



TARTU ÜLIKOOL
RAKE



Uuring „Teenuste uuenduslikum ja säästlikum korraldamine toimepiirkondade keskuste tagamaal“

Lõpparuanne

Detsember 2016

Uuring viidi läbi Rahandusministeeriumi tellimusel. Uuringu koostas Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.

Uuringu autorid: Veiko Sepp ja Jaanus Veemaa

ISBN 978-9985-4-1001-1 (pdf)

Uuringuga seotud küsimuste puhul palume pöörduda:

Veiko Sepp (e-post veiko.sepp@ut.ee)

Lossi 36-329, 51003, Tartu

<http://rake.ut.ee>

Sisukord

Lühikokkuvõte	5
1. Uuringu lähteülesanne ja meetodika	7
2. Teenuste analüüs	9
2.1. Noorte huviharidus ja huvitegevus.....	9
Teenuse sisu ja teenuse osutamise üldised nõuded	9
Teenuse korraldajad ja osutajad	9
Teenuse rahastamine	10
Teenuse kättesaadavus	10
Territoriaalset kättesaadavust parandavad uuenduslikud ja alternatiivsed võimalused.....	11
Head uuenduslikud ja alternatiivsed praktikad Eestis.....	13
Olulised takistused teenuse kättesaadavuse tagamisel ning ettepanekud regulatiivseteks muudatusteks.....	19
2.2. Eakate hoolekanne	20
Teenuse sisu ja teenuse osutamise üldised nõuded	20
Teenuse korraldajad ja osutajad	21
Teenuse rahastamine	21
Teenuse kättesaadavus	21
Kättesaadavust parandavad alternatiivsed võimalused.....	23
Head uuenduslikud ja alternatiivsed praktikad Eestis.....	25
Olulised takistused teenuse kättesaadavuse tagamisel ning ettepanekud regulatiivseteks muudatusteks.....	31
2.3. Esmatasandi tervishoid ja ravimite müük	32
Teenuse sisu ja teenuse osutamise üldised nõuded	32
Teenuse korraldajad ja osutajad	33
Teenuse rahastamine	33
Teenuse kättesaadavus	34
Kättesaadavust parandavad alternatiivsed võimalused.....	36
Head uuenduslikud ja alternatiivsed praktikad Eestis.....	37
Olulised takistused teenuse kättesaadavuse tagamisel ning ettepanekud regulatiivseteks muudatusteks.....	41

2.4.	Toidu- ja esmatarbekaupade müük.....	43
	Teenuse sisu ja teenuse osutamise üldised nõuded	43
	Teenuse korraldajad ja osutajad	43
	Teenuse rahastamine	43
	Teenuse kättesaadavus	43
	Kättesaadavust parandavad alternatiivsed võimalused.....	43
	Head uuenduslikud ja alternatiivsed praktikad Eestis.....	44
	Olulised takistused teenuse kättesaadavuse tagamisel ning ettepanekud regulatiivseteks muudatusteks.....	50
2.5.	Transport	52
	Teenuse sisu ja teenuse osutamise üldised nõuded	52
	Teenuse korraldajad ja osutajad	52
	Teenuse rahastamine	54
	Teenuse kättesaadavus	54
	Kättesaadavust parandavad alternatiivsed võimalused.....	56
	Head uuenduslikud ja alternatiivsed praktikad Eestis.....	59
	Olulised takistused teenuse kättesaadavuse tagamisel ning ettepanekud regulatiivseteks muudatusteks.....	64
3.	Kasutatud kirjandus.....	66

