideks on nii sotsiaaltoetused kui ka sotsiaalteenused. Sotsiaalteenuseid ning sotsiaaltoetusi võib iseloomustada mitmeti ning nende tähendus erinevate autorite poolt on kirjeldatud erinevalt.

Näiteks saab sotsiaalteenuseid defineerida nelja erineva kriteeriumi alusel, esiteks on nad personaalsed ning fookus on sotsiaalsetel rollidel, sotsiaalteenuste puhul on tegemist sotsiaalse kokkupuutega teenuse osutaja ja teenuse saajaga. Samuti on oluline sotsiaalsus ning teenus on reguleeritud väärtustega ja normidega. Sotsiaalteenuste vajadus on tõusnud eelkõige elanikkonna vananemise ja perekonnamudeli muutumise tõttu. (Bahle 2003: 5-7)

Jorma Sipilä kirjeldab sotsiaalteenust nii: „teenus on midagi, mida ei saa anda rahalises vormis. See põhineb inimlikul kontaktil, töötaja ja tarbija vahetel vastastikusel mõjutusel. Teenus saab alguse tarbija algatusest, ta tahab teenust. Kuna teenus on vabatahtlik, võib see olla ka tasuline“ (Sipilä, 1997 viidatud Medar 2002: 10 vahendusel).

Samas sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt on sotsiaalteenus isiku või perekonna toimetulekut soodustav mitterahaline toetus ning sotsiaaltoetus isiku või perekonna toimetuleku soodustamiseks antav rahaline toetus.

Oluline on kindlasti ka pidev areng sotsiaalteenuste osutamisel. Eesti on Euroopa Sotsiaalharta lepinguosalisena kohustatud edendama või osutama teenuseid, mis suurendavad nii üksikisiku kui ka ühiskonnarühmade heaolu ja soodustavad nende arengut ning kohanemist sotsiaalkeskonnaga (Parandatud ... 1996).

Sotsiaalteenuseid on Eestis mitmeid ning sotsiaalhoolekande seadus annab põhjaliku ülevaate neist. Sotsiaalhoolekande seaduse paragrahvi 10 kohaselt on sotsiaalteenused: sotsiaalnõustamine, rehabilitatsiooniteenus, igapäevaelu toetamise teenus, töötamise toetamise teenus, toetatud elamise teenus, kogukonnas elamise teenus, ööpäevaringne erihooldusteenus, proteeside, ortopeediliste ja muude abivahendite andmine, lapsehoiuteenus, koduteenused, eluasemeteenused, hooldamine perekonnas, asenduskoduteenus, hooldamine hoolekandeesutuses ning toimetulekuks vajalikud muud sotsiaalteenused. Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on korraldada sotsiaalnõustamist, lapsehoiuteenust, koduteenuseid, eluasemeteenuseid, hooldamist perekonnas, hooldamist hoolekandeesutuses ning samuti vajadusel muid sotsiaalteenuseid.

Oluline küsimus on kindlasti see, et millisel tasandil teenuseid osutatakse ning kes on teenuse osutaja. Eestis on oluline teenuste pakkuja kohalik omavalitsus. Samas on tähtis, missugune on miinimumpakett teenuseid, mida omavalitsus peaks kindlasti inimesele kohapeal garanteerima. Kohaliku omavalitsuse eeliseks on see, et sellel tasandi on kõige parem jälgida protsessi kui tervikut, tuues välja ja analüüsides vigu, inimeste rahulolu ja tunnetades protsessi tervikuna. (Medar 2002: 17)

Teiste, arenenud riikide kogemused on näidanud, et kõige efektiivsemateks sotsiaalteenuste pakkujateks ei ole mitte riigi ega kohalike omavalitsuste asutused, vaid erasektori ettevõtted, füüsilisest isikust ettevõtjad ning samuti mittetulundusühingud. (Ibid.: 48).

Sotsiaalteenuste kõrval on sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine oluline vahend sotsiaalsete probleemide leevendamisel. Sotsiaaltoetusi on mitmesuguseid ning neil on mitmeid kindlaid omadusi. Sotsiaalabina makstavaid toetusi eristab sotsiaalkindlustustoetustest asjaolu, et neid makstakse vaid siis, kui inimene on puuduses ning õigus toetusele ja toetuse suurus sõltuvad individuaalsest abivajadusest (Hoolekande kontseptsioon 2004: 3). Sotsiaalabitoetust on nähtud kui ajutist lahendust ettenägematute probleemide jaoks, kuid pikaajaline toetuse saamine võib inimesel põhjustada sellest sõltuma jäämise (Hansen 2009: 215). Alates heaoluriigi sünnist on

väideldud selle üle, kas sotsiaaltoetuste puhul peaks kehtima universalism või selektiivsus ehk toetuste diferentseerimine (Kriisk 2012: 21).

Samuti on küsimus ka selles, kes peaks sotsiaaltoetusi jagama. Kohaliku omavalitsuse tasandil toetuste määramisel ja maksmisel on mitmeid eeliseid, kuna kohalikul tasandil on paremad võimalused vähekindlustatute identifitseerimiseks, siis on parem eristada sissetulekust sõltuvaid toetusi. Sotsiaalabi detsentraliseerimine peaks teoreetiliselt parendama süsteemi, kuna viib toetuste süsteemi rakendamise taotlejatele lähemale, tugevdades kohalikku tasandit ning andes paremad võimalused kontrolliks ning monitooringuks. (Kriisk 2012: 39-40)

Eestis on sotsiaaltoetused määratletud sotsiaalhoolekande seaduses, selle kohaselt eristatakse sotsiaaltoetustena toimetulekutoetust, vajaduspõhist peretoetust ning peale nende on kohalikul omavalitsusel õigus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud tingimustel ja korras. Toimetulekutoetust ning vajaduspõhist peretoetust määravad ja maksavad küll kohalikud omavalitsused, kuid riik rahastab neid toetusi.

Kersti Kriiski (2012: 62) poolt Eesti kohalikes omavalitsustes läbiviidud uuringust selgus mitmeid tõdemusi kohalike toetuste määramise kohta. Uuringu tulemusena toodi välja, et mida suurem on kohalik omavalitsus, seda rohkem on defineeritud erinevaid sotsiaaltoetusi, eriti aga sissetulekutest sõltuvaid toetusi. Kohalike sotsiaaltoetuste liigid erinevad suuresti eri kohalikes omavalitsustes, kuid maakondade ja regioonide kaupa eksisteerivad õigusaktides siiski selged sarnasused, seega sotsiaaltoetuste süsteemi arendamisel lähtutakse paljuski naaberomavalitsuste praktikast. Uuringust selgus ka, et kohalike omavalitsuste sotsiaaltoetuste kord on pidevalt muutunud ja arenenud.

Teenustele ja toetustele kulutatavad summad on samuti erinevad kohalike omavalitsuste lõikes, samuti on sihtgruppide osas teatud eelistusi. 2008. aastal läbiviidud uuringust tuleb välja, et 61% kõikidest omavalitsustest kompenseeris mingit liiki teenuseid lastele ja lastega peredele, linnadest hüvitas teenuseid 76% ja valdadest 58%. Uuringu tulemustest tuli välja, et mida rohkem on omavalitsuses inimesi, seda suurem oli ka nõudlus vastavate teenuste järele ning seda enam teenuseid lapse kohta ka finantseeriti, mida suurem oli linna elanike keskmine sissetulek, seda rohkem maksis omavalitsus ka

peretoetusi. Seevastu valdade puhul oli peretoetusteks makstud summa suurem siis, kui omavalitsuse eelarvetulud inimese kohta olid oluliselt kõrgemad ning laste osakaal rahvastikust väiksem. (Ainsaar, Soo 2009)

Kohaliku omavalitsuse tasandil toimuva sotsiaaltöö korraldamisel on palju tugevaid külgi ning põhjuseid, miks sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamine on kõige otstarbekam kohaliku omavalitsuse tasandil. Samas on ka mitmeid probleeme sellel süsteemil ning sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamine ei rahulda kohalikke inimesi.

Peamisteks probleemideks on olnud, et teenuste osutamise tase, maht ning kättesaadavus on väga erinev kohalikes omavalitsustes. Abi meetmed valitakse tihti lähtudes abi olemasolust, mitte kliendi vajadustest ning informatsioon teenusest ei ole piisav. Teenuste arendamise seisukohast lähtudes on sihtgrupid liiga väikesed ühe omavalitsuse piires. (Hoolekande kontseptsioon 2004: 8-9) Keskendutakse enam tagajärgede leevendamisele ning jätkuteenused on puudulikud. Kolmanda sektoriga koostöö osas pole kindlaid kriteeriume ja selget vastutust. Puuduvad väga täpsed kriteeriumid otsustamiseks inimese toimetulekuvõime ja sotsiaalteenuste vajaduse üle. Potentsiaalsed teenusevajajad on maksujõuetud. Suures omavalitsuses on sotsiaaltöötaja ja inimese suhe ametlikum, väiksemas omavalitsuses on oht, et sotsiaaltöötaja muutub iga kliendi eest isiklikult vastutavaks, mis suurendab sotsiaaltöötaja läbipõlemise ohtu. (Medar 2002)

Erinevate probleemide spekter teenuste ja toetuste osutamisel on lai, samuti on eeliseid nii väiksematel kui ka suurematel omavalitsustel sotsiaalhoolekande korraldamisel. Väga palju sõltub ka ressurssidest, mis sotsiaalteenuste ja –toetuste osutamiseks vajalikud on. Sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste arendamise vajadus on olnud pidev ning välja on pakutuid mitmeid võimalusi, mis võiks aidata kaasa edasisele arengule, kuid samas peab arvestama ka teatud ohtudega. Sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste arendamine ning aina parema sotsiaalhoolekande süsteemi toimimise tõttu võib tekkida oht, kus inimene ise ei muretsegi enda heaolu pärast, kuna teab, et kuskil keegi tema eest vastutab ja otsustab, sellega süveneb üha enam õpitud abituse sündroom (Ibid.: 67).

Erinevate uuringute ja seminaride põhjal on välja on toodud ka ettepanekud sotsiaalhoolekande süsteemi parendamiseks, kuid neid pole siiani veel laiaulatuslikult kasutusele võetud. Näiteks on välja toodud, et hoolekandeteenustele esitatavad miinimumnõuded tuleks kehtestada õigusaktidega ning määratleda teenuste osutamise eest vastutav institutsioon. (Kokkuvõte...). Efektiivsust tõstaks ka suurem paindlikkus rahade kasutamisel sh ka riigi rahade kasutamine. Teenuste kvaliteedile tuleks kehtestada nõuded. Vaja oleks kokkulepet, millised teenused on omavalitsustele kohustuslikud ja kõigile tasuta ning missugused teenused peaksid olema kättesaadavaks tehtud, kuid tasustatud. (Medar 2002)

Nii nagu on kohalikud omavalitsused üksteisest erinevad, nii on ka probleemid mitmesugused sotsiaalhoolekandeliste ülesannete täitmisel. Kuigi probleeme on palju ja erinevaid, siis siiski paljuski on need tingitud ressursside nappusest. Tänapäevane sotsiaalhoolekande süsteem on Eestis eksisteerinud ligi 20 aastat, selle aja jooksul on toimunud arenguid, kui drastilisi muutusi samas pole toimunud. Teatud probleemid on siiski jäänud ning kohalikud omavalitsused on endiselt väga erinevad oma võimekuselt sotsiaalteenuste ja –toetuste pakkumisel. Sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste pakkumine kohalikus omavalitsuses sõltub paljuski sellest, millised võimalused kohalikul omavalitsusel on, kuid samuti mõjutab ka keskkond. Kohaliku omavalitsuse sotsiaalhoolekande edasiseks arenguks on vajalik defineerida nii probleemid, kuid samas välja pakkuda ka sobivaid lahendusi arvestades kõiki tingimusi.

### **1.3. Sotsiaalhoolekande korraldus teistes Euroopa riikides**

Sotsiaaltöö on kujunenud vastukaaluks teatud tingimustele, maailmas on palju riike ning regioone, mis peavad hakkama saama sarnaste probleemidega, kuid samas võivad probleemid suuresti erineda ning seetõttu on ka sotsiaaltöö areng erinevates maailma paikades kujunenud omamoodi. Euroopa riikides on sotsiaalhoolekande süsteemi arengud olnud paljuski sarnased, kuid siiski saab välja tuua erinevatele riikidele omaseid jooni. Ajalooliselt olid Lääne-Euroopa linnad esimesteks sotsiaalteenuste osutajateks ning aja jooksul kujunesid välja kohalikud kogukonna sotsiaalteenused (Bahle 2003).

Maailma eri paigus toimub sotsiaalhoolekande korraldamine vastavalt sealsetele tingimustele, võimalustele ja vajadustele, järgnevalt tuuakse välja ülevaade Euroopa riikide kohaliku tasandi sotsiaalhoolekande süsteemi arengust, enam keskendutakse Lääne-Euroopa riikide näidetele. Tähelepanu pööratakse eelkõige kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö korraldamisele ning milline on kohalike omavalitsuste, riigi ning kolmanda sektori rollide vahetamine. Selleks, et hinnata kohalike omavalitsuste võimekust, on kõige pealt vaja selgeks teha nende vastutuse ulatus.

Euroopa riigid on erineva kultuurilise taustaga ning samuti tsentraliseerituse ja detsentraliseerituse vahetamine on erinev, selle tõttu on ka sotsiaalhoolekande areng kujunenud omamoodi ning ka kohalike omavalitsuste ülesanded pole igal pool ühesugused.

Saksamaal ja Hollandis on kolmas sektor tugev ning see on kaasatud avalike sotsiaalteenuste osutamise süsteemi. Hollandis on kolmas sektor moodustanud oma süsteemi, Saksamaal on see tehtud koostöös kohalike omavalitsustega, korporatiivne koostöö toimib seal. (Bahle 2003: 8)

Holland on alati olnud väga tsentraliseeritud riik, kuid sealgi on see muutumas. 2007. a seadusega (*WMO*) pandi Hollandis kohalikele omavalitsustele ülesanne hoolitseda sotsiaalselt abivajavate gruppide eest. Koduhooldusteenus on liikunud kohalike omavalitsuste ülesannete hulka. Uus süsteem tähendab ka seda, et riik annab inimesele suurema vastutuse ja rolli. Hollandis saab kohalik omavalitsus üksnes siis teenust osutada, kui teisi teenuse pakkujaid ei ole. Riik on soovitanud väikestel kohalikel omavalitsustel teha koostööd seaduse rakendamisel. (Peters 2008)

Saksamaa on peaaegu terve ajaloo vältel olnud detsentraliseeritud. Kohalikud omavalitsused on Saksmaal mänginud suurt rolli sotsiaalhoolekande süsteemi loomisel, keskvalitsus on sekkunud ainult seaduste raamistiku loomisel. (Bahle 2003: 9) Föderaalses Saksmaal on kohalik tasand kõige madalam tasand, seal on kuskil 14 000 kohalikku omavalitsust ja umbes 440 ringkonda. Subsidiaarsuse printsiibist lähtuvalt lastehoolekande, eakate hoolekande, tervishoiu ja teatud teised sotsiaalteenused on tagatud ja rahastatud kohaliku omavalitsuse poolt, kuid teenust osutavad iseseisvad

MTÜ-d. (Reichard 2006: 475) Vähesemal määral osutavad ka kohalikud omavalitsused sotsiaalteenuseid, eelkõige Ida-Saksamaal (Bahle 2003: 14).

Kohalike omavalitsuste konkurentsi tõstmiseks on Saksamaal tehtud koostööd eraettevõtetega, on toimunud teenuste välja delegeerimine ja kasutusele on võetud uued turundustegevused. Paljud Saksamaa kohalikud omavalitsused pole siiski uuendustega kaasa läinud, kuna surve pole olnud väga suur, samuti on paljud KOV-id tegelenud sisemise juhtimise ümberkorraldamisega. Kuna kohalikel omavalitsustel pole täielikku autonoomiat teenuste osutajatele üle, siis on raske teha ka strateegilisi muudatusi. (Reichard 2006)

Belgiat ja Prantsusmaad iseloomustab lai teenuste hulk lastele, eakatele on teenused samas piiratud. Kummaski riigis pole kolmas sektor väga tugevas positsioonis. Mõlemas riigis on tugev administratiivne tsentraliseeritus, kuid süsteemid on muutumas. (Bahle 2003: 8)

Prantsusmaal tulid peamised muudatused sotsiaalteenuste süsteemis 1980-ndate keskel detsentraliseerimisega. Detsentraliseerimise tulemusena tekkisid kokkupuutepunktid avaliku sektori ja erasektori asutuste vahel kohalikul tasandil. Mõned kriitikud on välja toonud, et Prantsusmaal luuakse mitmed uued MTÜ-d kohalike poliitikute ja administratsiooni poolt, selleks et luua paindlikke tingimusi. Üha tavalisemaks on muutunud teenuste delegeerimine MTÜ-dele ja erasektorile kohalikul tasandil. (Ibid.: 12-13)

Iirimaa sotsiaalhoolekande süsteemi areng on mõneti erinev teistest Euroopa riikidest. Kohalikel võimudel tekkis Iirimaa sotsiaaltöö vajadus 1928. aastal, kui tekkis vajadus korjata üüri slummides elavatelt inimestelt. Kohaliku tasandi sotsiaaltöö sai alguse eelkõige rändlejatest, kes oli vaja kohandada kohalikku kogukonda ja paigutada nad tänapäevastesse elamistingimustesse. 1970-ndatel tõusis ülesse vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse küsimus ning sotsiaaltöötajad laiendasid tegevust kogukonna arengusse, noorsootööse ja haridusse. 1990-ndate keskel kohalik sotsiaaltöötaja tegeles peamiselt kodanike ja rändlejate tülide lahendamise, koordineerisid tervise-, hariduse- ja hoolekandeteenuseid rändlejatele. Iirimaa tuleb 90% sotsiaaltöötaja palgast riigilt. (Social... 2005)

Rootsi ja Taani kujutavad tüüpilist Skandinaavia heaoluriiki, seal on palju heal tasemel sotsiaalteenuseid kõigile inimgruppidele ning peamiselt osutavad teenuseid kohalikud kogukonnad. Skandinaavia maad arendasid massilistelt peale Teist Maailmasõda sotsiaalteenuseid, lastekaitstes arendati teenuseid alates 1970-ndatest. (Bahle 2003: 9) Rootsis anti olulised ülesanded eakate, puuetega inimeste ja vaimu puuetega inimeste hoolduses 1990-ndadel üle kohalikele omavalitsustele (Peters 2008: 49). 1980-ndate alguses muutus nii Rootsis kui Soomes sotsiaalabitoetuste andmine, need muutusid kõigile universaalseks (Scarpa 2009: 74).

1990-ndade keskel toimusid Soomes muudatused riigi ja kohalike omavalitsuste suhetes. 1995. aasta kohaliku omavalitsuse seadusega anti kohalikele omavalitsustele õigus ja vabadus ise teenuseid luua, ühendada teenuseid või maksta nende eest vabal turul. Soomes eraldab riik teatud summa raha omavalitsustele ning omavalitsused ise otsustavad, kuidas seda raha kasutada. Samas peavad kõik omavalitsused pakkuma samu teenuseid kõigile inimestele. (Alavikko 2008: 59) Alates 1998. aastast anti kohalikele omavalitsustele õigus kohustada sotsiaalabitoetuste saajaid osalemast tööhõivealastes programmides (Scarpa 2009: 78).

Võib öelda, et Skandinaavia maade teenuste süsteem on kujunenud kõige laialdasemaks Euroopas ning ilmselt terves maailmas (Bahle 2003: 9).

Lõuna-Euroopas on hoolekanne domineeritud avalike asutuste ja katoliikliku kiriku poolt. Peamine põhjus, miks areng Lõuna-Euroopas on olnud aeglane ja sotsiaalsüsteem lõhestatud, on seotud tugeva perekonna institutsiooniga ja riiki nähakse peaaegu ühiskonnast eraldiseisvana. Detsentraliseerimisega seoses on sotsiaalteenuste osutamine nihkunud regionaalsele ja kohalikule tasandile. (Ibid.: 10)

Ida-Euroopa riikide puhul võib tuua välja mitmeid erinevusi, kuid ka sarnasusi sotsiaalhoolekande korraldamisel. Sotsiaalabi toetuste määrad otsustatakse Ida-Euroopa riikides üldjuhul riiklikul tasandil. Kohaliku tasandi sotsiaaltöötajal on üldjuhul (Eestis, Ungaris, Lätis, Leedus, Poolas ja Rumeenias) õigus määrata täiendavaid toetusi ja teenuseid. Sotsiaalabi rakendajaks on kohalik tasand vaid Tšehhis, Slovakkias ja Sloveenias, kus sotsiaalabi rakendusüksuseks on riikliku tasandi institutsiooni kohalik büroo. Tšehhis, Slovakkias ja Sloveenias on sotsiaalabi süsteem ainult riiklikult

rahastatav ning Lätis, Leedus, Poolas ja Rumeenias rahastatakse sotsiaalabi põhiliselt kohaliku tasandi eelarvest. (Kriisk 2012: 40-41)

Inglismaal on sotsiaalhoolekande süsteemi areng olnud pika traditsiooniga, samuti on seal kohalikel omavalitsustel oluline roll sotsiaalteenuste pakkumisel. Sotsiaaltöö tõhustamise eesmärgil on ajaloo jooksul ellu viidud mitmeid suuri reforme, seega on proovitud mitmeid erinevaid lahendusi, et paremat süsteemi luua. Nende põhjuste tõttu tuuaksegi käesolevas töös põhjalikum ülevaade just Inglismaa kohaliku tasandi sotsiaaltöö korraldusest.

Sotsiaaltöö algust nähakse 19. sajandi keskel, kui hakati sekkuma linna töölisklassi vaeste ellu. Annetustest said abi üksnes need abivajajad, kes polnud ise selles süüdi, et nad vaesed olid. (Harris 2008: 664) Vaesteseadusega tuli vaestel tööd teha töömajades, saadi aru, et lapsi ja vanureid peab kohtlema erinevalt. 19. sajandi lõpul hakati üha enam tähelepanu pöörama lastega seotud probleemidele nagu väärkohtlemine ja hooletusse jätmine. Vaimuhaigeid ja vaimse puudega inimesi hakati institutsioonidesse paigutama, selleks et nad ei tooks järglasi. Kohalike omavalitsuste ülesanne oli vastutada nende haiglate eest. (Local... 2002: 24-25)

Inglismaa ja Wales olid pioneerid industrialiseerimisel ja linnastumisel, neil oli kõige arenenum kolmas sektor Euroopas. Kuid sõjajärgse heaoluriigi tekkimisega läksid põhilised sotsiaalteenused üle kohalikele omavalitsustele. Kolmas sektor jäi märkimisväärseks aladel, kuhu heaoluriik oluliselt ei sekkunud. (Bahle 2003: 10)

Inglismaal on sotsiaaltöös arengud tihedalt seotud lastekaitsega, erinevate juhtumite tõttu on tehtud erinevaid reforme. Denis O'Neill tapeti 1945. aastal oma kasuisa poolt, selle juhtumi järel hakkasid toimuma arengud lastekaitstes, kuna leiti, et senine süsteem pole piisavalt tõhus (Harris 2008: 668). 1948. a lastekaitseadus (*Childrens Act*) ja riiklik abiandmise seadus (*National Assistance Act*) andsid kohalikele omavalitsustele kindlad kohustused (Local... 2002: 22). Peale Teist maailmasõda 1940-ndatel tekkisid Inglismaa kohalikes omavalitsustes laste, hoolekande ja vaimse tervise osakonnad (Jones 2012: 3).

Suuremad muutused sotsiaalhoolekande süsteemi korraldamisel tekkisid Seebhomi raportist tulenevalt. Seebhomi raport avaldati 1968. aastal, mille kohaselt mitmed kohaliku omavalitsuse hoolekandeteenused tuleks integreerida ühtsesse osakonda. Eesmärgiks olid ühised osakonnad ja ühine profession, samuti oli küsimus sotsiaaltöö hariduse korraldamises. (Dickens 2010: 25)

Seda nähti kui tugeva organisatsioonilise sotsiaaltöö loomisena, suured kohalikud osakonnad oleksid võimelised võitlema ja rakendama vähenevaid ressursse, juhid oleksid tugeva sotsiaaltöö taustaga. Samas kaotas sotsiaaltöö sellega oma autonoomsuse. (Jones 2012: 3)

Seebhomi raport tõi välja juba teada tuntud probleemid kohaliku tasandi teenuste osutamisel. Ebapiisav kvantiteet, ebavõrdne varieeruvus ja paindlikkus, kehv kvaliteet, halb koordineerimine ja teenuste halb kättesaadavus. Kolm peamist põhjust selleks olid ressursside puudus, teadmiste vähesus sotsiaalsete vajaduste kohta ja killustunud vastutus erinevate osakonda vahel. (Dickens 2010: 25)

Seebhomi raport leidis, et sotsiaaltöötajal peavad olema oskused töötamiseks väga laia vajaduste hulgaga, mitte spetsialiseeruma ühele valdkonnale, indiviid või pere peaks saama kogu abi ühelt töötajalt. Raport leidis ka, et sotsiaaltöötaja peab tegema koostööd vahatahtlike organisatsioonidega ja propageerima kohalikke inimesi kogukonnas kaasa rääkima. (Dickens 2010: 26)

Kritiseeritud on Seebhomi reformi kohmakat juhtimist, ebapaindlikkust ja bürokraatia suurenemist. Samas on nähtud seda ka kui professionaalsuse tõusuga ja organisatsiooni bürokraatia tõusuga, mis omakorda meelitas sotsiaaltöö eliiti selle juurde. Tahes tahtmata on seda nähtud ka kui karjääri tegemisena ning sellisel juhul ei ole lähtunud teenuse kasutajate vajadustest. Seebhomi raportis välja toodud süsteemist samas loobuti peagi. (Ibid.: 29)

Inglismaad ja Walesi saab iseloomustada kui kaksiksüsteemi keskvõimu ja kohaliku võimuga, kuid jõuvahekord on keskvõimu suunas. Keskvõim on loonud tervishoiuteenused, samas kui kohalikud omavalitsused on taganud põhilised personaalsed sotsiaalteenused. Uusparempoolsus (*New Right*) nägi sotsiaaltöös, et

tugevdama peab eelkõige kohalikke võrgustikke, detsentraliseerimine peab suurem olema ja sotsiaaltöötajad peaksid olema kursis kohalike kogukondadega. (Harris 2008: 673) Thatcheri uusparempoolsuse ajal moodustati ka Auditi Komisjon, et propageerida efektiivsust, majanduslikkust ja tõhusust kohalikus omavalitsuses (Humphrey 2003: 5).

1990. aastate alguses tulid mitmed uued seadused, mis töid kaasa mitmeid olulisi muutusi. Uued seadused 1990-ndate alguses (Lastekaitseseadus 1989 ja *NHS and Community Care Act* 1990) sundisid kogukonnapõhisest sotsiaaltööst loobuma ning lastele suunatud teenused ning täiskasvanutele suunatud teenused jagunesid erinevate osakondade vahel (Jones 2012: 3). Kohaliku omavalitsuse seadusega 1992. a hakati omavalitsusi omavahel võrdlema, samuti seati kindlad standardid ning konkurentsiga püüti tõsta efektiivsust, esmalt hinnati sotsiaalteenuseid (Modernising... 2009: 12).

Uus leiborism (*New Labour*) muutis järjekordselt poliitilist ideoloogiat sotsiaaltöös. Riik dikteeris kohaliku tasandi prioriteedid, selleks et sotsiaaltöötajad täidaksid keskvalitsuse plaanid. (Harris 2008: 676) Kohalikelt omavalitsustelt oodati pidevat kvaliteedi paranemist ning kulude vähenemist. Sotsiaalvaldkonna moderniseerimise visioon oli, et keskvoim on tugev ning kõrge kvaliteediga teenuste osutamine on kohaliku võimu kohustus, riik loob selleks vajalikud eeldused, seab standardid, mis tuleb täita. (Modernising... 2009: 14)

Sotsiaalteenuste moderniseerimise põhimõte oli jagu saada sotsiaalsest tõrjutusest. Leiti, et sotsiaalteenused ei vasta inimeste vajadustele, et tõsta nende iseseisvust. Peamised muudatused olid, et inimesed peaksid saama selliseid teenuseid, mida nad vajavad, kuid terve sotsiaalsüsteem ei peaks inimeste elu üle võtma. Samuti hoolekandeteenused peaksid olema organiseeritud, kättesaadavad ja finantseeritud õiglaselt ning avatult ja jätkusuutlikult riigi igas paigas. (Local... 2002)

Peamine põhimõte oli, et kõik avaliku sektori asutused peavad parandama finantsressursside kasutamist (Humphrey 2003: 6). 1999. aastal mõõdeti esimest korda täies mahus kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste sooritust (Local... 2002: 198).

Uus leiboristid töid ka muid uuendusi ja ettepanekuid sotsiaalvaldkonna arendamiseks. Näiteks sotsiaalosakonnad peaks tegema ühiseid investeerimisplaanid tervishoiu-,

hariduse- ja elamumajandusvaldkonnaga. Samuti peaksid olema multifunktsionaalsed tiimid, koostöö peaks olema nii erasektori kui ka kolmanda sektoriga. Ettepanek oli, et selgeks tehakse kodanike õigused ja kohustused. (Humphrey 2003: 7-8)

2009. aastal valmis kolm töörühma raportit. Peamised probleemid olid sotsiaaltöötajatel raporti kohaselt: ületöötamine, palju juhtumeid ja liigne bürokraatia, infotehnoloogilised probleemid ja vähene supervisioon, ebapiisavad koolitused ja ebarealistlikud ootused nende esimesel tööaastal, pole piisavalt tunnustatud amet, ebaefektiivsed tulemuste juhtimise süsteemid ning sotsiaaltöötajaid ei hinnata piisavalt. (Dickens 2010: 30-31)

Peamised soovitusel muudatusteks raporti kohaselt olid: kvaliteetsed ja pidevad koolitused, selge karjäärirakstruktuur ja arusaam professionaalsetest rollidest, piisavalt ressursse, nõudlus ja pakkumine tasakaalus, aruandlus efektiivne ja praktikat toetav, tugev professionaalne juhtimine, selge avalik arusaamine sotsiaaltööst ning tugev juhtimine riiklikul ja kohalikul tasandil. (Ibid.: 31)

Raporti kohaselt olid soovitusel, kuidas tulemusi saavutada: tõsta standardeid, kuidas valida ja hinnata sotsiaaltöö tudengeid; riiklikult tugevam sotsiaaltöö õppekava; katseaeg; karmimad nõuded litsentsi uuendamisel; reguleeritud ja inspekteeritud kursused. (Ibid.: 31)

Kuna Inglismaa on üsna tsentraliseeritud riik, siis kohaliku omavalitsuse tasandil toimuvad muutused on peamiselt seotud riigis valitsevate poliitiliste jõududega. Inglismaal on sotsiaalhoolekande süsteem olnud pidevas arengus, ellu on viidud mitmeid muudatusi, samuti on pöördutud tagasi ka juba proovitud lahenduste juurde. Inglismaa praktikad on võimalik kohandada ka teistele riikidele vastavalt võimalustele ning samuti õppida sealsetest vigadest.

Võib öelda, et Euroopa riikides on sotsiaalhoolekande süsteem arenenud erineva kiirusega ning sotsiaalteenused ja –toetusi osutavad nii riik kui ka kohalik omavalitsus, paljudes riikides on teenuste osutamine delegeeritud kolmandale sektorile ja samas on ka aktiveerunud erasektor. Kuna Euroopa muutub üha avatumaks, siis on surve muuta ka teenuseid aina paremaks ning lahendada sotsiaalprobleeme ühiskonnas. Püütakse üle võtta ka teiste riikide praktikad sotsiaalhoolekande süsteemi arendamisel, oluline sellel

puhul on, et arvesse võetakse kõiki tingimusi, mis igas konkreetses riigis eksisteerivad. Eks kõigi muutuste elluviimise eesmärgiks on eelkõige süsteemi efektiivsemaks muuta ehk tõsta selle võimekust.

#### **1.4. Kohaliku omavalitsuse võimekuse olemus ja uuendused sotsiaalteenuste osutamisel**

Selleks, et aru saada, mil moel kohalikud omavalitsused suudavad pakkuda sotsiaaltoetusi ja sotsiaalteenuseid, on oluline mõista kohaliku omavalitsuse kui terviku võimekust. Võimekuse hindamine on üsna keeruline protsess, sest mõõdetakse teatuid tulemusi ja kriteeriume, mis alati ei pruugi näidata kõike olulist. Samuti sõltub palju ka sellest, kes hindab võimekust ning milliseid kriteeriumeid hindaja parajasti olulisemaks peab ning millised vähem. Võimekuse suurendamine käib üldjuhul läbi muutuste elluviimise, järgnevalt antaksegi ülevaade kohaliku omavalitsuse võimekusest ning näiteid erinevatest uuendustest sotsiaalteenuste osutamisel.

On kaks põhjust, miks avaliku sektori sooritus alati huvi pakub. Esiteks on see seotud avaliku sektori suurusega ning teiseks teenustega, mida ta pakub. Avalik sektor on suur osa kogu majandusest ning see läheb aina suuremaks. (Stevens 2005: 90)

Avaliku sektori soorituse hindamisel on peamiselt kolm probleemi: raske on hinnata tulemusi, puuduvad hinnad ning esineb omistamise probleem. Kuna raske on identifitseerida tulemusi ning puuduvad konkreetsed hinnad avalikus sektoris, siis see on viinud selleni, et tulemusi hinnatakse selle järgi, kui palju raha on kulutatud pikema aja jooksul. Kui mitte mujal, siis avalikus sektoris võib öelda, et asju tehakse hästi kui raha kulutakse rohkem. (Ibid.: 90-91)

Kohaliku omavalitsuse sooritus kindla teenuse pakkumisel sõltub osaliselt töötajate võimekusest osutada teenust ja juhtide võimekusest jaotada ressursse tõhusalt ning teatud määral ka sellest keskkonnast, kus omavalitsus toimib. (Ibid.: 93)

Samuti võib haldusvõimekust kirjeldada ka kui head avalikku haldust, mis hõlmab selliseid dimensioone nagu usaldusväärsus ja etteennustatavus, avatus ja läbipaistvus,

vastutatus, tõhusus ja mõjus, mida on raske kui mitte võimatu üheselt mõõta. (Euroopa...2000: 8)

Haldussuutlikkust saab defineerida ka kui haldusüksuse sooritust teha ülesandeid arvestades järgmisi elemente (Ben-Gera *et al* 2005: 6):

- institutsionaalsed struktuurid,
- seadusandlikud instrumendid,
- protseduurid,
- personal,
- eelarve ja seadmed.

Kohaliku omavalitsuse võimekuse hindamiseks on konstrueeritud mitmeid erinevaid indekseid ning ka Eestis seatakse omavalitsused võimekuse järgi pingeritta ning neid võrreldakse omavahel erinevate kriteeriumite alusel.

Kõige üldisema definitsiooni alusel on KOV-üksused korporatsioonid, mis ühendavad territoriaalsel printsiibil elanikke, aga ka nende poolt loodud organisatsioone, ja toimub ühine kohaliku elu korraldamine. Seega KOV-üksused on esiteks territoriaalsed üksused, milleks Eestis on vallad ja linnad. Siin on oluline võimekus, mis tuleneb territooriumist ja korporatsiooni liikmetest – elanikest ja nende poolt moodustatud kõikvõimalikest organisatsioonidest, ühendustest, võrgustikest. Teiseks on KOV-üksused valitsemis- ja haldamisstruktuurid, mille võimekus väljendub kõige olulisemalt autonoomses esindusdemokraatias, kohaliku elu korraldamise võimes ja avalike teenuste osutamises. (Kohaliku omavalituse... 2013)

KOV-võimekuse indeksis võetakse mõlemat KOV-üksuste dimensiooni arvesse võrdselt ning arvesse võetakse erinevaid komponente (rahvastik ja maa; kohalik majandus; elanikkonna heaolu; valitsemise, haldamise ja teenuste osutamise organisatsiooniline võimekus; finantsvõimekus ja kohalike avalike teenuste osutamise võimekus). (Ibid. 2013)

Võimekuse all mõistetakse kohaliku omavalituse võimekuse indeksi koostamisel mõõtu, mis näitab subjekti võimete summat (potentsiaali) midagi ära teha ning võimekus võib väljenduda absoluutse kvantitatiivse võimekusena, samuti võib tuleneda üksuse või süsteemi mitmekesisusest ning võib olla seotud ka subjekti struktuursete omadustega. Kohaliku omavalitsuse võimekus väljendub samaaegselt nii kohalikkude omavalitsemist

kujundavates eeldustes (nn haldussuutlikkus) kui ka selle valitsemise üldisemates tulemustes kohaliku omavalitsuse territooriumil. Kohaliku omavalitsuse võimekuse indeksi arvutamisel alustatakse üksikute indikaatorite väärtustest, iga indikaatori väärtuste alusel järjestatakse kohaliku omavalitsuse üksused ning vastavalt positsioonile paremusjärjestuses antakse neile punktid. (Kohaliku omavalituse... 2013)

Perioodi 2009-2012 kohta arvatud KOV-võimekuse indeksi väärtused varieeruvad Eesti kohalike omavalitsuste lõikes 84,5 punktist kuni 15,0 punktini. Regionaalselt jätkub Eesti omavalitsussüsteemis KOV-võimekuse loodekagu suunaline polariseerumine, seda eriti valdade osas. Maakonna lõikes on kõige enam võimekaid omavalitsusüksusi Harjumaal ning enamus madalama võimekusega KOV-e paikneb Kagu-Eestis (Valga-, Võru- ja Põlvamaa). Seega on jälgitavad ka piirkondlikud erisused, omavalitsuste arvestuslik keskmine koht KOV-võimekuse pingereas on suurenenud Hiiumaal, Jõgevamaal, Viljandimaal ja vähenenud Läänemaal ja Valgamaal. (Ibid.)

Riigikontroll on teinud omapoolsed tähelepanekud ning ettepanekud Eesti kohalike omavalitsuste võimekuse probleemide lahendamiseks. OECD 2011. aasta raporti kohaselt toimub avalike teenuste konsolideerumine kesktasandil ning finantsvõimekuse ja kohustuste ebakõla kohalikul tasandil. Väljapakutud lahendusena tuleks teenuste osutamise nõuded kohandada inimeste vajadustega, kohalik tasand siduda piirkondliku arengu ja regionaalpoliitikaga ning teenuste hulk sobitada omavalitsusüksuse suutlikkuse ning mastaabi suurendamisega. Vaja oleks ennekõike selgust, milline on tsentraliseerituse ja detsentraliseerituse vahekord, kas ja milliseid ümberkorraldusi on vaja teha riigivalitsemises laiemalt. (Ülevaade...2013)

Omavalitsuste võimekuse probleemid on ammu teada, kõik omavalitsused ei suuda täita neile pandud ülesandeid, täidavad neid valikuliselt, ei paku heal tasemel avalikke teenuseid ning killustunud omavalitsuskorraldus ei võimalda kavandada suuremate üksuste arengut. (Ibid.)

Vajalik on kaaluda, kas on põhjendatud, et kas pärast omavalitsuste arvu vähenemist peavad kõik kohalikud omavalitsused täitma samu ülesandeid ning kas rahastamine on nende täitmiseks piisav. Kohalike omavalitsuste tegevusvaldkondade kuluvajadust

uuriti 2000. aastal. Uuringus jõuti järeldusele, et kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete rahastamisel on märkimisväärne tulude puudujääk ning selle põhjustena nähti seda, et omavalitsuste kohustuslikud ülesanded ei ole selgelt kindlaks määratud, teenuste standardid puuduvad paljudes valdkondades ja vältimatute investeeringute vajadus on väga suur. 2013. aastal riigieelarve tasandusfondist saavad näiteks 74 miljonist eurost 44% Lõuna-Eestis asuvad omavalitsused, kus elab kokku 25% Eesti inimestest, 29% Kirde-Eestis asuvad omavalitsused, kus elab kokku 12% inimestest, ja 1% Põhja-Eestis asuvad omavalitsused, kus elab kokku 42% Eesti inimestest. (Ülevaade...2013) See näitab kaalukalt kohalike omavalitsuste võimekuse jagunemist regiooniti.