LÜHIKOKKUVÕTE

Uuringus „Teenuste uuenduslikum ja säästlikum korraldamine toimepiirkondade keskuste tagamaal“ antakse ülevaade Eesti senistest kogemustest teenuste kättesaadavuse parandamiseks uuenduslikul moel uuringu analüüsi objektiks oleva viie teenuse osas. Nendeks teenusteks on – noorte huviharidus- ja vabaajateenused; eakate hooldekanne; esmatasandi tervishoid ja ravimite müük; toidu- ja esmatarbekaupade müük; ühis-, ja sotsiaal- ja jagatud transport. Uuringu meetoodiliseks lahenduseks on mitme-juhtumi uuringu disain, kus igat uuringu objektiks olevat teenust käsitletakse iseseisva analüüsiühikuna (juhtumina) ning milles kombineeritakse kolme meetodit – maavalitsuste esindajate kirjalik ankeetküsitlus, osaliselt struktureeritud intervjuud teenuste korraldajate ja osutajatega ning õigusaktide ja uuringute sekundaarne dokumendianalüüs.

Iga teenuse puhul kirjeldatakse sissejuhatavana teenuse korraldamise ja osutamise üldisi nõudeid, teenuse kättesaadavuse nõudeid ja soovitusi ning kättesaadavuse olukorda Eestis. Seejärel antakse töö oodatud tulemustega kooskõlas iga teenuse kohta ülevaade erinevatest teenuste kättesaadavust parandavatest uuenduslikest ja alternatiivsetest võimalustest, mida Eestis rakendatakse. Iga teenuse puhul kirjeldatakse ühtse skeemi alusel kolme (esmatasandi tervishoiu ja ravimite müügi osas kahte) head uuenduslikku praktikat – kirjeldatakse teenuse sisu ja tuuakse välja selle uuenduslikud elemendid ning muud tugevused; hinnatakse teenuse rakendamise mõju teenuse tarbimise sagedusele, kliendi ja teenuse osutaja ajakulule ning rahalistele kuludele; hinnatakse teenuse finantsilist jätkusuutlikust ning avaliku sektori toetuste vajadust; hinnatakse teenuse rakendamise eelduste olulisust.

Vastates teisele uuringule seatud ülesandele antakse ülevaade iga teenuse kättesaadavust takistavatest teguritest ning tehakse - juhul kui selleks ilmneb vajadus - avalikule sektorile ettepanekud regulatiivsete muudatuste osas.

Noorte huvitegevuse ja huvihariduse puhul on lisaks rahalistele piirangutele territoriaalset kättesaadavust parandavate lahenduste arendamisel ja kasutamisel põhiliseks piiranguks kesine internetiühendus maapiirkondades. See takistab virtuaalse noortekeskuse mudeli rakendamist, aga samuti vähendab võrgustike töö efektiivsust. Huvitegevuse ja huvihariduse territoriaalset kättesaadavust ühes või teises KOV-üksuses ja selle hõreasustusega aladel võib vähendada ka valdkonna üldine vähene prioriteetsus selles üksuses. Regulatiivsed piirangud takistavad noorte huvitegevuse teenuse alternatiivsete lahenduste elluviimist minimaalselt. Noorte huvitegevuse ja huvihariduse peamiseks ja igati põhjendatud sisuliseks nõudeks on professionaalse noorsootöötaja ja huvikooli õpetaja olemasolu, kes vastutab nii oma tegevuse kvaliteedi eest, kui ka kaasatavate vabatahtlike eest.

Käsitletud **eakate hoolekandeteenuste** korraldamine on kohaliku omavalitsuse ülesandeks ning seaduste tasemel reguleeritakse nende osutamist üldisel kujul. Seetõttu puuduvad ka olulised riiklikest nõuetest ja piirangutest tulenevad takistused teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamisel. Teisest küljest tähendab see ka seda, et KOV üksustele ei ole seatud kohustuslikke teenuse kättesaadavuse kriteeriume. Riigi parimaks põhimõtteliseks võimaluseks teenuse kvaliteedi (sh kättesaadavuse) parandamiseks ja ühtlustamiseks oleks riiklike teenusstandardite ehk avaliku teenuse miinimumnõuete kehtestamine KOV

sotsiaalteenustele (sh nende kättesaadavusele), kuid selle takistuseks on kohaliku omavalitsuse iseseisev pädevus kohalike sotsiaalteenuste korraldamisel. Kõige olulisem, mida riik saab uuenduslike sotsiaalteenuste kättesaadavuse tagamiseks hõreasustusega piirkondade heaks teha on erinevate IKT lahenduste kasutusele võtmiseks vajaliku kvaliteetse internetiühenduse ja mobiilside tagamine kogu Eesti territooriumil ühtlaselt, selleks arendajatele vastavasisulisi nõudeid kehtestades ning sihtprogrammide vahendeid eraldades.