Kohalike omavalitsuste võimekust hinnatakse ka teistes maailma riikides. Näiteks ka Suurbritannia valitsus on pannud rohkem tähelepanu võimalustele, kuidas hinnata avaliku sektori tulemusi, selleks et parandada avalikke teenuseid. (Romero *et al* 2010: 138)

Suurbritannias kasutatakse kohalike omavalitsuste soorituse hindamiseks *Comprehensive Performance Assessment* (CPA), millel on mitmeid häid omadusi. See on loodud iseseisva komisjoni poolt, mis igaaastaselt teeb aruande tulemustest ja järjestab Suurbritannia kohalikud omavalitsused järjepidevas, võrdlevas ja läbipaistval viisil. Kuna tulemused on CPA-s läinud paremaks, siis võib järeldada, et CPA süsteem mõjutab kohalikke omavalitsusi enda tulemusi parandama. (Revelli 2010)

2002. aastal tutvustati Suurbritannias CPA-d, et mõõta kui hästi kohalikud omavalitsused teenuseid osutavad. CPA-d hinnatakse viies erinevas valdkonnas: teenused lastele ja noortele; sotsiaalteenuseid täiskasvanutele, vanadele ja vaimselt haigetele inimestel; eluasemeteenused, keskkonnaalased teenused (teed hooldus, ühistransport, jäätmemajandus) ja kultuur (sport, vabaaeg ja raamatukogud). (Ibid. 2010)

CPA mõõdab, kuidas omavalitsused osutavad teenuseid kohalikele inimestele ning samuti, kuidas toimub koostöö teiste omavalitsustega, erasektoriga, kolmanda sektoriga ja teiste organisatsioonidega. Seega mõõdetakse omavalitsuste praegust võimekust ning samuti võimalust parandada tulemusi. Kõige suurema kaaluga CPA arvutamisel on

haridus- ja sotsiaalteenused. CPA tulemuste põhjal kohalikke omavalitsusi siis kas premeeritakse või karistatakse. Premeeritakse sellega, et kohalikule omavalitsustele antakse autonoomia valitsuse poolt antud rahade kulutamiseks, samas karistus tähendab otsest sekkumist keskvõimu poolt. CPA tulemuste puhul ei arvestata vaesuse ulatust piirkonnas. Auditi Komisjon on leidnud, et pole piisavalt tõendeid, et vaesuse tase mõjutaks omavalitsuste tulemusi, samas uuringud leiavad, et kohalikud tingimused mõjutavad omavalitsuse tulemusi. Seega karistades neid omavalitsusi, kes halvasti esinevad, ilma et arvestatakse tingimusi, võib süvendada veelgi mahajäämust teenuste osutamisel puudustkannatavates piirkondades. (Romero *et al* 2010: 138-139)

Välja on toodud kolm võimalust, kuidas CPA süsteemi paremaks muuta. CPA peaks arenema selles suunas, et tulemustele ei järgneks premeerimist või karistamist ning et CPA puhul arvestatakse ka teisi tingimusi (nt vaesus). Samuti peaks muutma kohalike omavalitsuste rahastamise süsteemi, rohkem peaks arvestama vaesuse taset ning kuidas see mõjutab tulemusi. (Ibid.)

Kohaliku omavalitsuse võimekust on üsna raske üheselt mõista, seda võib hinnata nii subjektiivselt kui ka proovida anda hinnanguid objektiivselt või vähemalt võrdleval tasemel. Kohalikel omavalitsustel on küll kindlad funktsioonid, kuid siiski võivad nad olla väga erinevad.

Selleks, et areng toimuks, on vaja leida uusi lähenemisviise, mis suurendaksid nii efektiivsust ning samas pakuks inimestele laiemaid võimalusi. Sotsiaalsed probleemid ühiskonnas on hästi silmapaistvad ning eesmärk on liikuda aina parema sotsiaalhoolekande süsteemi suunas. Samas peab sotsiaalhoolekande süsteemis muutusi tehes olema ettevaatlik, et ei toimuks läbikukkumist ning hoopis suurema kahju tekitamist. Seega võimekuse tõstmiseks peaks ellu viima teatud muudatusi. Järgnevalt tuuakse välja erinevaid näiteid maailmas kasutatud innovaatilistest lahendustest sotsiaalteenuste osutamisel.

Üha suurenev surve on avalike teenuste pakkujatel erasektori poolt, toimub võistlemine ning üha suurem nõudmine erastamise suunas. Kõik need mõjutused sunnivad avalikku sektorit leidma uusi väljakutseid ja võimalusi. (Reichard 2006: 474)

Risk on innovatsiooni põhiline komponent ning innovatsioon on peamine, mis aitab avalikke teenuseid muuta paremaks. Muutused, mis väärivad innovatsiooni nimetust peavad olema globaalselt või vähemalt lokaalselt uued organisatsiooni jaoks, peavad olema piisavalt suured, üldised ning kestvad, et mõjutada organisatsiooni iseloomu või toimimist. (Brown 2010)

Innovatsiooni protsessi nähakse kui mittelineaarset, keerulist ning pidevat protsessi. Innovatsioonist räägitakse üldiselt heas valguses, vähe räägitakse läbikukkumistest. Kui erasektori innovatsioonist kirjutatakse palju, siis kohaliku omavalitsuse innovatsioonist vähe ning sotsiaalteenuste innovatsioonist veel vähem. (Ibid.)

Innovatsiooni ja riskiga sotsiaaltöös on seotud neli erinevat põhjust, mis teeb selle protsessi raskemaks selles valdkonnas. Esiteks on sotsiaaltöö kliendid tundlikud, samuti on puudu initsiatiivist, et muuta innovaatilisemaks indiviide ja organisatsioone. Kolmandaks on valdkonnas palju regulatsioone ning neljandaks on ressursid piiratud. Inimeste tundlikkus on see, mis teeb kõige riskantsemaks katsetamise avalike teenustega. Sotsiaalvaldkonnas tehtavate muutuste puhul toimub muutus eelkõige inimeste elus ning kuna muutuda võib ka inimeste elukvaliteet, siis on ka risk suurem. (Ibid.)

Sotsiaaltöö on alati ebakindel, alati võib muutuda. Vale on arvata, et kõik dilemmad saavad lahenduse, kuid see ei tähenda, et ei võiks otsida võimalusi paremaks muutmiseks. (Dickens 2010: 36)

Erinevaid näiteid on selle kohta, kuidas on püütud arendada sotsiaaltöö korraldamist ning kasutusele on võetud mitmeid uusi mõtteviise, kuidas edendada sotsiaaltööd nii töötajate kui ka klientide jaoks.

Näiteks Suurbritannias on elluviidud mitmeid muudatusi. Alates 2000-ndate algusest on sotsiaaltöötaja seaduse tasandil kaitstud tiitel Suurbritannias, selleks et iga teine inimene ei nimetaks ennast sotsiaaltöötajana. Sotsiaaltöö on samuti kõrgkooli lõpetamise põhine eriala, selleks, et tunnustada ja arendada sotsiaaltöö intellektuaalset tootlikkust. Samuti on sotsiaaltöö reguleeritud ja registreeritud eriala, vajalik on kvalifikatsiooni omandamine ning pidevalt enese arendamine erialaselt. (Jones 2012: 6-7)

Suurbritannias on ka teenuste osutamise osas võetud kasutusele uusi lahendusi. Üldine nägemus on, et riik peab jõustama inimesi, et nad ise enda elu kujundaksid ning samuti teenuseid, mida nad saavad (Manthorpe, Stevens 2010: 1454). Suurbritannias on püütud teenuste kasutajatele anda suurem kontroll läbi nende enda eelarve, kasutatud on otsemakseid (*Direct Payments*) ja samuti isiklikke eelarveid (*Private Budget*). Isiklikke eelarveid maksab välja kohalik omavalitsus sotsiaalteenuste jaoks. Raha makstakse otse, kas kliendile kui otsemaksena või antakse raha kolmandale isikule (sugulasele või sõbrale) ning raha kulutatakse nii nagu klient seda soovib. (Woolham, Benton 2013)

Otsemaksed on pärit USA-st 1980-ndatest ning see pakub teenuse saajatele võimalust rahalise toetuse läbi ise organiseerida ja osta vajalikke teenuseid. Suurbritanniasse tuli see tänu puuetega inimeste liikumise, kes soovisid saada suuremat kontrolli teenuste üle, mis aitavad toetada iseseisvat elamist. (Brown 2010: 1218)

Suurbritannias võeti see kasutusele 1997. aastal, kuna leiti, et see meetod on kuluefektiivne ja populaarne teenuste kasutajate seas, kuid sellele on vastuseis olnud sotsiaaltöötajate poolt. (Ibid.: 1219-1222)

Isiklikke eelarveid nähakse kui võimalust, mis võimaldab teenused muuta personaalsemaks, millest tulenevalt on paremad tulemused klientidele. Samuti annab see võimaluse inimesi jõustada, säilitades nende väärikuse ja võimaldades suurendada isiklikku vastutust. Samuti edendab kohaliku hoolekande mitmekesisust tuues kaasa laiemad valikuid, mis peaks pikemas perspektiivis raha kokku hoidma, kuna abi on paremini suunatud. (Woolham, Benton 2013)

Isiklike eelarvete kasutamise pikemaajalised mõjud vajavad jälgimist. On leitud, et mida paindlikum on raha kasutamine, seda paremini saavad inimesed maapiirkonnas hakkama. (Manthorpe, Stevens 2010) Samas on uuringud leidnud, et kasu isiklikest eelarvetest saavad rohkem nooremad kliendid, mitte vanemad inimesed (Woolham, Benton 2013: 1474).

Selleks, et saavutada teenuste tõhusus ja samal ajal vähendada teenuste kulu, on kohalikud omavalitsused püüdnud teha järskke muutusi organisatsiooniliselt ja teenuste

pakkumisel. Tõhususe suurenemisena on nähtud teenuste konsolideerimist ja luues spetsiaalseid üksuseid. (Abels 2012)

Spetsiaalne üksus, kas siis iseseisev allüksus või eraldiseisev asutus, on hea näide koostööpõhinevast süsteemist, mis tavaliselt luuakse selleks, et pakkuda väga spetsiaalset või diskreetset teenust ning vähendada valitsemise kulusid. (Ibid.)

Selleks, et saada hakkama vähenevate ressurssidega maailmas ja sooviga saada rohkem teenuseid, peavad vallad ja linnad looma üha enam spetsiaalseid üksuseid, ühinema omavahel ja organiseerima ühiste teenuste koordineerimiseks organisatsioone. See kõik nõuab poliitilist koostööd ning seda on väga raske ellu viia. (Ibid.)

Kohalike omavalitsuste võimekuse hindamiseks on erinevates riikides loodud erinevad hindamismeetodid, mis võimaldavad kohalike omavalitsuste sooritust hinnata. Eelkõige on need loodud selleks, et analüüsida probleeme ning leida võimalusi nende lahendamiseks, eesmärk on muuta kohalik omavalitsus aina efektiivsemaks.

Innovatsioon on kindlasti vajalik avalikus sektoris, selleks et võistelda teiste organisatsioonidega. Muutusi on võimalik teha järg-järgult või teha kardinaalseid ümberkorraldusi, avaliku sektori puhul kiputakse tegema kõik uuendused korraga ning suurejooneliselt, sotsiaaltöö valdkonnas peaksid ümberkorraldused toimuma siiski aeglasemalt kui liigselt kiirustades. Uuendustega kaasas käimine on kindlasti üks olulisi aspekte kohaliku omavalitsuse võimekuse suurendamisel.

## **2. UURIMUS KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕIMEKUSEST PAKKUDA SOTSIAALTEENUSEID JA SOTSIAALTOETUSI VÕRU MAAKONNAS**

Käesolevas peatükis tuuakse välja ülevaade uurimusest Võru maakonna kohalike omavalitsuste võimekusest pakkuda sotsiaalteenuseid ja sotsiaaltoetusi. Ülevaade antakse uurimuse eesmärgist ning tuuakse välja peamised uurimusküsimused. Samuti tuuakse välja uurimuse läbiviimise protseduur, uurimuse metoodika ja valim. Kokkuvõtte tehakse peamistest uurimustulemustest, tehakse järeldused ning pakutakse välja ettepanekuid edasiseks.

### **2.1. Uurimuse eesmärk ja uurimusküsimused**

Eestis on kohalik omavalitsus oluliseks sotsiaalhoolekandelistele ülesannete täitjaks, kuid kuna kohalikud omavalitsused on väga erinevad, siis on ka teenused, mida nad pakuvad erinevad. Samuti on kohalike omavalitsuste võimekus regiooniti väga erinev ning Lõuna-Eesti piirkond paistab silma suurema mahajäävusega ülejäänud Eestist.

Käesolevas töös on uuritud Lõuna-Eestis asuvas Võru maakonna kohalike omavalitsuste soorituse taset sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste pakkumisel. Võru maakond piirneb läänes ja loodes Valga maakonnaga, põhjas Põlva maakonnaga, idast Vene Föderatsiooni Pihkva oblastiga ja lõunas Läti Vabariigiga. Võru maakonna pindala on 2 305,44 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 33 826. Võru maakonnas on kokku 13 kohalikku omavalitsust, sh 1 linn ja 12 valda. (Võru... 2014)

Läbiviidud uuring annab ülevaate selle kohta, milliseid sotsiaalteenuseid ja sotsiaaltoetusi kohalikud omavalitsused pakuvad, millised on kohalike omavalitsuste ressursid, millised on edasised arenguplaanid sotsiaalteenuste ja –toetuste arendamisel

ning millisena nähakse üldse kohaliku omavalitsuse rolli edaspidi sotsiaalhoolekande ülesannete täitmisel.

Uurimuse eesmärk on selgitada, kas ja kui palju suudavad Võru maakonna omavalitsused osutada vajalikke sotsiaalteenuseid ja -toetusi ning millised on edasised arengusuunad sotsiaalteenuste ja -toetuste arendamisel ja milline on kohalike omavalitsuste roll sotsiaalhoolekandeliste ülesannete täitmisel.

Uurimuse eesmärgi saavutamiseks on püstitatud peamised uurimisküsimused:

- Milliseid sotsiaaltoetusi ja sotsiaalteenuseid pakutakse kohalikes omavalitsustes?
- Kui suured on kohalike omavalitsuste sotsiaalse kaitse kulud?
- Milline on kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate kompetents sotsiaalhoolekande elluviimisel?
- Millised on peamised probleemid kohalikul tasandil sotsiaaltöö korraldamisel ja millised rollid võiksid kohalikel omavalitsustel olla sotsiaalhoolekandeliste ülesannete täitmisel?
- Millised suunad on kohalikel omavalitsustel sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamise arendamisel?

Uurimusküsimustele vastuse saamiseks küsitletakse kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajaid ja kohalike omavalitsuste juhte, samuti Võrumaa Omavalitsuste Liidu sotsiaaltöö peaspetsialisti ja Võru Maavalitsuse sotsiaalhoolekande peaspetsialisti ning analüüsitakse kohalike omavalitsuste õigusakte ning muid dokumente. Saadud andmed liigendatakse ja analüüsitakse ning nende põhjal koostatakse järeldused ning tehakse ettepanekud edasiseks.

## **2.2. Uurimuse läbiviimine, metoodika ja valem**

Lõputöös uuritakse Võru maakonna omavalitsuste võimekust osutada sotsiaalteenuseid ja -toetusi. Kohalikest omavalitsustest uuritakse seega Võru, Sõmerpalu, Lasva, Antsla, Urvaste, Mõniste, Varstu, Meremäe, Misso, Vastseliina, Haanja ja Rõuge valda ning Võru linna.

Uurimuse läbiviimiseks kasutatakse kombineeritud uurimismeetodit, kasutatakse nii kvalitatiivset, kvantitatiivset kui ka statistiliste andmete analüüsi.

Käesolevas töös analüüsitakse kõiki neid sotsiaalteenuseid ja sotsiaaltoetusi, mida osutavad kohalikud omavalitsused ning mida finantseeritakse kohaliku omavalitsuse eelarvest. Seega uurimuses ei käsitleta kohalike omavalitsuste võimekust osutada lapsehoiuteenust, asenduskoduteenust, toimetulekutoetust, vajadusepõhist peretoetust ja puudega lapse hooldajatoetust.

Uurimuse andmete saamiseks koguti andmeid kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatelt ja kohalike omavalitsuste juhtidelt ankeetküsitlusega. Kogu Võru maakonda hõlmavatest institutsioonidest küsiti arvamust Võru Maavalitsuselt ning Võrumaa Omavalitsuste Liidust, millest mõlemast organisatsioonist vastas küsimustele üks ekspert. Laiapõhjaliste andmete saamiseks analüüsiti kõigi Võru maakonna omavalitsuste sotsiaalhoolekande alaseid õigusakte ning muid dokumente.

Kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatele saadeti e-posti teel ankeetküsitlus 29 küsimusega (vt lisa 1). Küsitlus saadeti iga omavalitsuse ühele sotsiaaltöötajale. Andmeid koguti ja analüüsiti perioodil 10.04.2014-10.05.2014, analüüsi tegemiseks kasutati Microsoft Excel 2010. Ankeetküsitlus koosnes nii kinnistest kui ka lahtistest küsimustest. Vastanutest viis töötab alla 1500 elanikuga omavalitsuses, kaks töötab omavalitsuses, kus elanikke on 1500-2499 ning üks vastaja oli omavalitsusest, kus on 2500-4999 elanikku. Seega suurem osa vastanutest töötab kas väga väikses või võrdlemisi väikses omavalitsuses.

Kohalike omavalitsuste juhtidele saadeti ankeetküsitlus e-posti teel viie küsimusega (vt lisa 2). Andmeid koguti ja analüüsiti perioodil 10.04.2014-11.05.2014, analüüsi tegemiseks kasutati Microsoft Word 2010. Ankeetküsitlus koosnes nii kinnistest kui ka lahtistest küsimustest.

Võrumaa Omavalitsuste Liidu sotsiaaltöö peaspetsialist vastas 10 küsimusele e-posti teel (vt lisa 3). Kõik olid avatud küsimused ning vastused koguti ja analüüsiti perioodil 25.04.2014-11.05.2014. Andmeid töödeldi kasutades Microsoft Word 2010.

Võru Maavalitsuse sotsiaalhoolekande peaspetsialist vastas kirjalikult e-posti teel kaheksale küsimusele, kõik olid avatud küsimused (vt lisa 4). Vastused koguti ja analüüsiti perioodil 25.04.2014-11.05.2014. Andmeid töödeldi kasutades Microsoft Word 2010.

Lisaks viidi uurimuse käigus läbi erinevate dokumentide analüüs.

Kokku koguti kõikide Võru maakonna omavalitsuste arengukavad ja analüüsiti sotsiaalvaldkonna osa ning tegevuskava perioodil 31.03.2014-06.04.2014. Andmeid töödeldi kasutades Microsoft Excel 2010.

Samuti koguti kokku kõikide Võru maakonna omavalitsuste määrused kohalike sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kohta ning analüüsiti saadud andmeid perioodil 04.04.2014-20.04.2014. Andmeid töödeldi kasutades Microsoft Excel 2010. Välja jäeti määrused, mis käsitlesid üksnes toimetulekutoetuse, vajaduspõhise peretoetuse või puudega lapse hooldajatoetuse maksmist.

Kasutades kohalike omavalitsuste kodulehti ning samuti Riigi Teatajat koguti kokku kõigi Võru maakonna kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste osutamise kohta käivad määrused ja analüüsiti andmeid kasutades Microsoft Excel 2010 perioodil 04.04.2014-23.04.2014. Lapsehoiuteenuse osutamise kordasid ei kogutud, kuna selle teenuse rahastamine toimub riigi poolt.

Kohalike omavalitsuste sotsiaalse kaitse kulude analüüsiks kasutati Rahandusministeeriumi poolt 28.02.2014. a koostatud eelarve aruannet 2013. aastal kohalikes omavalitsustes (Eelarve...2014). Saadud andmeid analüüsiti kasutades Microsoft Excel 2010.

Võru maakonna kohalike omavalitsuste kodulehel sotsiaalvaldkonna info kättesaadavust analüüsiti perioodil 04.04.2014-06.04.2014, andmeid töödeldi kasutades Microsoft Excel 2010.