Esmatasandi tervishoiuteenuste osutamise riiklikud nõuded tegevuskoha ruumide ja personali osas on asjakohased ning nende muutmine kättesaadavuse parandamiseks ei ole põhjendatud. Riiklike regulatsioonidega on loodud võimalused õendusabi teenuse osutamiseks kõikides kodudes, sõltumata isiku elukohast (koduõendusteenus), samuti perearstiteenuse osutamiseks kodudes (perearsti ja pereõe koduviisidid). Riigi võimalused parandada esmatasandi tervishoiuteenuste kättesaadavust hõreasustusega piirkondades seonduvad Haigekassa poolt rahastatavate teenuste nimekirja täiendamisega (nt. e-perearstikeskuse platvormi teenusega) ning nende teenuste rahastamise aluseks olevate rahastamismudelite komponentide täpsustamisega. Üldpõhimõttena on teenuste ühtlase kättesaadavuse motiveerimiseks vajalik muuta teenuste kulumudelites sisalduvate kaugusetasude arvutamise eeldusi sellisel, et teenuse osutajad oleksid motiveeritud mobiilsete teenuste (koduõendus, perearsti ja pereõe koduviisidid) osutamiseks ka tegevuskohast kaugemal asuvates ja hõreasustusega piirkondades. **Apteegiteenuse** osutamine hõreasustusega piirkondade elanikele kättesaadavana on tagatud varasema muudatusega riiklikes regulatsioonides, mis on loonud võimaluse ravimite kaugmüügiks ning kehtestanud seejuures nõuded, mille alusel on teenuse hind ühetaoline kogu riigi territooriumil sõltumata ravimite transpordi tegelikest kuludest apteegist kliendi koju.

Toidu- ja esmatarbekaupade müügi teenuse vajaduse rahuldamine hõreasustusega piirkondades sõltub suuresti lahendusest, mis on seotud liikuvusvõimaluste ja ühistranspordi arengutega. Teenuse enda olulisemad regulatiivsed piirangud tulenevad toiduseadusest, mis laienevad ka kuller- ja kauplusauto teenuse osutamisel kasutatavate veokitele ja nende juhtidele. Need (tervisekaitselised toiduohutuse) nõuded on asjakohased ning nende muutmine teenuse kättesaadavuse parandamiseks ei ole põhjendatud. E-kaubanduse lahenduste kättesaadavuse tagamiseks kaugemates hõreasustusega piirkondades on tõhusaimaks viisiks määratleda alad, mis jäävad teenuse ärilise tasuvuse piirkonnast välja ning korraldada sihtalade teenindamiseks riigihange kojuveoteenuse km vähima dotatsiooni eest.

Ühistranspordis on paindlike lahenduste rakendamise oluliseks piiranguks nõuded sõitjatevedu teostavale sõiduki juhile, sätestades eraldi ühistranspordi sõitjateveo kutsetunnistus sõiduautoga sõitjate veoga tegevatele juhtidele, kes omavad üksnes B-kategooria juhtimisõigust. Oluline probleem hõreasustusega piirkondade transpordivajaduse rahuldamisel on kohalike ja maakondlike liinide kesine ühendatus üleriigilistel liinidel sõitvate ja maakondi läbivate kommertsliinidega. Selleks, et oleks võimalikult ökonoomselt moel rakendada etteveoliinide mudelit on vaja regulatiivsel tasandil tagada Maanteeameti ja regionaalse ühistranspordikeskuse jaoks õigus nõuda linnadevaheliste kommertsliinidel peatuste tegemist asulates, mis on sobivad ning määratletud (nt planeeringutes) kui ühistranspordi sõlmpunktid.

1. UURINGU LÄHTEÜLESANNE JA METOODIKA

Vastavalt lähteülesandele on uuringul kaks oodatavat tulemust:

- 1) ülevaade Eesti senistest kogemustest teenuste kättesaadavuse parandamiseks uuenduslikul moel, sealhulgas iga uuringu objektiks oleva teenuse – toidu- ja esmatarbekaupade müük; esmatasandi tervishoid ja ravimite müük; ühis-, ja sotsiaal- ja jagatud transport; eakate hooldus; noorte huviharidus ja huvitegevus - kohta vähemalt 3 parima praktika põhjalik kirjeldus;
- 2) ülevaade teenuste kättesaadavust takistavatest teguritest, mida on avalikul sektoril võimalik regulatiivsete sammudega kõrvaldada, ning ettepanekud avalikule sektorile regulatiivseteks muudatusteks.

Uurimuse oodatavatest tulemustest lähtuvalt on uuringu teostamise sobivaks meetoodiliseks lahenduseks **mitme-juhtumi uuringu (multiple case-study) disain**, kus iga uuringu objektiks olevat teenust käsitletakse iseseisva analüüsiühikuna (juhtumina) ning milles kombineeritakse kolme meetodit – kirjalikku ankeetküsitlust, osaliselt struktureeritud intervjuud ning õigusaktide ja uuringute (vt kasutatud kirjanduse loetelu) sekundaarset dokumendianalüüsi.

Tulenevalt uuringu eesmärgist on intervjuu kava keskseteks teemadeks (jutupunktideks):

- teenuste territoriaalse kättesaadavuse parandamiseks rakendatavad lahendused,
- teenuse tarbimise sageduse suurenemist toetavad lahendused
- nende lahenduste majanduslik loogika teenuse pakkuja ja teenuse tarbija seisukohast
- võimalused vähendada teenuse tarbimise ja osutamise ajakulu
- võimalused vähendada teenuse tarbimise ja osutamise rahalisi kulusid
- kauguse ja asustuse laadi (hõreasustus, tiheasustus) mõju teenuse kättesaadavuse tagamise kuludele
- teenuste territoriaalse kättesaadavuse parandamist soosivate lahenduste rakendamist takistavad nõuded ja piirangud

Neist teemadest lähtudes koostati ka lühike ankeet valikvastustega küsimustega ja neid täiendavate avatud küsimustega - seda selliselt, et ankeet sobib vastamiseks kõigi viie käsitletava teenuse kirjeldamiseks. Ankeetküsitluse valimi moodustasid 15 maavalitsust ja täpsemalt nende arendustegevusega tegelevate osakondade juhid. Igasse maakonda saadeti 5 ankeeti – üks iga teenuse kohta – mis paluti kirjalikult täita. Ankeetküsitluse peamiseks eesmärgiks oli koguda ideid huvitavate uuenduslike praktikate kohta, mida teenuse osutajatega läbi viidavate intervjuude abil edasi uurida ja kirjeldada. Rohkem või vähem täidetud ankeete saatis tagasi 8 maavalitsust, kokku 31 ankeeti. Lisaks sellele andsid veel kolme maavalitsuse esindajad kirjalike ja telefonikonsultatsioonide vormis sisendit teenuste kättesaadavust parandavate uuenduslike lahenduste kohta üldiselt ning konkreetsete uuenduslike juhtumite kohta.