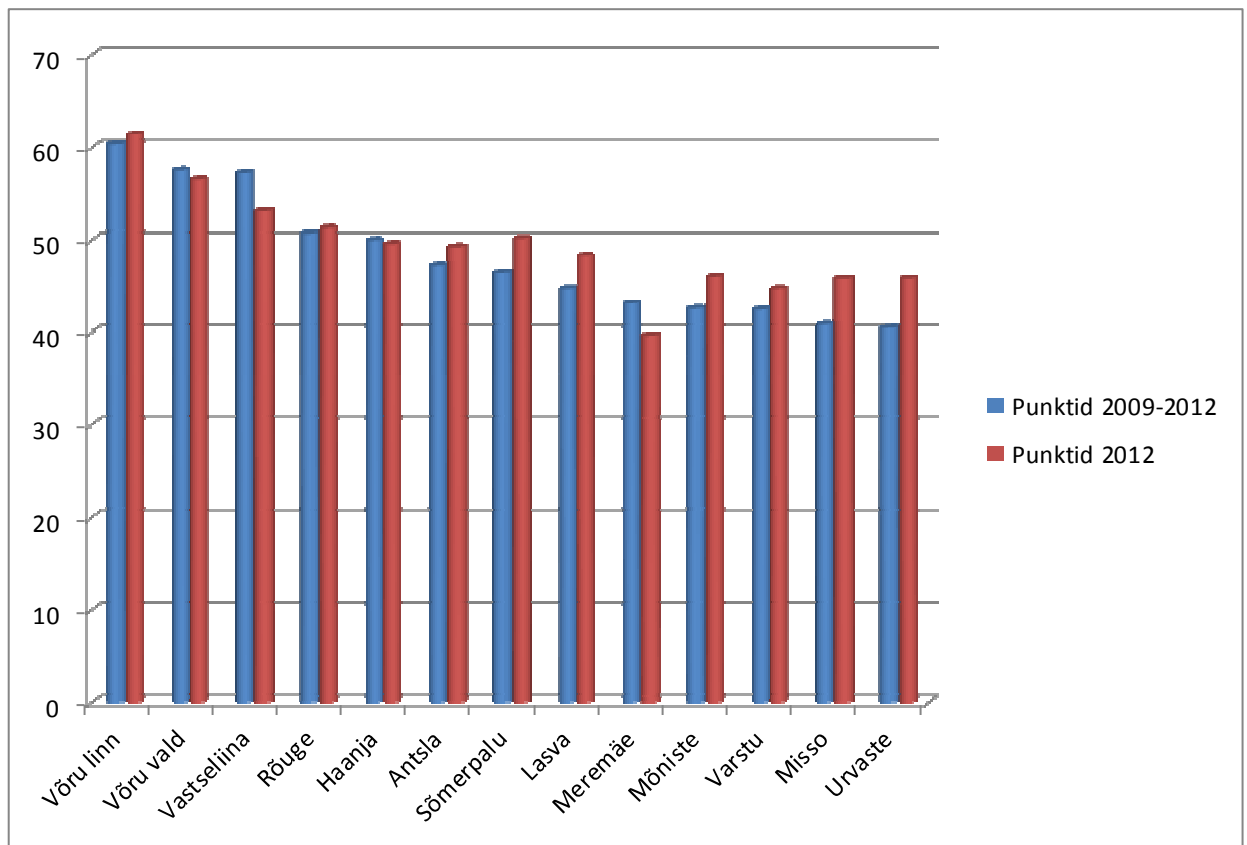
Geomeedia OÜ poolt koostatud KOV-indeksi tabeli põhjal analüüsiti Võru maakonna kohalike omavalitsuste võimekust. Andmeid analüüsiti kasutades Microsoft Excel 2010 (Kohaliku omavalituse... 2013).

Uurimuse respondendid olid kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajad, küsitlused saadeti ühele sotsiaaltöötajale kohalikust omavalitsusest, seega kokku saadeti küsitlused 13-sse omavalitsusse, ühes omavalitsuses vastas küsitlusele vallasekretär. Kokku laekus täidetud ankeetküsitlusi tagasi kaheksa. Samuti olid uurimuse respondendid kohalike omavalitsuste juhid, kokku saadeti küsitlus 13-le omavalitsuse juhile ning täidetud ankeetküsitlusi laekus tagasi seitse. Seega valimi suuruseks oli kaheks sotsiaaltöötajat ja seitse omavalitsuse juhti Võru maakonnas.

### **2.3. Uurimuse tulemused**

Uurimuses on välja toodud olulisemad kriteeriumid, mille põhjal saab hinnata, kuid võimekad on Võru maakonna omavalitsused sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste pakkumisel. Läbiviidud uurimuse tulemustest saab ülevaade sellest, millised on ressursid Võru maakonna omavalitsustel sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenuste osutamiseks, tuuakse välja nii finantsressursside kui ka omavalitsuste inimressurssi olulisemad näitajad. Samuti tuuakse välja, milline on hetkeolukord omavalitsustes sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste pakkumisel ning antakse ülevaade sellest, milliseid arengusuundasid edaspidi selles valdkonnas nähakse.

Uurimuse läbiviimise osas pöörati eelkõige tähelepanu kohalike omavalitsuse võimekusele pakkuda vajalikke sotsiaalteenuseid ja sotsiaaltoetusi oma elanikele. Omavalitsuste üldise võimekuse paremaks mõistmiseks on välja toodud Geomeedia OÜ poolt koostatud kohalike omavalitsuste võimekuse indeksi tulemused Võru maakonna lõikes. Võrdluseks on toodud andmed punktisummade kohta aastatel 2009-2012 kokku ning 2012. a tulemused.



**Joonis 1.** Võru maakonna KOV-ide võimekuse indeksi punktid aastatel 2009-2012 ja 2012. aastal (autori koostatud).

Geomeedia OÜ poolt koostatud kohaliku omavalitsuse võimekuse indeksi punktitemuste põhjal võib leida (vt joonis 1), et kõige võimekam on eelkõige maakonna keskus ning teised suuremad omavalitsused ja üldjuhul on võimekamad ka keskusele lähemale jäävad omavalitsused. Teistest eristub mõnevõrra Haanja vald, kes on võrdlemisi väike omavalitsus, kuid on võimekuselt viies omavalitsus maakonnas. Kõige madalama võimekusega on Urvaste, Misso, Varstu, Mõniste ja Meremäe, mis on väikseimad omavalitsused ning asuvad keskusest kaugeimal. Meremäe vald on 2012. aasta arvestuses oma positsiooni võrreldes teiste valdadega oluliselt kaotanud.

### 2.3.1. Ressurside olemasolu

Ressursside olemasolu on üks olulisemaid kriteeriume, mille järgi hinnatakse subjekti võimekust. Finantsressursse saab kindlasti hinnata objektiivsemalt ning keerulisem on hinnata inimressursi võimekust, kuid võrdselt olulised on kahtlemata mõlemad.

Võrumaa Omavalitsuste Liidu sotsiaaltöö peaspetsialist on Võrumaa omavalitsuste peamisteks probleemideks sotsiaalvaldkonnas toonudki välja, et raha vähesuse tõttu valitakse kõige hädapärasem tegevus ning „kustutatakse tuld”. Raha vähesusest on tingitud ka spetsialistide vähesus ning enamasti on omavalitsustes üks töötaja, kes peab tegelema „piirist piirini”, seda nii klientide kui territoriaalses mõttes. Samuti on teenusepakkujaid vähe, liiga vähe on kolmandat sektorit.

Ressursside olemasolu on kindlasti üks pool, kuid samavõrd tähtis on ka see, kui tõhusalt ressursse suudetakse kasutada ning kuidas toimub inimressursi edasiarendamine.

VOL sotsiaaltöö peaspetsialisti hinnangul on Võrumaa omavalitsuste tugevuseks eelkõige sotsiaalvaldkonnas töötavate inimeste päris hea omavaheline suhtlemine, on loodud nii otsekontaktid, samuti toimuvad regulaarsed kokkusaamised Omavalitsuste Liidu eestvõttel. Võrgustikutöö innustamine toimub läbi infopäevade, koolituste, ühisürituste ja ühisteenuste. Samuti on enamus sotsiaaltöötajaid erialase haridusega või seda omandamas, enamusel neist on ka pikaajaline tööalane kogemus.

Omavalitsustes tehtava sotsiaaltöö korraldamise tõhustamiseks on VOL-i spetsialist välja pakkunud, et selleks, et jõuaks ka sisulist tööd teha, peaks olema rohkem spetsialiste ning vaadata taas üle, mis on olemas ning mis peaks olema. Omavalitsuses peaks olema sotsiaaltöötaja tööülesanded ka täpsemalt piiritletud, kas kõik ülesanded ikkagi on sotsiaaltöötaja kohustused.

Sotsiaaltöötajate seas läbiviidud küsitluse põhjal saab välja tuua, milline on omavalitsustes töötavate sotsiaaltöötajate haridus, töökogemus, kuidas toimub erialane edasiarendamine.

Küsitluse tulemustest selgub, et sotsiaaltöötaja ametikohti on omavalitsustes 1-2, arvesse on võetud üksnes otseselt sotsiaaltöö korraldamisega seotud sotsiaaltöötajad ning omavalitsuses töötavad, seega arvesse ei ole võetud allasutuste sotsiaaltöö tegijad ning avahoodustöötajad, kes osutavad konkreetset sotsiaalteenust. Kaheksast omavalitsusest on pooled märkinud, et omavalitsuses töötab kõigest üks sotsiaaltöötaja.

Ametinimetused on sotsiaaltöötajatel väga erinevad, kaheksas omavalitsuses on kokku kolm sotsiaalnõunikku, neli sotsiaaltöö spetsialisti, üks sotsiaaltöö peaspetsialist, 0,5 koormusega lastekaitsetöötajat, kaks sotsiaaltöötajat ja üks 0,25 koormusega asjaajaja-registripidaja, kes tegeleb toetuste määramisega. Kokku on 10,25 sotsiaaltöötaja kohta, kokku 12 erinevat inimest. Kõrgharidusega on neist kümme ning parasjagu õpib kõrgkoolis kolm sotsiaaltöötajat sotsiaaltöö erialal. Põhiliselt on töötajad lõpetanud sotsiaaltöö eriala, kõigest kolm töötajat omavad teisi erialasid (ärijuhtimine, riigiteadused ja raamatupidamine). Kaks töötajat neist on osalise koormusega sotsiaaltööd tegemas. Omistatud on töötajatele nii rakenduslik kõrgharidus, bakalaureusekraad kuid ka magistrikraad sotsiaaltöös.

Võib öelda, et üldjuhul on sotsiaaltööstaaž väga pikk töötajatel, neljal sotsiaaltöötajal on staaž 19-21 aastat, 6-12 aastat sotsiaaltööstaaži on kuuel töötajal ning ühel töötajal on staaž 3 aastast ning ühel kõigest kaks kuud. Keskmise sotsiaaltööstaaži on ligi 11 aastat sotsiaaltöötajatel, kui välja arvata need töötajad, kelle staaž on alla aasta.

Erialane edasiarendamine on kindlasti oluline kriteerium, mis tõstab töötajate enda võimekust. Kõik sotsiaaltöötajad tõid välja, et nende omavalitsuses peetakse oluliseks erinevate võrgustike loomist, ühisüritustel ning koostööpäevadel osalemist. Kuus omavalitsust tõi välja ka, et oluliseks peetakse erialast õpet ning viis omavalitsust tõi välja, et koolitustel osalemist peetakse oluliseks. Kõigest kaks omavalitsust tõi välja, et oluliseks peetakse kutsetunnistuse omamist. Mitte üksi omavalitsus ei toonud välja, et nende omavalitsus ei soosiks erialast edasiarendamist.

VOL-i sotsiaaltöö peaspetsialist on välja toonud, et sotsiaaltöötajad teevad ise valikud koolituste osas ning sageli jäävad koolitusvõimalused raha taha ja tihti toimuvad koolitused ka kaugel, millega kaasneb aja- ja sõidukulu. Teatud ühiskoolitusi on tehtud Omavalitsuste Liidu kaudu aga see pole piisav.

Omavalitsuste liidu spetsialist leiab, et sotsiaaltöötajatel pole eriti võimalusi karjääri mõttes edasi areneda. Ta toob välja, et *„isiksuse arendamise huvi on aga paljudel juhtudel mattunud töökoorma alla ja puudub motivatsioon. Tundub, et inimesed on väsinud! Sageli heidetakse töökollektiivis sotsiaaltöötajatele ette, et nad käivad niigi palju ära – pole rohkem vaja.“*

Kohaliku omavalitsuse võimekust näitab kindlasti ka see, et kohalik omavalitsus suudab täita alati seadusega ettenähtud ülesanded. Sotsiaaltöötaja asendamise küsimuses on omavalitsuste praktikad erinevad. Üks omavalitsus tõi välja, et mitmeid kordi on juhtunud nii, et sotsiaaltöötajat ega pädevat asendajat pole omavalitsuse pikemat aega olnud. Üldiselt siiski leitakse, et senini pole ühtegi probleemi olnud, asendaja on alati olemas või asendab teine ametnik sotsiaaltöötajat. Kolm omavalitsust tõi ka välja, et sageli juhtub nii, et sotsiaaltöötaja teeb puhkusel või haiguslehel olles olulisemad tööülesanded siiski ise ära.

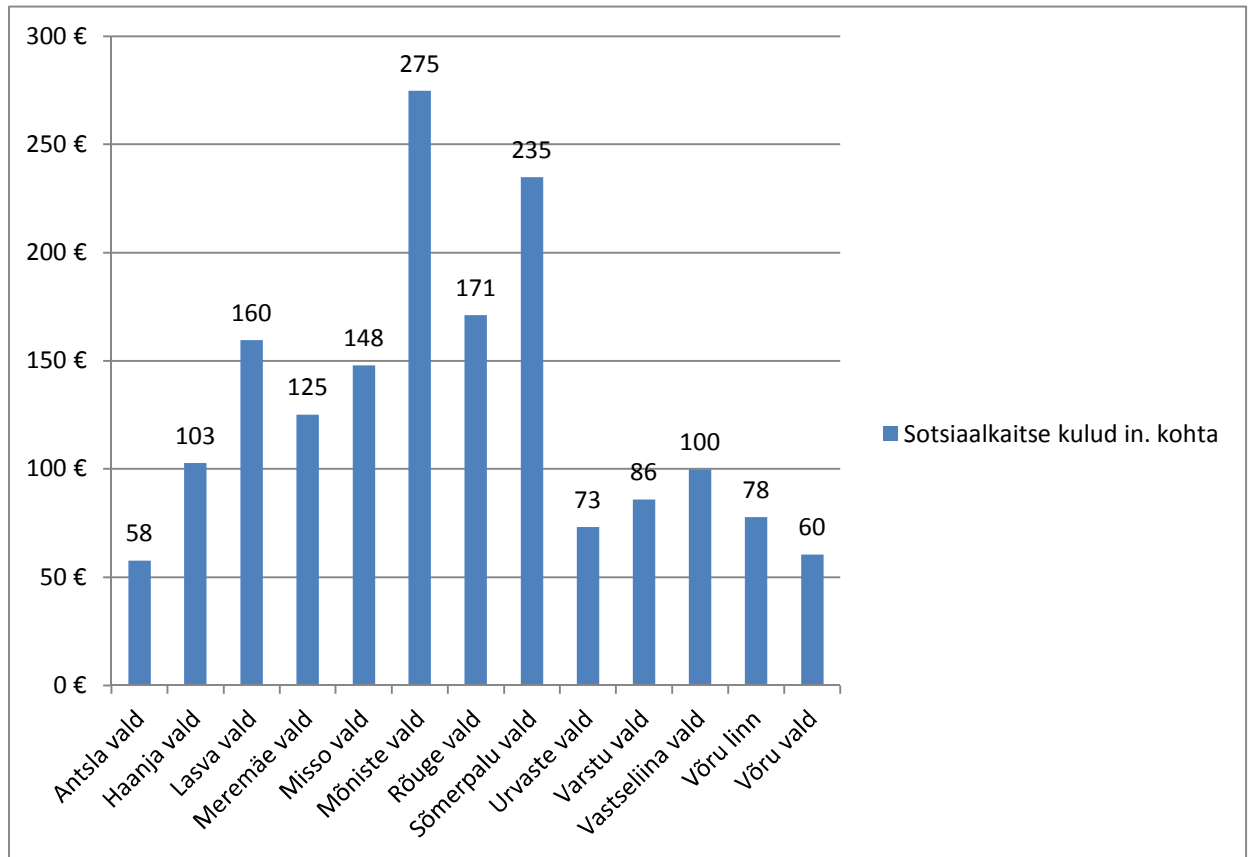
Hinnangud, kuidas on kohalikus omavalitsuses valitsuse ja volikogu eestvedamis- ja suunamisoskused sotsiaalvaldkonna arendamisel, on väga varieeruvad, kuid pigem hinnatakse seda kas väga heaks või heaks. Kõigest kaks omavalitsust tõi välja, et eestvedamisoskused on halvad.

Rahaliste vahendite kulu on üks olulisi näitajaid, mille põhjal on võimalik hinnata, kuidas kohalik omavalitsus suudab täita konkreetseid ülesandeid.

Kasutades Rahandusministeeriumi poolt koostatud 2013. aasta eelarve tegelike kulude aruannet on võrreldud Võru maakonna kohalike omavalitsuste sotsiaalse kaitse kuludid elaniku kohta. Sotsiaalse kaitse kulud hõlmavad kõiki kohaliku omavalitsuse kuludid sotsiaalhoolekandes.

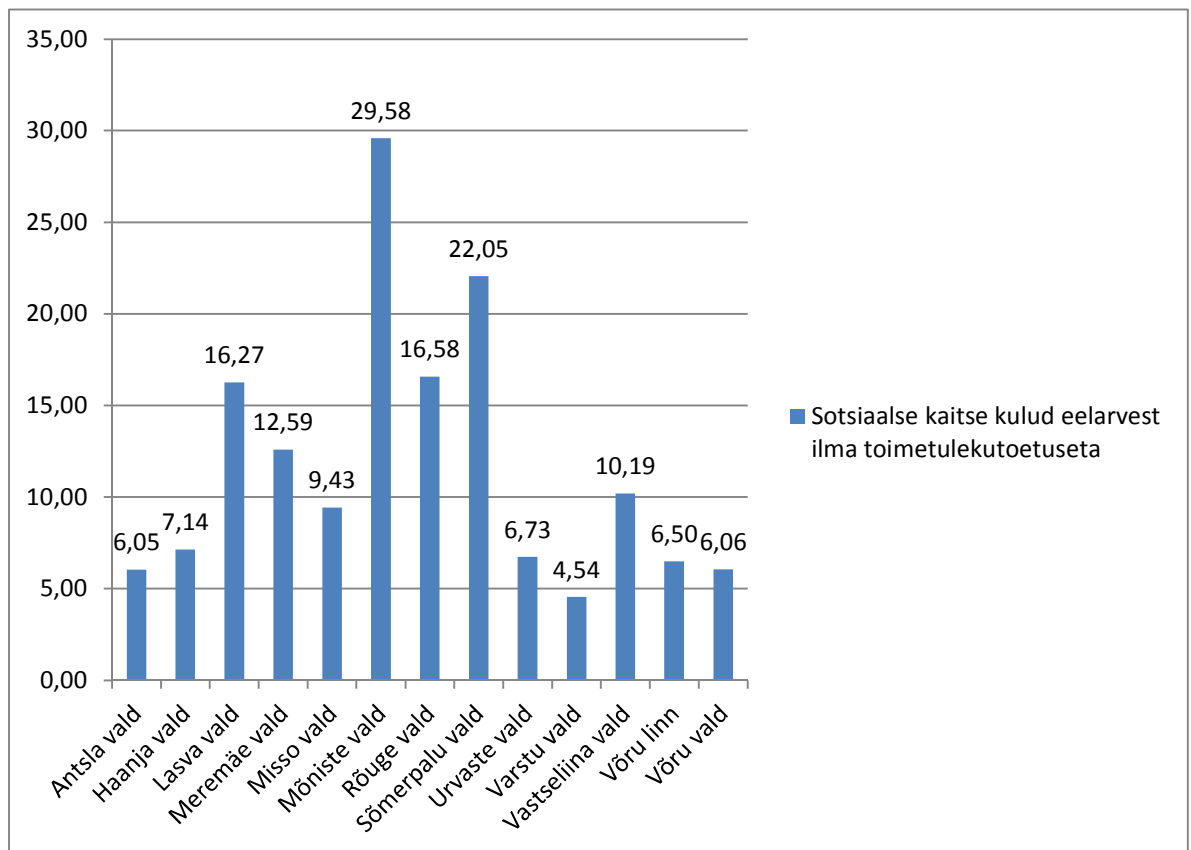
Kuna kohalikud omavalitsused kasutavad eelarve jaotamisel erinevaid kriteeriume, siis pole võimalik omavahel võrrelda, kui suured on kohalike omavalitsuste kulud eraldi sotsiaalteenustele ning sotsiaaltoetustele. Seetõttu on analüüsitud kõiki sotsiaalse kaitse tegelikke kuludid 2013. aastal.

Joonise 2 põhjal võib välja tuua, et kõige suuremad sotsiaalse kaitse kulud ühe elaniku kohta on Mõniste vallas, mis on rahvaarvu poolest väiksuselt teine kohalik omavalitsus Võru maakonnas. Sealsed kulutused sotsiaalsele kaitsele on 275 eurot aastas ühe elaniku kohta. Teistest oluliselt suuremad on ka Sõmerpalu valla kulutused ühe elaniku kohta, olles 235 eurot. Kõige väiksemad kulutused sotsiaalsele kaitsele on Antsla vallas (58 eurot), Võru vallas (60 eurot) ja Urvaste vallas (73 eurot). Keskmiselt kulub Võru maakonnas sotsiaalsele kaitsele ühe elaniku kohta 128 eurot aastas.