Intervjueeritavate valimi moodustamisel kombineeriti **teoreetilise valimi ja lumepallivalimi** põhimõtteid. Iga juhtumi (st uuringu objektiks oleva teenuse) puhul kuulusid valimisse vastava teenuse osutamist riiklikult korraldava asutuse (ministeerium ja/või amet, ühistranspordi puhul ka maavalitsus) esindaja ning teenuse osutajaid koondava erialaliidu või -seltsi esindajad. Nende intervjuude põhiliseks sisuks oli välja

selgitada olulisi regulatiivseid piiranguid teenuste osutamisel ja teenuste kättesaadavuse tagamisel hõreasustusega piirkondades ning täiendavate huvitavate juhtumite välja selgitamine

Tuginedes nende intervjuude, maavalitsuse ankeetküsitluse sisendile ning uuringu läbiviijate muudest allikatest (nt. eelnevad uuringud aga ka internetiotsingud pakuvad välja rida kandidaate parimate praktikate valiku jaoks) saadud teadmisele valiti iga uuringu objektiks oleva teenuse kohta kolm (esmatasandi tervishoiu ja ravimite müügi puhul kaks) uuendusliku teenuse osutajat, kellega viidi läbi teemakohased intervjuud. Valdav osa intervjuudest viidi läbi salvestatud telefoniintervjuude kujul, kokku 23 intervjuud.

Teenuste kaupa viidi intervjuud läbi järgmiste organisatsioonide esindajatega:

- Noorte huviharidus ja huvitegevus: HTM, Eesti Avatud Noortekeskuste Ühendus MTÜ; Rõuge Noortekeskus; Kuressaare Linnavalitsus; MTÜ NTM (silma-silma intervjuu);
- Eakate hooldekanne: Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon; Kuressaare Hoolekanne; Rakvere Linnavalitsus;
- Esmatasandi tervishoid ja ravimite müük: Ravimiamet; Terviseamet; Eesti Perearstide Selts ja Järveotsa e-perearstikeskus; tarkvaraettevõtte Affecto; Apotheka netiapteek; Viljandi Haigla;
- Toidu- ja esmatarbekaupade müük: E-Selver; Hiiumaa Selver, Hiiumaa OVL; FIE Toomas Remmelkoor; Nõva Vallavalitsus; Võru Tarbijate Ühistu
- Ühistransport: Lääne Maavalitsus; MTÜ Ilumetsa Rongipeatuste Sõbrad; Nõva Vallavalitsus; Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik.

2. TEENUSTE ANALÜÜS

2.1. Noorte huviharidus ja huvitegevus

Teenuse sisu ja teenuse osutamise üldised nõuded

Teenuste osutamist reguleerivad noorsootöö seadus ja huvikooli seadus. Vastavalt noorsootöö seaduse § 4 lõikele 1 on noorsootöö „tingimuste loomine noore isiksuse mitmekülgseks arenguks, mis võimaldab noortel vaba tahte alusel perekonna-, tasemeharidus- ja tööväliselt tegutseda“. Huvikooli seaduse § 3 lõige 1 määratleb huvikooli mõiste – see „on haridusasutus, mis tegutseb noorsootöö valdkonnas ning loob huvihariduse omandamise ja isiksuse mitmekülgse arengu, sealhulgas oma keele ja kultuuri viljelemise võimalused huvihariduse erinevates valdkondades“.

Seadused ja nende alusel kehtestatud määrused ei sätesta spetsiifilisi konkreetseid nõudeid ja piiranguid huvitegevuse ning huvihariduse teenuse osutajatele (spetsialistidele) ning ruumidele (v.a. noortelaagrid). Vastavalt huvikooli seaduse § 18 lõikele 2 sätestatakse huvikooli töötajate õigused, kohustused, vastutus ja tööülesanded huvikooli põhimääruses, ametijuhendis ja töölepingus. Ka seadust täiendav huviharidusstandard (vastu võetud 21.03.2007 nr 24) jääb nõuete osas üldisele tasandile. Riiklikud nõuded noorsootöötaja haridusele ja kvalifikatsioonile puuduvad. Küll aga on noorsootöö eraldi kutseala, kus on kinnitatud kutsestandard – Hariduse Kutsenõukogu on andnud Eesti Noorsootöö Keskusele noorsootöötaja kutse andmise õiguse kolmele noorsootöötaja kutse tasemele ja nelja laagrikasvataja/juhataja kutse tasemele. Noorsootöö seadus ja sellele tuginev määrus sätestavad ranged kutsenõuded üksnes noortelaagri ja projektilaagri juhatajatele ja kasvatajatele.

Eesti ANK Ühendus on sõnastanud noortekeskuse ruumilised baasnõuded – avatud ruum, omaette ruum noorsootöötajatele ning lisaks WC ja pesemisvõimalused, köök või kööginurk, tehniline ruum ja vastavalt võimalustele erinevad klassi-, kohtumise-, õppimis-, huvitegevuse ja ka laoruumid. Noortekeskuse personali osas nõutakse, et neil „peab olema töö sisule vastav väljaõpe ja töökoormus ning eluterved väärtushinnangud“. Juhul kui tegemist ei ole fookuseeritud tööga riskinoortega, siis peetakse sobivaimaks „noorsootöö-, kultuuri- või pedagoogilise haridusega/taustaga töötajaid“. Ka Eesti Noorsootöö Keskuse 2017. aasta avatud noortekeskuste projektikonkursi korraldamise tingimustes on määratletud nõuded, millele taotleja peab vastama – nimelt palgalise noorsootöötaja olemasolu ja noorsootöö teenuse osutamiseks vajalike ruumide olemasolu.

Teenuse korraldajad ja osutajad

Noorsootöö, sh huvihariduse ja huvitegevuse korraldamine on kohaliku omavalitsuse ülesanne. KOKS § 6 lõikes 1 loetletakse omavalitsusüksuse ülesannete seas ülesannet korraldada noorsootööd ning lõikes 2 ülesannet korraldada huvikoolide ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Ka üldhariduskoolide ülalpidamine, mille juures toimub huvitegevus, on kohaliku omavalitsuse ülesanne. Noorsootöö seaduse § 8 alusel määrab valla- ja linnavolikogu „noorsootöö prioriteetidid oma haldusterritooriumil ning sätestab nende saavutamiseks vajalikud ülesanded valla või linna arengukavas“.

Huviharidus ja huvitegevus on noorsootöö valdkonnad, mis võimaldavad noorel omandada teadmisi, oskusi ja hoiakuid valitud huvialal. Huviharidus omandatakse huvikoolis vastavalt huvikooli seadusele. Huvikool on huvikooli seaduse § 3 lõike 1 alusel on „haridusasutus, mis tegutseb noorsootöö valdkonnas

ning loob huvihariduse omandamise ja isiksuse mitmekülgse arengu, sealhulgas oma keele ja kultuuri viljelemise võimalused huvihariduse erinevates valdkondades“, ning § 2 alusel „on kohaliku omavalitsuse üksuse asutus“. HTM andmetel pakutakse huviharidust Eestis kokku 625 huvikoolis, kus 2015/16 õppeaastal õppis 66 803 noort.

Huvitegevus toimub peamiselt noortekeskuste, noorteühingute ja üldhariduskoolide juures, aga ka kutsekoolide, kultuurimajade ja seltsimajade juures. Üldhariduskoolide huviringides osales 2015/16 õppeaastal 72 810 õpilast.

Teenuse rahastamine

Teenuste rahastamine toimub valdavalt kohaliku omavalitsuse eelarvest, mida täiendavad riigieelarvelised toetused (nt. 2015. aasta riigieelarves eraldati huvihariduse toetamiseks MTÜ Eesti Pärimusmuusika Keskusele 260 696 eurot; toetustena erinevatele organisatsioonidele koostöölepingute alusel noorsootöö korraldamiseks, sh Eesti Lasterikaste Perede Liidule eesmärgiga võimaldada lasterikaste perede laste huvitegevuses osalemist, 157 159 eurot) ning noorte/perede omaosalus huviharidus- ja huvitegevusteenuste kulude katmisel. 2015. aastal kulutasid Eesti KOV-üksused laste muusika- ja kunstikoolidele kokku 27,2 miljonit eurot, laste huvialamajade ja keskuste ülalpidamiseks 11,1 miljonit eurot ning noorsootöö ja noortekeskuste kuludena 9,3 miljonit eurot. Sellele lisanduvad veel kulud laste ja noorte sporditegevuse toetamiseks (kokku on spordi kulud 45,5 miljonit eurot, sisaldades ka täiskasvanute sporditegevust).