**Joonis 2.** Võru maakonna kohalike omavalitsuste sotsiaalse kaitse kulud ühe elaniku kohta aastas (autori koostatud).

Selleks, et saada ülevaadet, kui suur on kohaliku omavalitsuse enda panus sotsiaalsele kaitsele, on analüüsitud kohalike omavalitsuste sotsiaalse kaitse kulusid kogu eelarvest. Kuna toimetulekutoetuse väljamaksmiseks antakse riigi poolt sihtotstarbelist toetust, siis on need kulutused analüüsist välja jäetud. Riigi poolt teised sihtotstarbelised toetused on siiski analüüsis arvesse võetud, kuna need ei ole märkimisväärselt suured.



**Joonis 3.** Võru maakonna kohalike omavalitsuste sotsiaalse kaitse kulud eelarvest arvestamata toimetulekutoetuse kulusid (autori koostatud).

Joonise 3 põhjal on välja toodud olulisemad näitajad. 2013. aasta andmete põhjal ulatuvad Mõniste vallas sotsiaalse kaitse kulud 30%-ni kogu eelarve kuludest. Samuti on suuremad kulutused Sõmerpalu vallal, olles 22,05% kogu eelarve kuludest. Kõige väiksemad kulud on Varstu (4,54%), Antsla (6,05%) ja Võru vallal (6,06%). Võru maakonna keskmine sotsiaalse kaitse kulude osakaal kogu eelarvest on 11,82%. 13-st omavalitsusest alla poolte ehk siis viies kohalikus omavalitsuses ületavad sotsiaalse kaitse kulude osakaal eelarvest maakonna keskmist tulemust, mis tähendab seda, et kulutused sotsiaalsele kaitsele on omavalitsuses väga erinevad.

Võru maakonna omavalitsuste juhtide poolt on erinevaid hinnanguid omavalitsuse võimekuse suhtes pakkuda sotsiaalabi ning hinnata ka olemasolevaid ressursse. Neli omavalitsust toob välja, et nende KOV-i võimekus pakkuda sotsiaaltoetusi ja sotsiaalteenuseid elanikele on rahuldav arvestades ressursse, kindlasti kui oleks enam vahendeid, suudaks rohkem teha. Üks juht on välja toonud, et raske on hinnata

võimekust, kuna pole vastavaid kriteeriume. Välja on toodud näide Põhjamaadest, kus kohaliku omavalitsuse eelarve laias laastus jaguneb haridus ja kultuur 33%, majandus 33% ja sotsiaalteenused 33%. Samuti on märgitud ka, et vallal pole piisavalt vahendeid teenuste osutamiseks, kuid samas inimesed ei ole valmis ise ka panustama, vaid jäädaksegi üksnes vallale lootma. Leitud on ka, et omavalitsusel oleks võimekus teenust ise osutada, kuid raskusi on suuremate rahaliste vahendite leidmisel.

### **2.3.2. Sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenuste osutamine omavalitsustes**

Sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenuste pakkumine on omavalitsustes kõige olulisemaid sotsiaalhoolekandelisi ülesandeid. Uurimuses on välja toodud olulisemad aspektid Võrumaa omavalitsuste poolt pakutavatest sotsiaaltoetustest ja sotsiaalteenustest.

Sotsiaaltoetuste puhul on välja toodud, kui mitmekesiseid toetusi pakutakse ning kuidas kasutatakse sotsiaalteenuste ja –toetuste andmeregistrit (STAR) kohalike toetuste määramisel. Samuti on võrreldud peamiste toetuste suuri Võru maakonnas.

Kohalikes omavalitsustes pakutavad sotsiaaltoetused on väga varieeruvad. Kohalikul omavalitsusel on õigus pakkuda talle meelepäraseid toetusi. Andmete analüüsiks on kogutud kokku kõik Võru maakonna omavalitsuste kohalike eelarvest makstavate sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kohta käivad volikogu määrused.

Kõige enam maksavad kohalikud omavalitsused kohalikku sünnitoetust, matusetoetust ja 1. klassi astuja toetust (nn ranitsatoetust), neid toetusi maksavad kõik Võru maakonna omavalitsused. Erinevate toetuste varieeruvus on väga suur, kõige rohkem erinevaid sotsiaaltoetusi eristatakse Sõmerpalu vallas ja Urvaste vallas, kus on 15 erinevat toetust, kõige vähem ehk viis erinevat toetust on määratletud Mõniste vallas. Keskmiselt on Võru maakonnas määratletud ligi 10 erinevat sotsiaaltoetust. Üheksas kohalikus omavalitsuses on selgelt määratletud sissetulekust sõltuvad ja sissetulekust sõltumatud sotsiaaltoetused. Üldjuhul on määratletud enam sissetulekust sõltumatud toetused, üksnes Lasva vallas on enam sissetulekust sõltuvaid toetusi.

Kasutades Sotsiaalministeeriumi poolt STAR-i statistikat kohalike omavalitsuste 2013. aasta toetuste kohta, on analüüsitud, mil määral kohalikud omavalitsused kasutavad

STAR-i toetuste määramisel (KOV....2014). 2013. aasta andmetest lähtudes ei olnud kaks kohalikku omavalitsust kasutanud STAR-i kohalike toetuste maksmiseks. Kohaliku omavalitsuse sotsiaaltoetusi reguleerivates õigusaktides välja toodud toetuste analüüsimine STAR-is kirjeldatud toetustega on väga keeruline. Peamine põhjus on selles, et STAR-is kirjeldatud toetused ei vasta õigusaktides nimetatud toetustele ning samuti väga paljud toetused ei ole üldse kirjeldatud või neid ei ole lihtsalt makstud analüüsitava perioodil ning samas on kirjeldatud ka toetusi, mida õigusaktide kohaselt ei ole või pole võimalik neid üheselt seostada. Seetõttu on väga keeruline analüüsida STAR-i kaudu kogutavat statistikat üldistavat ning võrdlevat. Välja võib tuua üksnes, et keskmiselt 7,8 erinevat toetust on kirjeldatud STAR-is Võru maakonnas.

Kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate hinnang STAR-i kohta on mõnevõrra erinev. Erinevus võib tuleneda sellest, et STAR-i statistika puhul on analüüsitud 2013. aastal määratud toetusi, kuid sotsiaaltöötajate hinnanguid on uuritud 2014. aastal. Kolm omavalitsuse sotsiaaltöötajat tõi välja, et kõik toetused on STAR-is kirjeldatud ning neli omavalitsust tõi välja, et suurem osa on. Kõigest üks omavalitsus tõi välja, et mitte ükski toetus ei ole kirjeldatud STAR-is.

STAR-i võimaluste hindamisel on sotsiaaltöötajate arvamused väga erinevad, kolm omavalitsuse sotsiaaltöötajat leiab, et suurem osa võimalustest on olemas, kuid keskkond pole piisavalt kasutajasõbralik. Üks vastaja leiab, et kõik võimalused on olemas ning üks arvab, et ei ole kursuses kõigi STAR-i võimalustega. Kaks omavalitsuse sotsiaaltöötajat leiab, et STAR ei paku piisavalt võimalusi, et mugavalt tööd teha. Üks vastaja ei osanud sellele küsimusele vastata.

Omavalitsuste elanikud hindavad ka seda, kui suuri toetusi suudavad omavalitsused pakkuda. Seetõttu on välja toodud põhiliste sotsiaaltoetuste suurused Võru maakonna kohalikes omavalitsustes, analüüsitud on sünnitoetuse, matusetootuse, 1. klassi astuja toetust ja hooldajatoetust, mida makstakse täiskasvanud puudega inimese hooldamise eest.

Sünnitoetuse suurus oli kättesaadav 12 omavalitsuse puhul, Lasva valla puhul ei olnud andmed kättesaadavad. Analüüsitud on sünnitoetuse kogusuurus, mille puhul on summeeritud kõik sünnitoetuse osad. Keskmiselt on sünnitoetuse kogusuurus Võru

maakonna kohalikes omavalitsustes 293 eurot, kõige suurem sünnitoetus on Haanja vallas, olles 448 eurot ning kõige väiksem on see Meremäe, Mõniste ja Antsla vallas, olles 192 eurot. Matusetoetuse suurus oli kättesaadav 12 omavalitsuses, Haanja valla puhul ei olnud andmed kättesaadavad. Kõige suurem matusetoetus on Võru linnas ja Võru vallas (130 eurot) ning kõige väiksem Meremäe ja Misso vallas (64 eurot), keskmine matusetoetus maakonnas on 95,5 eurot. 1. klassi astuja toetuse suurus oli kättesaadav 12 omavalitsuse puhul (va Võru linn), keskmine toetuse suurus maakonnas on 60,40 eurot. Kõige enam makstakse 1. klassi astujatele 125 eurot Urvaste vallas ning kõige vähem 32 eurot Misso ja Vastseliina vallas.

Kõik Võru maakonna omavalitsused maksavad ka hooldajatoetust, andmed ei olnud toetuse täpse suuruse kohta kättesaadavad Sõmerpalu valla kohta. Võru maakonna kohalikes omavalitsustes on praktika hooldajatoetuse suuruse määramisel väga erinev, osad omavalitsused lähtuvad puude raskusastmest, teised aga konkreetsest vajadusest. Näiteks Lasva vallas on kindlaks määratud seitse erinevat määra lähtudes hooldusvajadusest ning toetuse suurus jääb vahemikku 9,57– 63,91 eurot. Üldjuhul on Võru maakonnas hooldajatoetuse määrad võrdlemisi väikesed, jäädes enamasti vahemikku 15-30 eurot.

Sotsiaalteenuste osutamise osas on hinnatud seda, kui mitmekesiseid teenuseid omavalitsused pakuvad, kas teenused on reguleeritud õigusaktidega, milline on kvaliteet ning millised järeldused teenuste osutamise osas on tehtud Võru Maavalitsuse poolt teostatud järelevalve põhjal.

Võru maakonna sotsiaalteenuste osutamise hindamiseks on kokku kogutud kõik kättesaadavad õigusaktid sotsiaalteenuste osutamise kohta kohalikes omavalitsustes. Arvesse ei ole võetud lapsehoiuteenust ja asenduskoduteenust, mida rahastab riik. Sotsiaalteenuste õigusaktide puhul on analüüsitud eelkõige seda, kas vastavad õigusaktid on olemas ning süvenetud ei ole konkreetsete teenuste sisusse.

Kõige enam pakutakse Võru maakonnas sotsiaalteenustest koduteenust, üksnes Varstus ning Mõnistes ei pakuta seda teenust. Kaheksa omavalitsuse puhul olid kättesaadavad sotsiaaleluruumi üürile andmise kohta käivad volikogu määrused. Kaheksas omavalitsuses pakutakse tugiisikuteenust, Mõniste vallas pakutakse seda teenust

puuetega lastele ning seda finantseeritakse puudega lapse hooldajatoetuse vahenditest, mille vahendid eraldab riik. Sotsiaaltransporditeenuse kord on kehtestatud vähestes omavalitsustes, kõigest kolmes, samas on veel kolmes omavalitsuses kehtestatud sotsiaaltransporditeenuse hind. Kõigest ühes omavalitsuses on reguleeritud perekonnas hooldamine. Seitsmes omavalitsustes on reguleeritud hooldekodusse suunamine vastava korraga. Vähesel määral osutatakse ka isikliku abistaja teenust, osades valdades lõppes teenuse osutamine 2013. aastaga. Lisaks sellele on viies kohalikus omavalitsuses kättesaadavad pikaajaliste töötute sotsiaalse rehabilitatsiooniteenuse korrad, kuid puudub informatsioon, kas seda teenust ka reaalselt osutatakse. Võru linnas on teenuseid võrreldes teiste omavalitsustega enam, lisaks pakutakse eluaseme kohandamise teenust, välja on toodud ka varjupaigateenus ja pereabilise teenus, mille kohta õigusaktid pole kättesaadavad.

Lisaks õigusaktidele on analüüsitud Võru Maavalitsuse poolt koostatud tabelit Võru maakonna sotsiaalteenuste osutamise kohta 2013. aastal, tabeli koostamisel on omavalitsuste sotsiaaltöötajad andnud ise informatsiooni teenuste osutamise kohta (Mare Udras´e poolt koostatud, edastatud e-posti vahendusel 28.04.2014).

Võru Maavalitsuse poolt koostatud 2013. aasta Võru maakonna tabeli järgi osutavad kõik omavalitsused sotsiaal nõustamisteenust, võlanõustamist osutatakse üksnes Võru linnas ning perenõustamist Urvaste vallas. Nende andmete järgi osutavad ka kõik omavalitsused sotsiaaleluruumi andmise teenust, turvakodu vägivalda ohvritele osutatakse Võru linnas. Hooldekoduteenust osutatakse Antsla, Misso, Meremäe, Sõmerpalu, Lasva, Vastseliina, Mõniste ja Rõuge vallas ning lisaks on hoolekodu Võru vallas.

Perekonnas hooldamise teenust osutatakse Rõuge, Lasva, Haanja, Mõniste ja Urvaste vallas. Sotsiaaltransporditeenust ei osuta üksnes Antsla ja Varstu vald. Päevakeskuse teenust osutatakse Vastseliina vallas, Võru vallas ja Võru linnas. Avaliku sauna teenust pakub Antsla, Lasva, Meremäe, Rõuge, Sõmerpalu, Vastseliina ja Võru vald. Teatuid teenuseid osutatakse küll vajadusel, kuid omavalitsus ei osuta teenust ise otseselt.

Andmed teenuste reaalse osutamise ning õigusaktide järgi osutatavate teenuste kohta on üsnagi erinevad, see võib tuleneda sellest, et kõik õigusaktid ei ole tehtud

kättesaadavaks ning samuti on võimalik, et kõik teenused ei ole reguleeritud õigusaktidega.

Küsitlusele vastanud sotsiaaltöötajate puhul tõi enamus neist välja, et õigusaktidega on reguleeritud kõik sotsiaalteenused ja- toetused, mida rahastatakse kohaliku omavalitsuse eelarvest. Kõigest üks omavalitsus on välja toonud, et kõik teenused ja toetused ei ole reguleeritud õigusaktidega. Kõik omavalitsuste sotsiaaltöötajad on välja toonud, et sotsiaalteenuste ja- toetuste õigusaktide muutmine käib vastavalt vajadusele, kaks omavalitsust on lisaks märkinud, et ka teatud aja tagant vaadatakse õigusaktid üle.

Võru Maavalitsuse sotsiaalhoolekande spetsialist on leidnud, et teenuste nõuded ja korrad võiksid olla KOV-idel välja töötatud ühiselt, siis oleksid need üheselt tõlgendatavad, kuid keegi sellega vabatahtlikult ei tegele kui seadusega kohustatud ei ole.

Kuna kohalik omavalitsus on avalikkusele suunatud organisatsioon, siis kohaliku omavalitsuse võimekuse näitajana võib lugeda ka seda, kuivõrd avalik on informatsiooni jagamine. Sotsiaalhoolekande puhul võib hinnata seda aspekti, kui kättesaadav on informatsioon omavalitsuste kodulehtedel. 13-st omavalitsusest kaheksal omavalitsusel on kodulehel selgelt ning lihtsalt kättesaadavad olulisemad sotsiaaltoetuste kui ka sotsiaalteenuste õigusaktid. Samas kui õigusaktid pole kättesaadavad, siis üldjuhul on kättesaadav vähemalt kokkuvõtlik informatsioon sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste kohta või on viide Riigi Teataja õigusaktide juurde. Kohati on puudu just detailsem info nagu näiteks toetuste suurused.

Samuti ei ole teenuste osas aktiivselt STAR programm kasutusele võetud, koguni viis sotsiaaltöötajat tõi välja, et mitte üksi teenus ei ole kirjeldatud STAR-is, ühes omavalitsuses on suurem osas teenustest kirjeldatud ning ühes omavalitsuses on kirjeldatud teenused, mida määratakse rohkem. Üks vastaja ei osanud sellele küsimusele vastata.

Sotsiaalteenuste kvaliteedist lähtuvalt on positiivne, et suurem osa omavalitsustest on viinud läbi rahulolu-uuringuid sotsiaalteenuste osutamise osas. Kõigest kahes omavalitsuses ei ole viidud läbi uuringuid ning üks sotsiaaltöötaja ei oska öelda, kas on

uuringuid läbi viidud. Välja on toodud ka, et uuringud on toimunud näiteks lõputööga seoses ning samuti, et rahulolu-uuringuid viiakse läbi teenuse tarbijate kodudes.

Samas ei ole omavalitsustes pööratud tähelepanu kvaliteedijuhtimisele. Kvaliteedijuhtimise süsteemide olemasolu kohta ei oska kolm vastajat öelda, kas nende omavalitsuses seda kasutakse, viis sotsiaaltöötajat on välja toonud, et nende omavalitsuses ei kasutata ühtegi kvaliteedijuhtimise süsteemi.

Suurem osa omavalitsuste juhte leiab, et nende omavalitsuses on kõige olulisemad teenused olemas ning kvaliteet on hea. Kõigest üks juht leiab, et teenuseid on liiga vähe ning paljude sihtrühmade vajadused ei ole kaetud. Üks omavalitsuse juht on välja toonud, et olulisemad teenused on küll olemas, kuid kvaliteeti on samas keeruline hinnata. Välja on toodud, et vajadus oleks näiteks tugiisikuteenuse ning töötutele suunatud teenuste järgi. Samuti on märgitud, et ollakse rahul küll teenuse sisuga, kuid probleeme on teenuse tehnilise poolega ning ka teiste eluvaldkondade kaugenemine inimesest avaldab mõju.

Ametlikku järelevalvet teenuste üle omavalitsustes teeb maavalitsus ning Võru Maavalitsuse sotsiaalhoolekande peaspetsialist on andnud ülevaate järelevalvest ja selle tulemustest. Maavalitsus ei teosta järelevalvet riigi rahastavatest teenustest rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste üle, seda teostab Sotsiaalkindlustusamet, kõikide ülejäänud riigi rahastatavate ja kohalike omavalitsuste teenuste üle on maavanemal õigus teostada järelevalvet. Samuti on õigus teostada järelevalvet KOV-idele riigi eelarvest eraldatud tasandus- ja toetusfondi rahaliste vahendite sihtotstarbelise kasutamise üle.

Ta toob välja, et seadus ei määratle, kuidas, kui tihti ja millistel alustel maavanem järelevalvet teostab ning kvaliteedi tagab, kuid järelevalve paremaks korraldamiseks on Sotsiaalministeerium soovituslikuks kasutamiseks välja töötanud vastava juhendi ja vormid. Korraline järelevalve toimub kord kolme aasta jooksul – Võru maakonnas on korrapäraselt ja vastavalt tööplaanile teostatud järelevalveid alates 2009. aasta sügisest. Käesolevas töös on välja toodud ülevaate järelevalve teostamise kohta eelkõige kohaliku omavalitsuse poolt rahastatavate teenuste kohta.

Maavalitsuse spetsialist kirjeldab, et 2009. aastal teostati järelevalvet sotsiaalteenuste osutamise kvaliteedi üle kolmes, 2010. aastal neljas ja 2011. aastal kahes maakonna tegutsevas hoolekandeesutuses. 2011. aastal teostati järelevalvet ühes KOV-is koduteenuse osutamise korra ja kvaliteedi üle. 2012. aastal teostati järelevalvet üheksas KOV-is koduteenuste osutamise korra ja kvaliteedi üle, kuues KOV-is laste perekonnas hooldamise teenuse korraldamise ja kvaliteedi üle. 2013. aastal alustati uuesti neljas hoolekandeesutuses järelevalvetega, kus teostati viimati 2009. aastal.

Maavalitsuse spetsialist on välja toonud, et tähelepanu pööratakse järelevalve objektiks oleva teenuse kohta sotsiaalhoolekande seaduses toodud seadusandlikele sätetele ning ka Sotsiaalministeeriumi kodulehel toodud soovituslike juhendite täitmisele. Tutvutakse teenuse korraldamiseks oleva dokumentatsiooniga, vesteldakse klientide ja teenuse osutajatega ning järelevalve käigus koostatud õiendi või akti alusel antakse hinnang osutava teenuse kvaliteedi kohta.

Maavalitsuse sotsiaalhoolekande spetsialist toob välja, et 2012. aastal teostatud järelevalve kohta laste perekonnas hooldamise teenuse korraldamise ja kvaliteedi osas olid peamised järeldused, et laste suunamisel perekonnas hooldamise teenusele ei ole eelnevalt kasutatud teisi seadusega sätestatud sotsiaalteenuseid või sotsiaaltoetusi laste hoolekande korraldamiseks, teenuse osutamisel ei järgita sotsiaalhoolekande seaduses ja sotsiaalministri määruses sätestatud ega olda kursis õigusaktide muudatustega. Järelevalvet teenuse osutamise üle ei ole kohalikud omavalitsused teostanud.

Samuti lisab ta, et 2011. aastal teostatud järelevalve kohta ühes KOV-is koduteenuste osutamise korra ja kvaliteedi üle oli järeldus, et KOV osutab koduteenust lähtuvalt Sotsiaalhoolekande seadusele, kuid teenuse osutamise tingimused ja kord ei ole ühtsetel alustel reguleeritud ega korraldatud toimiv koostöö teenuse osutajaga. Teenuse kättesaadavus, kvaliteet ja tarbija rahulolu teenusega on saavutatud hallatava asutuse juhtumikorraldaja, vanem avahooldustöötaja ja direktori vahelises koostöös ning sõltunud avahooldustöötajate pädevusest ning mitte KOV-i asjatundlikkusest teenuse korraldamisel. Võru Maavalitsusele laekunud kaebused koduteenuse osutamise kvaliteedi üle järelevalve käigus kinnitust ei leidnud.

Maavalitsuste spetsialist kirjeldab, et 2012. aastal teostatud järelevalve kohta üheksas KOV-is koduteenuste korraldamise ja kvaliteedi üle olid peamised järeldused, et kõik kontrollitud kohalikud omavalitsused lähtuvad koduteenuse osutamisel sotsiaalhoolekande seaduses sätestatust. Koduteenuse osutamise korraldus ja kvaliteet vastab kliendi huvidele. Koduteenuse arendamise eesmärgid ja tegevused ei ole kohalike omavalitsuste arengukavades planeeritud. Kohalikud omavalitsused täidavad halduslepingutega võetud ülesandeid. Koduteenuse osutamist reguleerivad õigusaktid ei vasta nõuetele ning teenuse osutamist reguleeriv dokumentatsioon ei ole enamusel juhtudel sidus ega terviklik. Koostöö kohaliku omavalitsuse sotsiaalvaldkonna eest vastutava ametniku ja juriidilise teenindamise eest vastutava ametniku vahel ei ole koduteenuse korraldamist reguleerivate haldusaktide koostamisel olnud piisavalt tulemuslik. Järelevalvet teenuse osutamise õiguslikkuse, kvaliteedi ja korralduse üle ei ole kohalik omavalitsus teostatud.

### **2.3.3. Sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste arendamine**

Kohaliku omavalitsuse võimekuse puhul on oluline hinnata ka seda, milline võimekus on omavalitsusel ennast edasi arendada. Järgnevalt on välja toodud peamised hinnangud sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste arendamise osas, samuti on analüüsitud, millised välised suhted on KOV-idel ning kuidas nähakse edaspidi omavalitsuste, maavalitsuse ja VOL-i rolli.

Sotsiaaltöötajatel paluti välja valida kolm peamist põhjust, miks on kohalikus omavalitsuses keeruline uusi sotsiaalteenuseid välja arendada. Üks omavalitsus valis välja kõigest ühe põhjuse ning üks omavalitsus valis välja kaks põhjust, teised valisid kolm. Võib öelda, et põhjused olid paljuski sarnased omavalitsuste jaoks. Kõik kohalikud omavalitsused tõid välja, et teenuse osutamine on kallis, kohalikule omavalitsusele liiga kulukas. Kuus omavalitsust tõi välja, et potentsiaalseid kliente on liiga vähe, pole otstarbekas teenust osutada. Viis omavalitsust tõi välja, et esialgne investering on suur (nt hooned, seadmed jne). Üks omavalitsus tõi ka välja, et pole piisavalt kvalifitseeritud tööjõudu ning samuti üks omavalitsus tõi välja, et piirkonnas pole sobivat teenusepakkujat, kohalik omavalitsus ise ei soovi teenust osutada.

Olulisteks põhjusteks ei peetud, et kohaliku omavalitsusel on vähesed teadmised ja oskused ning teenust ei peeta oluliseks otsustajate tasandil.

Suurem osa omavalitsustest on arendanud sotsiaalteenuseid edasi, viimase kolme aasta jooksul on kuues omavalitsuses pakkuma hakatud uusi sotsiaalteenuseid. Üks vastaja ei oska öelda, kas viimase kolme aasta jooksul on uusi teenuseid pakkuma hakatud ning kõigest ühes omavalitsuses ei ole uusi teenuseid pakkuma hakatud. Kõige enam on hakatud pakkuma tugiisikuteenust, kolmes omavalitsuses on see teenus välja arendatud. Kuid samuti on pakkuma hakatud isikliku abistaja teenust, sotsiaaleluruumiteenust, ööpäevaringse hooldamise teenust, saatjateenust, koduteenust, sotsiaaltransporditeenust ja pesu pesemise teenust.

Lähema aasta jooksul pole omavalitsustel suuremaid plaane teenuste arendamise osas, viis omavalitsuste sotsiaaltöötajat on välja toonud, et uusi teenuseid ei tule lähema aasta jooksul ning üks omavalitsus ei oska öelda, kas uusi teenuseid hakatakse pakkuma või mitte. Kaks omavalitsust on välja toonud, et hakatakse uusi teenuseid pakkuma, välja on toodud tugiisikuteenuse pakkumine ning toetatud elamise teenust, mis on küll riigi poolt rahastatud.

Omavalitsuste sotsiaaltöötajatel paluti järjestada erinevad sihtgrupid alates kõige olulisemast, et kellele peaks sotsiaalteenuseid ja –toetusi välja arendama. Väljatoodud olid järgmised sihtgrupid: lapsed ja pered, töötud, eakad, puuetega inimesed ja sõltuvusprobleemidega inimesed. Samuti oli võimalus lisada teisi sihtrühmi, üks omavalitsus lisas vähekindlustatud pered, kuid kuna lapsed ja pered olid juba välja toodud, siis jäeti see analüüsi lihtsustamise eesmärgil välja.

Omavalitsuste sotsiaaltöötajatel on erinevad nägemused, kellele peaks teenuseid eelkõige arendama, kuid üldjuhul peetakse kõige olulisemaks siiski lapsi ja peresid. Kõik omavalitsused pidasid seda, kas kõige olulisemaks või olulisuse poolest teisele kohale jäävaks sihtgrupiks. Teenuseid eakatele peeti üldiselt kõige vähem olulisemaks, kuus sotsiaaltöötajat kaheksast järjestas selle sihtgrupi eelviimaseks või viimaseks. Võrdlemisi oluliseks peeti ka teenuseid puuetega inimestele. Teenused töötule ja sõltuvusprobleemidega inimestele olid kokkuvõtlikud vähem olulised üldjuhul.

Prioriteedid teenuste arendamisel on omavalitsuste juhtide seas samas samuti väga erinevad. Juhid toovad paljuski välja, et konkreetseid prioriteete pole või samas, et kõik on prioriteediks. Neli omavalitsuse juhti siiski toob välja, et teenused eakatele on üks kindel prioriteet, kuna elanikkond aina vananeb. Kaks juhti toob välja teenused töötutele, teenused puuetega inimestele ning lastehoolekanne.

Arengukava on strateegiline dokument, mis peaks seadma suunised pikemaks ajaks. Võru maakonna kohalike omavalitsuste arengukavad on väga erinevad nii ülesehituselt kui ka sisu poolest. Kohalike omavalitsuste sotsiaalvaldkonna arenguplaanide hindamiseks analüüsiti kõiki Võru maakonna kohalike omavalitsuste arengukavade sotsiaalse kaitse osa ning tegevuskavas toodud sotsiaalse kaitse alaste tegevuste planeerimist.

Sotsiaalvaldkonna statistika ja selle analüüsi osas on kõik omavalitsused lähtunud üsna erinevalt, samas peaaegu kõik teenused ja toetused on arengukavades kirjeldatud, ühes omavalitsuses ei ole kirjeldatud sotsiaalteenuseid ning ühes omavalitsuses ei ole kirjeldatud sotsiaaltoetusi.

Arengusuundade planeerimisel on lähtunud peamiselt kahest viisist, kas eesmärgid on sõnastatud väga üldiselt või on eesmärgid sõnastatud konkreetsete teenustena. Kõigest kolmes omavalitsuses on sõnastatud nii eesmärgid kui ka konkreetsete tegevused või teenused. Tegevuskavas on suurem osa omavalitsustest välja toonud kohaliku omavalitsuse jaoks prioriteetsemad tegevused valdkonnas. Kahes omavalitsuses ei ole konkreetseid sotsiaalhoolekandelasid tegevusi välja toodud. Kõige enam on konkreetseid teenuseid kirjeldatud Võru linnas, kus neid on üle seitsme. Kõige enam on kohalikud omavalitsused välja toonud kolme teenuse arendamist. Kõige rohkem on välja toodud hoolekandeesutuste ning sotsiaalkorterite arendamise vajadust.

VOL-i sotsiaaltöö spetsialist on välja toonud teenuste ühtlustamise kohta maakonnas, et teenused on vajaduspõhised ja iga teenuse järele vajadust igas KOV-is ei pruugigi olla. Samas peaks igal pool olema valmisolek, et kui tekib kasvõi üks teenusevajaja. Ta toob välja, et kõigi KOV-ide inimestel peaks olema võimalus saada esmateenuseid sõltumata elukohast ning iga asi ei pea olema kohapeal, aga võiks teada, kust seda saada. Võiks

olla üks keskne teenuseid pakkuv ja arendav organisatsioon, kes omaks ülemaakonnalist pilti ja tegeleks sellega.

VOL-i spetsialist leiab, et alati on teenustest puudu, kuigi Võru maakonnas on areng paremuse poole toimunud, pigem pole vahendeid, et teenuseid osta. Rohkem tegevusi peaks toimuma ennetuse valdkonnas. Enam oleks vaja arendada tugiteenuseid nagu tugiisik, isiklik abistaja, nõustajad. See kergendaks väga paljude spetsialistide tööd (kasvatajad, õpetajad, sotsiaaltöötajad) ning oleks toeks lapsele ja lapsevanemale. Kuna igasuguse abistamise alus on rääkimine ja eriti vajavad seda eakad, nende jaoks võiks olla eraldi „seltsidaamid”, see annaks koduhooldustöötajatele rohkem aega praktiliste asjadega tegelemiseks.

VOL-i sotsiaaltöö peaspetsialist arwab, et ülemaakondlikke teenuseid saab arendada sel puhul, kui sihtrühm omavalitsuse jaoks on väike või vajab väga kitsa eriala spetsialiste ning regiooniti piiriüleselt võiks arendada koduhooldust ja sellega kaasnevaid tugiteenuseid.

Maavalitsuse spetsialist toob välja, et enam peaks arendama koduteenust, kuna mida kauem inimene oma kodustes tingimustes saab elada, seda odavam on see KOV-ile. Samuti arwab ta, et sotsiaaltransporditeenust võiks arendada maakonnas ühiselt või regioonide põhiselt, kuna teenus on kallis.

Võrreldes sotsiaalteenuste arendamisega ei ole uute sotsiaaltoetuste arendamine väga tähtis omavalitsustes. Uusi sotsiaaltoetusi on omavalitsustes viimase kolme aasta jooksul vähe välja arendatud. Viies omavalitsuses ei ole uusi sotsiaaltoetusi välja arendatud ning üks vastaja ei oska öelda, kas omavalitsuses on kolme eelneva aasta jooksul uusi toetusi välja arendatud. Kahes omavalitsuses on uusi toetusi kehtestatud, näiteks erakorraline toetus ning samuti koolivormi ostmise toetus.

Uute sotsiaaltoetuste väljaarendamise plaane lähema aasta jooksul enamusel sotsiaaltöötajatel ei ole, viis vastajat on välja toonud, et lähema aasta jooksul uusi sotsiaaltoetusi ei tule ning kaks omavalitsust on välja toonud, et ei oska öelda, kas lähema aasta jooksul töötatakse välja uusi sotsiaaltoetusi. Üks omavalitsus on välja toonud, et kui toimetulekutoetuse vahenditest jääb üle, siis neid vahendeid kasutatakse teisteks toetusteks.

Sotsiaalvaldkonna arengute tegemisel kaasatakse ka kodanikke (nt korraldatakse küsitlusi, ümarlaudu jne) erinevalt, kuus omavalitsust tõi välja, et kodanikke kaasatakse mõnikord, üks omavalitsus tõi välja, et enamasti kaasatakse küll ning üks tõi välja, et üldjuhul ei kaasata.

Sotsiaalvaldkonna kodanikeühenduste toetamise praktika on omavalitsustes erinev. Kolm sotsiaaltöötajat on välja toonud, et ühendusi ei toetata üldse. Viies omavalitsuses toetatakse mitterahaliselt (nt ruumide tasuta andmisega) ning kolmes toetakse lisaks ka veel rahaliselt.

Kaks omavalitsust on lepinguliselt delegeerinud sotsiaalteenuste osutamise MTÜ-le või eraettevõttele ning mõlemad on teenuse osutamisega väga rahul. Teenustest on delegeeritud ööpäevaringne hooldamine, pesu pesemine ja transporditeenus. Välja on toodud ka igapäevaelu toetamine.

Kuues omavalitsuses ei ole sotsiaalteenuste osutamist lepinguliselt delegeerinud ei MTÜ-dele ega eraettevõtetele. Viis omavalitsuse sotsiaaltöötajat ei oska öelda, kas lähitulevikus on plaan teenuseid välja delegeerida, üks omavalitsuse sotsiaaltöötaja toob välja, et omavalitsus plaanib teenust MTÜ-le või eraettevõttele delegeerida ning kaks sotsiaaltöötajat on leidnud, et lähitulevikus teenuseid lepinguliselt üle ei anta.

Kolm KOV-i juhti leiab, et lepinguliselt sotsiaalteenuseid MTÜ-dele või eraettevõtetele lähitulevikus ei delegeerita. Kaks omavalitsusjuhti ei oska öelda, kas teenuseid delegeeritakse välja, üks juht toob välja, et on kindel teenus ja MTÜ olemas, kellele on plaan teenus delegeerida. Põhjendustena, miks teenuseid ei delegeerita, on välja toodud, et teenuse osutajal peavad olema ka sotsiaalsed teadmised, seda ei saa teha ükskõik kes, samuti on leitud, et pole tõsiseltvõetavaid tegijaid. Samas on arvatud ka, et kui on tugev MTÜ või eraettevõtte ning kvaliteet on paigas ja KOV-il pole mõistlik inimest ise palgata, siis on see kaalumise küsimus.

Neli omavalitsuse sotsiaaltöötajat on välja toonud, et nende kohalik omavalitsus teeb koostööd teise omavalitsusega sotsiaalteenuste osutamisel, neljas omavalitsuses ei toimu koostööd. Seitse omavalitsust on välja toonud, et on tehtud ühisprojekte teiste omavalitsuste või asutustega sotsiaalvaldkonnas. Üks vastaja ei oska öelda, kas sellist koostööd on tehtud. Kõigest üks omavalitsuse sotsiaaltöötaja on välja toonud, et

omavalitsusel on rahvusvahelisi koostöosuhteid sotsiaalvaldkonnas, koostööd tehakse Saksaaga.

VOL-i spetsialist toob välja, et kohalike omavalitsuste koostöö naaberriikidega enamalt jaolt põhineb sõprussuhetega ja kultuurivahetusega, heal juhul kogemuste vahetamisega.

Selle küsimuse puhul, kas kohalik omavalitsus peaks täitma kõiki sotsiaalhoolekandelasid ülesandeid, mida ta hetkel täidab, leidsid peaaegu kõik sotsiaaltöötajad, et mõningaid ülesandeid võiks täita mõni riigiasutus või mõni muu institutsioon. Üks vastaja tõi välja, et otstarbekas on osutada kõiki neid ülesandeid kohaliku omavalituse tasandil.

Kohalike omavalitsuste juhtide arvamused on selle osas enam varieeruvad. Kolm juhti on välja toonud, et mõningaid ülesandeid võiks täita mõni riigiasutus või muu institutsioon, samas kaks juhti on välja toonud, et kõiki ülesandeid on mõistlik osutada just kohaliku omavalitsuse tasandil. Üks juht on välja toonud, et kohalik omavalitsus võiks täita veelgi enam ülesandeid. Üks juht on toonud välja, et kindlasti ei peaks KOV kõik ülesandeid tegema, võimalik on ka teatud teenuseid sisse osta. Välja on ka toodud, et teatud ülesandeid võiks täita koostöös, kus palgatakse üks töötaja mitme omavalitsuse peale. Leitud on, et näiteks puuetega inimeste osas peaks olema riigi tugi suurem, samuti on välja toodud, et ülesandeid võiks täita ka Töötukassa, perearst, pensioniamet. Arvatud on ka, et kohalikul tasandil on teadmised sotsiaalsetest vajadustest siiski kõige paremad ning ülesanded tuleks jaotada koos rahaga.

VOL-i sotsiaaltöö spetsialist leiab, et VOL-i, maavalitsuse ja omavalitsuste rollide muutmine on kokkulepete küsimus. Peaks vaatama seadusjärgseid ülesandeid, seda eriti maavalitsuse puhul, võimekust ja vajadusi. Ta leiab, et VOL võiks olla see tugiüksus, mis kogub ja vahendab infot.

Maavalitsuse sotsiaaltöö spetsialist on leidnud, et rollid võiksid muutuda, maavalitsuse ametnike arvu on järjest enam vähendatud ning ametnikud on üle koormatud ja ei jõua kõigega tegelda.

## **2.4. Järeldused ja ettepanekud**

Läbiviidud uurimuse tulemuste põhjal on võimalik teha peamised järeldused Võru maakonna omavalitsuse võimekuse kohta pakkuda vajalikke sotsiaalteenuseid ja sotsiaaltoetusi elanikele. Järelduste põhjal on tehtud ka olulisemad ettepanekud, et tõsta kohalike omavalitsuste võimekust.

### **2.4.1. Järeldused**

Olulisemad järeldused on tehtud uurimuse tulemuste põhjal hõlmates kohalike omavalitsuste ressursside võimekust, sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamise sooritust ning samuti on toodud välja, kuidas toimub võimekuse tõstmine sotsiaalhoolekande valdkonnas.

Võru maakonna omavalitsused on enamuses üsna väikesed ning seega ka paljudes valdades on sotsiaaltööd tegemas üks ametnik. Võru maakonna omavalitsuste võimekust tõstab kindlasti see, et sotsiaaltöötajad on üldjuhul erialase haridusega ning samuti töökogemus on üldiselt pikaajaline. Võru maakonnas on sotsiaaltöötajatel võimalik osaleda Võrumaa Omavalitsuste Liidu eestvedamisel ühisüritustel ning koolitustel, mis annab töötajatele ka võimaluse osaleda võrgustike loomisel. Sotsiaaltöötajad on välja toonud, et kutsetunnistuse omamine ei ole väga oluline nende omavalitsuses, seega võib eeldada, et suurem osa sotsiaaltöötajad ei omanda ka vastavat kutsetunnistust.

Finantsressursid on tänapäeval alati väga piiratud ning samuti võiksid ka Võru maakonna omavalitsuste kulutused sotsiaalhoolekandele olla oluliselt suuremad. Kõige suuremad kulutused on olnud Mõniste vallas, mis suuresti on seotud uute teenuste käivitamisega. Probleemne on raamatupidamislikud terminid sotsiaalse kaitse kulude tõlgendamisel. Raamatupidamislikud tegevusalad ja artiklid eelarves ning sotsiaaltöö mõisted ei ole vastavuses, seetõttu tõlgendavad ka omavalitsuste raamatupidajad neid erinevalt. See toob kaasa selle, et omavahel ei ole võimalik võrrelda sotsiaalse kaitse erinevate valdkondade kulusid.

Sotsiaaltoetusi määrab iga vald lähtuvalt vajadusest, samas võiksid ka need olla omavalitsuste lõikes sarnased ning võrreldavad, samuti toetuste suurused võivad

omavalitsuste lõikes väga palju erineb. Ka ei ühti enamasti õigusaktid ning STAR-is kasutatavad toetuste nimetused, mille tõttu ei ole võimalik koguda ühtset statistikat.

Nõrkusteks võib pidada seda, et omavalitsuste teenuste kohta pole paljudel juhtudel informatsioon kättesaadav, samuti pole kõigi teenuste kohta loodud vastavaid kordasid või pole need avalikkusele kättesaadavaks tehtud.

Omavalitsused ei ole samuti teenuste osutamisel läbi mõelnud kõik aspektid, selle tõttu võib kannatada kvaliteet, alati ei ole dokumentatsioon piisavalt korrektne, mis võib tekitada segadust teenuse tarbija ja teenuse osutaja vahel.

Võru maakonna sotsiaaltöötajad leiavad, et peamisteks probleemideks teenuste osutamisel on, et kohalikel omavalitsustel on kulukas teenuseid osutada, samuti on teenust vajavate sihtrühm väikene ning algne investering on suur. Kuna enamus omavalitsusi on ka sarnase suurusega, siis sellest tulenevalt võivad ka need põhjused sarnased olla.