2016. aasta sügisel kiitis Vabariigi Valitsus heaks ja saatis Riigikogusse noorsootöö seaduse, haridusseaduse ja huvikooli seaduse muutmise eelnõu, millega luuakse alus noorte huvihariduse ja huvitegevuse täiendavaks riigipoolseks toetamiseks 2017. aastal 6 miljoni ja alates 2018. aastast vähemalt 15 miljoni euro ulatuses. Riikliku lisatoetuse eesmärk on parandada huvihariduse ja –tegevuse kättesaadavust ning pakkuda noortele mitmekesisemaid osalusvõimalusi. Seadusemuudatus võimaldab eraldada riigieelarvest kohalikele omavalitsustele toetusi noorte huvihariduseks ja huvitegevuseks. Eelnõu kohaselt võetakse valdadele ja linnadele eraldatava lisaraha suuruse arvestamisel aluseks erinevad komponendid nagu noorte arv, puudega noorte arv, toimetulekuraskustega peredes elavate noorte arvu vanuses 7-19, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsvõimekus ning **huvihariduse ja huvitegevuse piirkondlik kättesaadavus**. Üldpõhimõttel on toetus linnadele ja tiheasustusega piirkondadele noore kohta väiksem kui maapiirkondadele ja hõreasustusega valdadele. Eelnõu näeb ette, et vallad ja linnad koostavad täiendava toetuse kasutamise kava, milles tuuakse välja huvihariduses ja huvitegevuses osalevate noorte arv, osalemise võimalused, kirjeldatakse kitsaskohad ja tegevused nende lahendamiseks. Täiendav toetus ei tohi asendada KOV senist panust, vaid minema olemasolevate kitsaskohtade (sh ka kesine kättesaadavus) parandamiseks.

Teenuse kättesaadavus

Uuringus „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ (RAKE, 2015) on noorte vaba aja teenuse taristust käsitlemist leidnud noortekeskus kui kohalik põhiteenus, mille hea kättesaadavuse kriteerium on 30 minutit ning normatiivne asukoht 2. tasandi teenuskeskus ehk kohalikus keskses, mille teenuspiirkond on vähemalt 1500 elanikku. Uuringus osundatakse dokumendile „Kvaliteedijuhtimine noorsootöös“ (2013), mis seab noorsootööle kaks kättesaadavuse eesmärki koos kriteeriumitega - KOV territooriumil tegutseb 300 noore kohta vähemalt 1 avatud noorsootööd pakkuv asutus (avatud noortekeskus, noortetuba); noorel on võimalik noorsootöö asutusse jõuda vähem kui 30 minutiga (võib tähendada ka transpordivahendite

kasutamist). Uuringu käigus läbi viidud kaardistamine näitas, et 2. tasandi keskustes on noortekeskus või noortetuba üldjuhul ka olemas – ehk siis minimaalne kättesaadavuse nõue on täidetud.

Lisaks noortekeskusele käsitleti uuringus ka vaba aja keskust, kui rahvamaja, spordisaali, noortekeskuse ja päevakeskuse taristut osaliselt asendava komplekstaristuga kohaliku lihtteenuse osutamiseks 1. tasandi teenuskeskustes – maalistes keskustes, mille teenuspiirkonna elanike arv on vähemalt 500 elanikku (linnalähedaste keskuste puhul vähemalt 1000 elanikku). Uuringust jäi välja huvikool, mis on uuringu autorite hinnangul olemuslikult kohalik kvaliteetteenus, millele on piisav kliendibaas tagatud 3. tasandi teenuskeskustes ehk siis keskustes, mille teenuspiirkonna suurus on vähemalt 4500 elanikku.