Võru maakonnas osutatakse üldjuhul üsna sarnaseid teenuseid, õige enam osutatakse koduteenust, samuti sotsiaaleluruumiteenust ning sotsiaaltransporditeenust, enam tähelepanu on hakatud pöörama ka tugiisikuteenuse vajadusele. Uute teenuste arendamine on pidev, Võru maakonna omavalitsused püüavad aina laiendada teenuste hulka, et rahuldada elanike vajadusi, samas on oluline enam tähelepanu pöörata ka teenuste sisule.

Välja võib tuua, et omavalitsuste sotsiaaltöötajate arvamused erinevad mõneti sellest, kuidas näevad omavalitsuste juhid sotsiaalprobleemide lahendamise vajadust. Kui sotsiaaltöötajad peavad kindlalt kõige olulisemaks lastele ja peredele mõeldud teenuste arendamist ja teenused eakatele on oluliselt vähem olulised, siis omavalitsuste juhid leiavad, et kõige enam peaks arendama just eakatele ja samuti töötulele mõeldud teenuseid. See võib tuleneda eelkõige sellest, kui palju erinevad osapooled just nende sihtrühmade probleemidega kokku puutuvad. Omavalitsuste arengukavades ning tegevuskavades on välja toodud hoopis teised eesmärgid ja tegevused teenuste arendamise vallas, peamiselt on seal hooldekodude ja sotsiaaleluruumide teenuste arendamise vajadus välja toodud.

Omavalitsuste omavaheline koostöö on küll toimunud nii teenuste osutamise osas kui ka läbi ühisprojektide, kuid siiski on see tagasihoidlik olnud. Eelkõige on vähe koostöösuhted teiste riikidega sotsiaalhoolekandealal. Võrdlemisi vähe on ka koostööd MTÜ-dega teenuste osutamisel ning väga kindlat seisukohta edasiste koostöövormide suhtes ei ole ei sotsiaaltöötajatel ega omavalitsuste juhtidel.

Samuti on mõneti erinevad sotsiaaltöötajate ja omavalitsuste juhtide arvamused selle osas, kui palju peaksid omavalitsused täitma sotsiaalhoolekandelaseid ülesandeid. Sotsiaaltöötajad leiavad eelkõige, et mõni muu institutsioon võiks täita teatud ülesandeid, samas juhtide arvamused on erinevad, osad leiavad, et mõni muu institutsioon võiks täita ülesandeid, kuid leitakse ka, et kohalik omavalitsus on õige osutama teenuseid ning et omavalitsus võiks täita veelgi enam neid. Nii omavalitsused, kui ka Võru Maavalitsuse kui ka Võrumaa Omavalitsuste Liidu sotsiaaltöö eest vastutavad spetsialistid leiavad, et omavaheline rollide jaotus peaks toimuma, kuid keegi ei täpsusta millises osas.

#### **2.4.2. Ettepanekud kohalike omavalitsuste võimekuse tugevdamiseks**

Saadud järelduste põhjal on oluline tuua välja ka olulisemad ettepanekud, et muuta kohalike omavalitsuste võimekust tugevamaks sotsiaalhoolekande korraldamisel. Ettepanekud on tehtud erinevatele osapooltele, kohalike omavalitsuste võimekuse tõstmisel saavad oma panuse anda nii omavalitsused ise, omavalitsuste liidud, maavalitsus kui ka riik läbi ministeeriumite ning kogu ühiskond tervikuna.

Nii enese kui ka sotsiaalteenuste arendamise seisukohast võttes on oluline sotsiaaltöötajate võrgustike loomine ning enese täiendamine erialaselt. Riigi poolt võiks olla enam erialaseid koolitusi piirkonnas, ka võiks olla sihtotstarbeline toetus riigilt konkreetselt koolituste jaoks. Kuna sotsiaaltöövaldkond on lai ning enamasti on omavalitsuses üks sotsiaaltöötaja, siis peabki ta end harima väga paljudel erinevatel teemadel. Seetõttu võiks sotsiaaltöö erialade õppekavad enam olla seotud reaalse vajaduste ja võimalustega ning suurem tähelepanu peaks olema pööratud kohaliku omavalitsuse põhise sotsiaaltöö korraldamisele, õppekavad peaksid hõlmama väga laia spektrit sidudes sotsiaaltöö enam noorsootöö, hariduse ning kogukonnaarenguga.

Omavalitsused peaksid kindlasti kaaluma ka lisatööjõu palkamisele, sest omavalitsuse võimekuse suurendamiseks peaks olema tagatud kindlasti ka teatud stabiilsus omavalitsuses, kuid kuna töökoormus on üldjuhul sotsiaaltöötajatel väga suur, siis „läbi põleda“ on suur oht. Samuti sotsiaaltöötajate ülesanded peaksid olema väga selged ja piiritletud, selleks et suunata ressursi õigesse kohta.

Sotsiaaltöötajate ametinimetused on väga erinevad, riiklikul tasandil võiks see olla enam reguleeritud ning võiks olla ka teatud karjäärisüsteem, mis oleks seotud ka haridusega. Samuti sotsiaaltöötaja ametinimetust ei tohiks kasutada kergekäeliselt, ei tohiks tekkida situatsiooni, et kõik abistavaid töid tegevad inimesed nimetavad ennast sotsiaaltöötajateks. Ühtne arusaam peaks olema sotsiaaltöötajate kutsetunnistuse omandamise eemärgist ja vajadusest.

Ettepanek on, et Rahandusministeerium koostöös Sotsiaalministeeriumiga ühtlustaks eelarves kasutatavad raamatupidamislikud tegevusalad ja artiklid üheste mõistetega, mida kasutavad ka sotsiaaltöötajad, see annaks võimaluse täpsemalt analüüsida tegelikke omavalitsuste kulusid sotsiaalsele kaitsele.

Võimekust hinnatakse kohati ka selle järgi kui palju informatsioonist on üldse kättesaadav. Omavalitsustele oleks ettepanek pöörata enam tähelepanu informatsioonile, mis on avalikustatud ning mis võiks olla. Väljapoole jätab omavalitsus parema mulje, mida avalikum ja läbipaistvam ta on. Teenuste kvaliteedi osas on oluline, et teenused oleksid reguleeritud õigusaktidega ning kasutusel oleks ka muu dokumentatsioon. Teenuste ja toetuste arendamise ning töö lihtsustamise eesmärgil on oluline kasutada ka STAR-i kõikki võimalus, statistiliste andmete ühtlustamise põhimõttel on otstarbekas ühtlustada STAR-is kasutatavad kirjeldused õigusaktides kasutatavate toetuste ja teenuste nimetustega. Seda peaksid KOV-ide sotsiaaltöötajad jälgima ja vastavad parandused tegema.

Omavalitsused peaksid sotsiaalteenuste arendamise osas selged eesmärgid seadma, et need oleksid nii strateegilistes dokumentides välja toodud kui ka sotsiaaltöötajatel ning omavalitsuste juhtidel oleksid ühesed arusaamad neist. Kuna ressursid on ja jäävad piiratuks, siis on mõistlik määratleda mingid teatud prioriteedid, et kellele ja mida kõige pealt tehakse, selge on see, et kõiki valdkondi ei saa korraga võrdselt arendada.

Omavalitsuse ühine pingitus peaks olema teenuste arendamine, seega on vajalik, et kõik osapooled oleksid kursis, mille poole täpselt püüeldakse.

Kuna suurem osa omavalitsusi on väikesed ning teenuste vajajaid ei ole palju, siis on mõistlik kui teenust osutatakse kas regioonipõhiselt või maakondlikult, võimalusel võiks teenuste pakkumine toimuda ka projektide põhiselt, selleks, et hinnata, kas sellised lahendused on üldse sobivad. Samuti võiks enam arutelu tekitada regioonipõhiste spetsiaalsete üksuste loomise teemal teatud ülesannete lahendamiseks.

Edasiste arengute tegemiseks oleks vaja suurenda ka rahvusvahelist koostööd, selleks et leida uusi lahendusi kui ka õppida teiste riikide vigadest. Koostöö suurendamise roll peaks olema nii omavalitsustel endil, kuid ka VOL võiks võtta maakonda hõlmava koostöö eestvedamise rolli.

Kuna kolmas sektor on Võru maakonnas veel küllaltki nõrk sotsiaalvaldkonna teenuste pakumisel ja arendamisel, siis mõistlik on sotsiaalteenuste puhul toetada järk-järgult MTÜ-sid ning alles, siis kui MTÜ-d on piisavalt iseseisvad, delegeerida neile ka vastavad teenused. Tähtis on omavalitsustes enese sees kokku leppida selles osas ühesed arusaamad.

Põhjalikumalt peaks analüüsima kohalike omavalitsuste, maavalitsuse ja Võrumaa Omavalitsuste Liidu rolle sotsiaalhoolekandete rollide täitmisel, samuti vaadata ka teiste riigi organisatsioonide ülesandeid, mis asuvad Võru maakonnas. Paremaks teenuste osutamiseks võiksid ülesanded koos vahenditega minna sobivale institutsioonile, selleks on vajalik läbi viia teatud kujul haldusreform ning saavutada omavahelised kokkulepped.

Selleks, et oma võimekust tõsta ei pea alati rahalisi kulutusi tegema, võimalik on teenuse kvaliteeti parandada ka teisiti, töötada välja vajalik dokumentatsioon ning see kasutusele võtta. Samuti suurenda omavahelist suhtlemist nii riigi, teiste omavalitsustega kui ka teiste institutsioonidega, oluline on kaasata ka omavalitsuse elanikke olulisemate protsesside juurde, samuti võiks suurem olla positiivne meedia kajastus sotsiaaltöö tegijate kohta. Võimekuse tõstmiseks on vajalik ressursside suurendamine, kvaliteedi tõstmine ning arengute planeerimine ja horisontaalse kui ka vertikaalse suhtlemise tõhustamine.

## KOKKUVÕTE

Kohalikud omavalitsused on oma olemuselt väga erinevad ning seetõttu on nende võimekus pakkuda vajalikke teenuseid ja toetusi ebahühtlane, samas soovivad inimesed saada ikkagi nende vajadusi rahuldavaid teenuseid. Seetõttu on oluline, et uuritakse peamisi probleeme kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö korraldamisel ning leitakse lahendusi nendele.

Käesolevas töös on antud esmalt ülevaade Eesti sotsiaalhoolekande süsteemi arengust ning keskendutud just kohaliku omavalitsuse rollidele läbi ajaloo. Samuti on toodud välja peamised põhimõtted sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamise osas kohaliku omavalitsuse tasandil. Eesti sotsiaalhoolekande areng on ühiskonnas toimunud drastilistele muudatuste tõttu palju muutunud, samas tänapäevane sotsiaalhoolekande korraldamine on taasiseseisvunud Eesti perioodil olnud muutumatu ning kohalik omavalitsus on eelkõige mänginud olulist rolli sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamisel. Eestil on võimalus üle võtta ka sotsiaaltöö korraldamise praktika näiteid mujalt maailmast, kuid kuna Eesti asub Euroopa kultuuriruumis ning ajaloolised sündmused ja keskkonna tingimused on sarnased, siis on otstarbekas vaadata just Euroopa riikide sotsiaalhoolekande süsteemide arengut. Euroopa riikides on näha, et tsentraliseerituse ja detsentraliseerituse tase on erinev, samuti kolmanda sektori roll sotsiaalteenuste osutamisel. Inglismaa näite puhul on läbi ajaloo näha, kuidas on püütud sotsiaalhoolekande süsteemi muuta aina paremaks, samuti on seal pakutud ka väga konkreetseid ettepanekuid kohalike omavalitsuste võimekuse tõstmiseks. Kohalike omavalitsuste võimekuse olemuse üle arutletakse palju, nii Eestis kui ka teistes riikides on välja kujundatud erinevad kriteeriumid selleks, et tõsta omavalitsuste võimekust. Võimekuse tõstmise oluliseks eelduseks on muutuste elluviimine, käesolevas töös on välja toodud näiteid teiste riikide praktikast sotsiaalteenuste arendamisel.

Töö raames viidi läbi uurimus Võru maakonna kohalike omavalitsuste võimekuse kohta pakkuda vajalikke sotsiaalteenuseid ja sotsiaaltoetusi. Uurimuses hinnati seda, millised

on kohalike omavalitsuste ressursid ning milliseid sotsiaalteenuseid ja sotsiaaltoetusi osutatakse Võru maakonnas. Samuti selgitati seda, kuidas toimub võimekuse tõstmine läbi arendustegevuse ning kas kohalike omavalitsuste ja teiste institutsioonide rollid peaksid muutuma, et sotsiaalteenuste osutamine oleks efektiivsem. Uuringust selgus, et finantsressursid on üsnagi piiratud, kuid samas maakonna lõikes on kulutused omavalitsustes üsna erinevad. Kindlasti omavalitsuste võimekust tõstab see, et Võru maakonna sotsiaaltöötajad on üldjuhul erialase haridusega ning pikaajalise kogemusega, samuti võrgustikutöö ja enese arendamine toimub Võrumaa Omavalitsuste Liidu eestvedamisel. Sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamine maakonnas on üsna varieeruv ning kõik omavalitsused kasutavad oma õigust neid enda vajadustest lähtuvalt osutada. Samas peaks püüdlema selle poole, et omavalitsuste vahel oleks võimalik erinevaid teenuseid ja toetusi võrrelda, et oleks olemas ühesed õigusaktid, eelarve koostamise kriteeriumid ning samuti STAR programmi kasutamine statistiliste andmete loomiseks. Omavalitsused on suutnud mitmekesistada juba teenuste hulka, kuid enam on vaja tegeleda ka kvaliteedi tagamisega. Võimekuse tõstmiseks on oluline suurenda suhtlemist erinevate inimeste ja organisatsioonide vahel, seda nii omavalitsuse sees kui ka ühiskonnas laiemalt. Sotsiaalhoolekande arendamisel on tähtis fikseerida ka teatud prioriteedid, selleks, et kõigil osapooltel oleks selge ühine eesmärk. Arengute elluviimisel näevad nii kohalikud omavalitsused kui ka teised institutsioonid, et vaja on muutusi ning toimuma peab ülesannete ja rollide jaotuse muutus. Lahendamata on küsimus, kuidas seda täpselt tehakse ning kes on selle eestvedajaks.

Võimekust on väga keeruline objektiivselt hinnata, alati on soorituse analüüsimisel subjektiivne külg. Kohalike omavalitsuste võimekuse küsimus jääb alati ülesse, oluline on vaja kindlaks teha, millised muutused on kergemini elluviidavad ning mis nõuavad enam ressursse. Reformide elluviimine peaks toimuma etappide viisi ning kindlasti on vajalik ellu viia muudatused sotsiaalhoolekande korraldamisel. Edaspidised uuringud võiksid keskenduda spetsiifilisematele teemadele, näiteks millised muutusi saab organisatsiooniliselt ellu viia, kuidas tõsta eelkõige kvaliteeti ja milline peaks olema üleannete jaotus erinevate tasandite vahel.

## VIIDATUD ALLIKAD

1. **Abels, M.** 2012. Managing through Collaborative Networks: A Twenty – First Century Mandate for Local Government. – State and Local Government Review, Vol. 44, pp. 29–43.
2. **Ainsaar, M., Soo, K.** 2009. Kohalike omavalitsuste toetus lastega peredele 2008 ja laste päevahoid 2008–2009 Eestis. Tartu Ülikool, Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut. Rahvastikuministri büroo.
3. **Alavaikko, M.** 2008. Community, Identity and „Civil Society from Above“: The Arrival of Individual Responsibility and Local Social Policy. – Social Work in Restructured European Welfare Systems. Ed. Fortunato, V., Friesenhahn, G.J., Kantowicz, E. Rooma: Carocci editore, pp. 55–65.
4. **Bahle, T.** 2003. The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat? – Journal of European Social Policy, Vol. 13 (1), pp. 5–20.
5. **Ben-Gera, M., Tomassi, D., Freibert, A., Jean, S., Loeffler, E., Reka, B.** 2005. Assessment of Administrative Capacity in Kosovo. Prepared for the United Nations Development Programme (UNDP) by the Kosovo Capacity Assessment Project (KCAP)Team.  
[[http://www.unrol.org/files/Assessment%20Admin%20Capacity\\_Kosovo.pdf](http://www.unrol.org/files/Assessment%20Admin%20Capacity_Kosovo.pdf)]  
06.05.2014.
6. **Brown, L.** 2010. Balancing Risk and Innovation to Improve Social Work Practice. – British Journal of Social Work, Vol. 40, pp. 1211–1228.
7. **Dickens, J.** 2010. Social Work in England at a Watershed- As Always: From the Seebohm Report to the Social Work Task Force. British Journal of Social Work. Vol. 41, pp. 22–39.
8. Eelarve aruanne 2013. 2014. Rahandusministeerium.  
[[www.fin.ee/doc.php?110577](http://www.fin.ee/doc.php?110577)] 27.03.2014.
9. Eesti Vabariigi Põhiseadus 1992. – Riigi Teataja I osa, 1992, nr 26, art 349
10. Euroopa avaliku halduse printsiibid SIGMA kogumik nr. 27. 2000. OECD. OÜ Infotruk. [ <http://www.oecd.org/dataoecd/23/25/39560237.pdf>] 26.04.1014

11. Halduskoostöö seadus 2003. – Riigi Teataja I osa, 2003, nr 20, art 17
12. **Hansen, H-T.** 2009. The Dynamics of Social Assistance Reciprocity: Empirical Evidence from Norway. – European Sociological Review. Vol.25 (2), pp. 215– 231.
13. **Harris, J.** 2008. State Social Work: Constructing the Present from Moments in the Past. – British Journal of Social Work, Vol. 38, pp. 662–679.
14. Hoolekande kontseptsioon. 2004. Sotsiaalministeerium.  
[[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekande/hoolekande\\_kontseptsioon.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekande/hoolekande_kontseptsioon.pdf)] 07.02.2014.
15. **Humphrey, J. C.** 2003. New Labour and regulatory reform of social care. – Critical Social Policy, Vol. 23, pp. 5–24.
16. **Jones, R.** 2012. The Best of Times, the Worst of Times: Social Work and its Moments. – British Journal of Social Work, pp. 1–18.
17. Kohalik omavalitsus Eestis. 2008. Siseministeerium.  
[<https://www.siseministeerium.ee/kov/>] 23.03.2014
18. Kohalik omavalitsus haldussüsteemis. Siseministeerium.  
[<https://www.siseministeerium.ee/kov/>] 04.01.2014.
19. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 1993. – Riigi Teataja I osa, 1993, nr 37, art 558.
20. Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2012. 2013. Geomeedia, Tartu  
[[https://www.siseministeerium.ee/public/KOV\\_indeks\\_\\_2013\\_aruanne\\_final.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_indeks__2013_aruanne_final.pdf)]  
16.02.2014.
21. Kokkuvõte hoolekandekontseptsiooni tutvustavates seminarides.  
[[www.sm.ee/fileadmin/.../kokkuevote\\_seminaridest.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/.../kokkuevote_seminaridest.pdf)] 07.02.2014.
22. KOV toetused 12.2013. [<http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalteenuste-ja-toetuste-andmeregister-star/kuustatistika-aruanDED-sisselogimine/kuustatistika-aruanDED-piiranguga.html>] 08.03.2014.
23. **Kriisk, K.** 2012. Kohalike omavalitsuste sotsiaaltoetused õigusaktides ning eelarvetes. Tallinna Ülikool sotsiaaltöö instituut.(Magistritöö)
24. **Kõiv, M.** Hoolekanne. Ajalooarhiiv. [<http://www.ra.ee/ehaest/hoolekanne/>]  
14.02.2014.

25. Local authority social services: an introduction. 2002. Ed. Hill, M. Blackwell Publishers.
26. **Manthorpe, J., Stevens, M.** 2010. Increasing Care Options in the Countryside: Developing an Understanding of the Potential Impact of Personalization for Social Work with Rural Older People. – *British Journal of Social Work*, Vol. 40, pp. 1452–1469.
27. **Medar, M.** 2002. Sotsiaalteenused – kellele, miks ja kuidas? Pärnu: Tartu Ülikooli Pärnu kolledži publikatsioon.
28. **Medar, M.** 2004. Ida-Virumaa ja Pärnumaa elanike toimetulek: sotsiaalteenuste vajadus, kasutamine ja korraldus. Tallinn: TPÜ Kirjastus.
29. Modernising Social Work. Critical considerations. 2009. Ed. Harris, J., White, V. The Policy Press.
30. **Mwans, L-K. J., Kreitzer, L.** 2012. Social Work in Africa. – *The SAGE Handbook of International Social Work*. Ed. Lyons, K., Hokenstad, T., Pawar, M., Huegler, N., Hall, N. SAGE Publications Ltd. pp. 393–406
31. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta 1996. – Riigi Teataja II osa, 2000, nr 15, art 93
32. **Pawar, M., Tsui, M.** 2012. Social Work in Southern and Eastern Asia. – *The SAGE Handbook of International Social Work*. Ed. Lyons, K., Hokenstad, T., Pawar, M., Huegler, N., Hall, N. SAGE Publications Ltd. pp. 407–420
33. **Peters, K.** 2008, Local Government and the Reform of Health and Social Care in the Netherlands. – *Social Work in Restructured European Welfare Systems*. Ed. Fortunato, V., Friesenhahn, G.J., Kantowicz, E. Roma: Carocci editore, pp. 41–54
34. **Pinker, R. A.** 2012. Social service. [<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/551426/social-service>] 15.03.2014.
35. Põhiseaduse analüüs. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Justiitsministeerium. [<http://www.just.ee/10731>] 05.05.2014
36. **Raudla, H.** Kodaniku raamat. 2002. [[http://www.siseministeerium.ee/public/kodaniku\\_raamat.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/kodaniku_raamat.pdf)] 16.02.2014.
37. **Reichard, C.** 2006. Strengthening competitiveness of local public service providers in Germany. – *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 72 (4), pp. 473–492.

38. **Revelli, F.** 2010. Spend more, get more? An inquiry into English local government performance. – Oxford Economic Papers, Vol. 62, pp. 185–207.
39. **Romero, R.G., Haubrich, D., McLean, I.** 2010. To what extent does deprivation affect the performance of English local authorities? – International Review of Administrative Sciences, Vol. 76 (1), pp. 137–170.
40. **Saracostti, M., Reininger, T., Parada, H.** 2012. Social Work in Latin America. – The SAGE Handbook of International Social Work. Ed. Lyons, K., Hokenstad, T., Pawar, M., Huegler, N., Hall, N. SAGE Publications Ltd. pp. 466–479
41. **Scarpa, S.** 2009. The scalar dimension of welfare state development: the case of Swedish and Finnish social assistance systems. – Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. Vol. 2, pp. 67-83
42. **Sipilä, J.** 1997. Comparative Research on Social Care Service Systems – How to Proceed? European Social Services – Policies and Priorities to the Year 2000.
43. Social Work in Ireland: Historical Perspectives. 2005. Ed. Kearney, N., Skehill, C. Dublin
44. Sotsiaalhoolekande seadus 1995. – Riigi Teataja I osa, 1995, nr 21, art 323
45. **Stevens, P. A.** 2005. Assessing the Performance of Local Government. – National Institute Economic Review, Vol. 193, pp. 90–101.
46. **Woolham, J., Benton, C.** 2013. The Costs and Benefits of Personal Budgets for Older People: Evidence from a single Local Authority. – British Journal of Social Work, Vol. 43, pp. 1472–1491.
47. Võru maakond. Statistikaamet. [<http://www.stat.ee/ppe-voru-maakond>] 19.04.2014.
48. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012.–2013. aastal. Riigikontrolöri kokkuvõtte Eesti riigiarengu ja majanduse probleemidest. 2013. Riigikontrolli aruanne.  
[<http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Riigikontrolliaastaaruanneparlamendile/tabid/110/language/et-EE/Default.aspx>] 15.02.2014

## LISAD

### Lisa 1. Küsitlus kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatele

Palun leia aega vastata minu, Tartu Ülikooli Pärnu kolledži üliõpilase Mariliis Raidma, lõputöö „Kohalike omavalitsuste võimekus pakkuda sotsiaaltoetusi ning sotsiaalteenuseid Võru maakonna näitel“ küsitlusele. Küsitlusele vastamine võtab ca 20 minut aega. Palun märgi sobiv vastus endale sobival viisil. Üldjuhul tuleb valikvastustega küsimuste puhul valida üks kõige sobivam vastus, rohkemate valikute korral on küsimuse juurde sulgudesse märgitud täpsem informatsioon. Vastuseid kasutatakse üldistavalt ning vastajate anonüümsus tagatakse.

#### Kui palju on Sinu kohalikus omavalitsuses elanikke?

- a) Alla 1500
- b) 1500-2499
- c) 2500-4999
- d) Üle 5000

Loetle kohalikus omavalitsuses töötavad sotsiaaltöötajad/lastekaitsetöötajad ning märgi tabelisse täpne ametinimetus, ametikoha kohtade arv, töötaja haridus ning lõpetatud eriala ning sotsiaaltöötajana töötamise staaž.

Ametinimetus	Kohtade arv	Haridus	Eriala	Sotsiaaltöö staaž

## Lisa 1 järg

**Millisel määral toetab tööandja sotsiaaltöötajate erialast edasiarendamist? (Vali kõik sobivad variandid!)**

- a) Koolitustel osalemist peetakse väga vajalikuks
- b) Oluliseks peetakse erinevate võrgustike loomist, ühisüritustel ning koostööpäevadel osalemist
- c) Tähtsaks peetakse kutsetunnistuse omamist
- d) Vajalikuks peetakse erialast õpet (tööandja soosib töö kõrvalt õppimist)
- e) Vähesel määral toetatakse
- f) Ei toetata üldse
- g) Muu.....

**Kas kohalikus omavalitsuses on esinenud probleeme sotsiaaltöötaja asendamisega?**

- a) Senini pole ühtegi probleeme olnud, asendaja on alati olemas.
- b) Suuremaid probleeme pole olnud, mõni teine ametnik on sotsiaaltöötajat asendanud.
- c) Sotsiaaltöötaja asendamine on lahendatud koostöös mõne teise kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajaga.
- d) Mitmeid kordi on juhtunud nii, et sotsiaaltöötajat ega pädevat asendajat pole omavalitsuse pikemat aega olnud.
- e) Sageli juhtub nii, et sotsiaaltöötaja teeb puhkusel või haiguslehel olles olulisemad tööülesanded siiski ise ära.

**Kui suures ulatuses on kohalikud toetused STAR-is kirjeldatud?**

- a) Kõik toetused on
- b) Suurem osa on
- c) Mõned toetused on, mida määratakse rohkem
- d) Mitte üksi ei ole

## **Lisa 1 järg**

### **Kas kõik teenused on STAR-is kirjeldatud?**

- a) Kõik teenused on
- b) Suurem osa on
- c) Mõned teenused on, mida määratakse rohkem
- d) Mitte üksi ei ole

### **Kas STAR-i lahendused on piisavad kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö korraldamiseks?**

- a) Kõik vajalikud võimalused on olemas
- b) Suurem osa võimalustest on olemas, kuid keskkond pole piisavalt kasutajasõbralik
- c) Ei ole kursis STAR-i kõigi võimalustega
- d) STAR ei paku piisavalt võimalusi, et mugavalt tööd teha
- e) STAR teeb igapäevase töö korraldamise ainult keerulisemaks
- f) Muu.....

### **Kas kõik sotsiaaltoetused ja -teenused, mida rahastatakse kohaliku omavalitsuse eelarvest, on reguleeritud kohaliku omavalitsuse kordadega?**

- a) Jah, kõik on reguleeritud kordadega
- b) Mõned teenused/toetused ei ole reguleeritud kordadega
- c) Ei, kõik ei ole reguleeritud kordadega

### **Millest lähtuvalt toimub sotsiaalvaldkonna õigusaktide muutmine?**

- a) Vastavalt vajadusele
- b) Teatud kindla aja tagant vaadatakse õigusaktid üle
- c) Eelkõige lähtutakse maavalitsuse järelevalve ettepanekutest

### **Kas sotsiaalteenuste osutamise osas on kohalikus omavalitsuses korraldatud klientide seas rahuolu uuringuid?**

- a) Jah

**Lisa 1 järg**

b) Ei

**Kas kohaliku omavalitsuse poolt osutatavatele sotsiaalteenustele on kehtestatud kvaliteedistandardid (nt EQUASS)?**

a) Jah

b) Ei

**Milliseid uusi sotsiaalteenuseid on hakatud kohalikus omavalitsuses pakkuma viimase kolme aasta jooksul (alates 2011. a) ?**

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

**Kas viimase kolme aasta jooksul (alates 2011. A) on välja töötatud uusi sotsiaaltoetusi, mida makstakse kohaliku omavalitsuse eelarvest? Milliseid?**

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

**Kas on plaanis hakata uusi sotsiaalteenuseid osutama lähima aasta jooksul?**

a) Jah Nimeta need:.....

b) Ei

**Kas on plaanis pakkuda uusi sotsiaaltoetusi lähima aasta jooksul?**

a) Jah Nimeta need:.....

b) Ei

**Millisele sihtgrupile mõeldud sotsiaalteenused ja- toetused vajaks kõige enam edasiarendamist? (Järjesta sihtgrupid alustades kõige olulisemast!)**

..... Lastele ja peredele

..... Töötutele

..... Eakatele

..... Puuetega inimestele

..... Sõltuvusprobleemidega inimestele

## Lisa 1 järg

**Millised on peamised põhjused, miks on kohalikus omavalitsuses keeruline uusi sotsiaalteenuseid välja töötada? (Vali välja kolm kõige olulisemat põhjust!)**

- a) Teenuse osutamine on kallid, kohalikele omavalitsusele liiga kulukas
- b) Vähesed teadmised ja oskused kohalikus omavalitsuses
- c) Potentsiaalseid kliente on liiga vähe, pole otstarbekas
- d) Pole piisavalt kvalifitseeritud tööjõudu
- e) Teenust ei peeta oluliseks otsustajate tasandil
- f) Piirkonnas pole sobivat teenusepakkujat, kohalik omavalitsus ise ei soovi teenust osutada
- g) Esialgne investeering on suur (nt hooned, seadmed jne)
- h) Muu põhjus .....

**Kuidas hindad kohalikus omavalitsuses valitsuse ja volikogu eestvedamis- ja suunamisoskust sotsiaalvaldkonna arendamisel?**

- a) Väga hea
- b) Hea
- c) Halb
- d) Väga halb

**Kas sotsiaalvaldkonna arengute tegemisel kaasatakse ka kodanikke (nt korraldatakse küsitlusi, ümarlaudu jne)?**

- a) Enamasti kaasatakse küll
- b) Mõnikord kaasatakse
- c) Üldjuhul ei kaasata

**Kas arvad, et kohalik omavalitsus peakski täitma kõiki sotsiaalhoolekandealaseid ülesandeid, mida ta hetkel täidab?**

- a) Kohalikul omavalitsusel võiks olla vähem ülesandeid
- b) Otstarbekas on osutada kõiki neid ülesandeid kohaliku omavalituse tasandil
- c) Mõningaid ülesandeid võiks täita mõni riigiasutus või mõni muu institutsioon

**Lisa 1 järg**

- d) Kindlasti peaks, kohalik omavalitsus võiks veel rohkem ülesandeid täita

**Kas teie kohalik omavalitsus toetab kuidagi sotsiaalvaldkonnas tegutsevaid kodanikeühendusi?**

- a) Annab rahalist toetust  
b) Pakub mitterahalist toetust (nt ruumide tasuta rentimine)  
c) Ei toeta

**Kas teie kohalik omavalitsus on lepinguliselt delegeerinud mõnda sotsiaalteenust MTÜ-dele või eraettevõtetele?**

- a) Jah  
b) Ei (*Liigu edasi küsimuse nr.... juurde*)

**Millised sotsiaalteenused on lepinguliselt delegeeritud ja kellele?**

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

**Kui rahul on kohalik omavalitsus lepinguliselt delegeeritud sotsiaalteenuse osutajaga?**

- a) Väga rahul  
b) Rahul  
c) Pole väga rahul

**Kas lähitulevikus on plaan lepinguliselt delegeerida mõni sotsiaalteenus mõnele MTÜ-le või eraettevõttele?**

- a) Jah  
b) Ei

**Kas Sinu kohalik omavalitsus teeb koostööd mõne teise kohaliku omavalitsusega sotsiaalteenuste osutamisel?**

- a) Jah  
b) Ei

**Lisa 1 järg**

**Kas Sinu kohalik omavalitsus on teinud ühisprojekte teiste kohalike omavalitsustega või asutustega sotsiaalvaldkonnas?**

- a) Jah
- b) Ei

**Kas Sinu kohalikul omavalitsusel on rahvusvahelisi koostöösuhteid sotsiaalvaldkonnas?**

- a) Jah                      Nimeta need riigid:.....
- b) Ei

**Kui oskad välja tuua mingeid muid probleeme või ettepanekuid kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste ja –toetuste osutamise kohta, siis too need siin välja.**

.....

.....

.....

.....

**Suured tänud, et leidsid aega vastata!**

## **Lisa 2. Küsitlus kohalike omavalituste juhtidele**

Palun leia aega vastata minu, Tartu Ülikooli Pärnu kolledži üliõpilase Mariliis Raidma, lõputöö „Kohalike omavalitsuste võimekus pakkuda sotsiaaltoetusi ning sotsiaalteenuseid Võru maakonna näitel“ küsitlusele. Küsitlusele vastamine võtab ca 10 minut aega. Palun märgi sobiv vastus endale sobival viisil. Valikvastustega küsimuste korral vali üks kõige sobivam variant, võimalusel ka kommentaari ja täpsusta valikuvarianti. Vastuseid kasutatakse üldistavalt ning vastajate anonüümsus tagatakse.

**1. Kuidas hindate oma kohaliku omavalitsuse võimekust osutada elanikele vajalikke sotsiaalteenuseid- ja toetusi? Kas kohalikul omavalitsusel on piisavalt ressursse kõigi teenuste ja toetuste osutamiseks?**

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

**a) 2. Kas Teie arvates on Teie kohalikus omavalitsuses pakutavad sotsiaalteenused elanike vajadusi rahuldavad?**

- a) Kõik vajalikud teenused on olemas ja hea kvaliteediga
- b) Kõik vajalikud teenused on olemas, kuid kvaliteet jätab soovida
- c) Kõige olulisemad teenused on olemas ning kvaliteet on hea
- d) Teenuseid on liiga vähe, paljude sihtrühmade vajadused ei ole kaetud
- e) Pakutavad sotsiaalteenused ei rahulda omavalitsuse elanikke

**Kommenteeri:**.....

.....

**3. Milliste valdkondade arendamine sotsiaalvaldkonnas on Teie kohalikus omavalitsuses prioriteet (nt lastehoolekanne, teenused puuetega inimestele, teenused eakatele, teenused töötutele jne)? Põhjenda!**

.....  
.....

**4. Kas Teie arvates peaks kohaliku omavalitsuse ülesanne olema korraldada kõiki sotsiaalhoolekandelaseid ülesandeid, mida ta hetkel korraldab?**

**Lisa 2 järg**

- a) Kohalikul omavalitsusel võiks olla vähem ülesandeid
- b) Otstarbekas on osutada kõiki neid ülesandeid kohaliku omavalituse tasandil
- c) Mõningaid ülesandeid võiks täita mõni riigiasutus või mõni muu institutsioon
- d) Kindlasti peaks, kohalik omavalitsus võiks veel rohkem ülesandeid täita

**Kommenteeri:**.....  
.....  
.....

**5. Kas lähitulevikus on plaan lepinguliselt delegeerida mõni sotsiaalteenus mõnele MTÜ-le või eraettevõttele?**

- b) Jah
- c) Ei
- d) Ei oska öelda

**Kommenteeri:**.....  
.....  
.....

**Suured tänud, et leidsid aega vastata!**

### **Lisa 3. Küsitlus Võrumaa Omavalitsuste Liidu sotsiaaltöö peaspetsialistile**

1. Millised on peamised nõrgad küljed (probleemid) Võrumaa kohalikes omavalitsustes sotsiaaltöö korraldamisel?
2. Millised on peamised tugevad küljed Võrumaa kohalikes omavalitsustes sotsiaaltöö korraldamisel?
3. Kuidas muuta kohaliku omavalitsuse tasandi sotsiaaltöö korraldamist tõhusamaks?
4. Kas kohalike omavalitsuste poolt pakutavad sotsiaalteenused on Võru maakonna vajadusi rahuldavad? Millised arengud peaksid toimuma sotsiaalteenuste arendamise osas?
5. Milliseid sotsiaalteenuseid peaks üldse Võru maakonnas enam arendama? Miks?
6. Kas mingeid sotsiaalteenuseid peaks edasi arendama Võru maakonnas ühiselt või regioonide põhiselt?
7. Kas sotsiaalteenused peaks Võru maakonnas olema enam ühtlustatud? Kes peaks sellega tegelema?
8. Kas kohalike omavalitsuste, maavalitsuse ning VOL-i rollid ja ülesanded võiksid mingil määral muutuda sotsiaalvaldkonnas?
9. Kas kohalikele sotsiaaltöötajatele pakutavad koolitusvõimalused on piisavad? Kas kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatel on piisavalt edasiarendamise võimalusi?
10. Kas Võru maakonna omavalitsused teevad koostööd teiste riikidega sotsiaalvaldkonna arendamisel või teiste institutsioonidega Eestis?

#### **Lisa 4. Küsitlus Võru Maavalitsuse sotsiaalhoolekande peaspetsialistile**

1. Millistele sotsiaalteenustele osutab maavalitsus järelevalvet kohalikes omavalitsustes? Kas on sotsiaalteenuseid, mille üle maavalitsusel ei ole õigust järelevalvet korraldada?
2. Kui sagedasti toimub järelevalve kohalikes omavalitsustes sotsiaalteenuste korraldamise üle?
3. Millele pööratakse järelevalve puhul enam tähelepanu (dokumentatsioon, teenuse kvaliteet ja sisu, klientide rahulolu jne)?
4. Millised on peamised eksimused kohalikes omavalitsustes sotsiaalteenuste korraldamisel?
5. Milliseid sotsiaalteenuseid peaks Võru maakonnas enam edasi arendama? Miks?
6. Kas sotsiaalteenused peaks Võru maakonnas olema enam ühtlustatud? Kes peaks sellega tegelema?
7. Kas mingeid sotsiaalteenuseid peaks edasi arendama Võru maakonnas ühiselt või regioonide põhiselt?
8. Kas kohalike omavalitsuste, maavalitsuse ning VOL-i rollid ja ülesanded võiksid mingil määral muutuda sotsiaalvaldkonnas?

## **SUMMARY**

### **LOCAL GOVERNMENTS CAPACITY TO PROVIDE SOCIAL ASSISTANCE AND SOCIAL SERVICES IN VÕRU COUNTY EXAMLPE**

Mariliis Raidma

There are 215 local governments in Estonia who have the duty to solve a wide range of problems in the social sphere. Local governments are all very different in their nature, inhabitants in different local governments don't get even amount social services and social assistance that they need. One of the most important roles of local governments is to organize social welfare system at the local level. Local government can decide which services to provide and which not. In order to make social welfare system on the local level more efficient, it's important to study what kind of role local government has in offering social services and social support and what kind of problems occur in local government concerning social services. Taking this information into account a local government can make changes and improve its capacity.

The work aims to investigate whether and how much different local governments in Võru county provide the necessary social services and social assistance and what are the future trends in developing social services and handing out social assistance. Also what kind of role does a local government have in the overall social welfare system.

The author has searched answers to following questions:

- What kind of social assistance and social services are offered in local governments?
- How big are local government expenditures on social welfare?
- How competent are local government social workers in implementing social welfare?
- What are the main problems at the local level in organizing social welfare system and what kind of functions could local governments have in local level social welfare system?

- What kind of plans do local governments have in the development of social services and social assistance?

The answers to these questions were found in the study. The survey revealed that financial resources are quite limited, but in different local governments the costs are quite different. It's positive that social workers in local governments are generally educated in social work and their social work experience is long-term, also social workers communicate to each other and they have joint meetings under the leadership of the Union of Local Governments in Võru county.

Social services and social support benefits in the county are already quite variable but local governments haven't paid so much attention to the quality, they should specialise more on that. Local governments should put more attention to legislations, budgeting criteria and, make sure that the statistical data that is collected in STAR program is comparable and unified.

To maximize the capacity of local governments it is important to increase the interaction between different people and organizations. Local governments have made co-operation to each other, they have offered social services together and also done joint projects, but all in over the collaboration has been slightly modest. In particular, there is little co-operation relations with other countries in the field of social welfare. Comparatively little is also in collaboration with non-profit organizations in offering social services, but it is reasonable to support non-profit organizations little by little and in the right moment suggest that they take bigger role in offering of social services.

For developing social services it is important to fix certain priorities and follow the plan. It is very important that different parties have a clear common goal and understanding. It is clear that local government functions and roles have to change in some way, local governments themselves see that, also county government and Union of Local Governments in Võru county. The question still remains how it should be done and who is to lead. To boost local government capacity they need to increase the resources, improve the quality, impose development plans and increase the horizontal and vertical communication.

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

Mina, Mariliis Raidma,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Kohalike omavalitsuste võimekus pakkuda sotsiaaltoetusi ning sotsiaalteenuseid Võru maakonna näitel“,

mille juhendaja on Anne Rähn,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Pärnus, 21.05.2014