Noorte vaba aja veetmise võimaluste territoriaalset kättesaadavust on uurinud Ernst&Young 2016. aastal uuringuga „Noorsootöös osalevate noorte rahulolu noorsootöoga“. Uuringu tulemuste alusel toimus 73% noorte jaoks noorsootöö tegevus asukohas, mis oli väga või pigem hästi ligipääsetav. Seejuures hindas 57% ligipääsetavust huvitegevuse toimumispaikadesse väga heaks. Samas leidis **peaaegu kümnendik vastajatest (st Eesti noortest), et tegevuse toimumispaika jõudmine oli nende jaoks pigem või väga raske.**

Küsitluses „Elanike rahulolu kohalike avalike teenustega“ (Saar Poll, 2014) osundatakse mitmete probleemidele huvihariduse ja huvitegevuse kättesaadavuses: 21% juhtudest peetakse huviringe liiga kalliks, 13% juhtudest ei ole asukoha poolest sobivates huvikoolides lapsele sobilikke huvialasid (nt ei vasta lapse huvidele või ei ole mõeldud selles eas lastele) ning 8 protsendile vastanuist pole huviringid, huvikoolid üldse logistiliselt kättesaadavad (sh valdades 14% jaoks).

Kättesaadavuse probleemi adresseeritakse ka riiklikus „**Noortevaldkonna arengukavas 2014-2020**“, kus muuhulgas peetakse vajalikuks võtta fookusesse „ebavõrdsete olude mõju vähendamine noore arenguvõimalustele ja tõrjutuse vältimine“. Perioodiks 2014-2020 määratletakse lisaks läbivad põhimõtted, millega arvestamine on oluline kõikide meetmete raames. Ühe sellise põhimõttena tuleb mistahes meetmete ja tegevuste kavandamisel ning elluviimisel lähtuda konkreetsete noorte tegelikest oludest ja vajadustest ning arvestada erisustega, mis tulenevad nende elukohast. Arengukava 2. alaeesmärgi (Noorel on väiksem risk olla tõrjutud) indikaatoritega seatakse sihiks suurendada huvikoolide ja noortekeskuste (suht)arvu noorte kohta. Alaeesmärgi meede 2 (Noorte kaasamise suurendamine ja noorte tööhõivevalmiduse parandamine) tegevuste seas kavandatakse (tegevus 2.3.) „kohalikus transpordikorralduses arvestada senisest rohkem noorsootöö teenustega“. Alaeesmärk 1 (Noortel on rohkem valikuid oma loome- ja arengupotentsiaali avamiseks) raames kavandatakse luua „nutika noorsootöö kontseptsioon“ (tegevus 1.1.), mille tulemusel on saavutatud valdkondlik kokkulepe ning tegevuste loetelu sellest, kuidas suurendada infotehnoloogiliste võimaluste rakendamine noorsootöös ning tõsta noorte ja noorsootöötajate digikirjaoskust noorsootöö tegevuste kaudu. Kontseptsiooni loomiseks on HTM loonud erinevaid huvipooli kaasava tööühma, mille töö tulemused valmivad 2016. aasta lõpuks. Lisaks kavandatakse (1.2.) kasutada „rohkem infotehnoloogilisi võimalusi töös noortega sh noorte digitaalse kirjaoskuse tõstmiseks IKT-ga seotud huvitegevuste pakkumiseks“, (1.5.) „tugevdada noorsootööd koolikeskkonnas“.

Territoriaalset kättesaadavust parandavad uuenduslikud ja alternatiivsed võimalused

Noorsootöö territoriaalset kättesaadavust suurendavate lahenduste kompleks on hõlmatud laiemal mobiilse noorsootöö mõistega. Eesti Avatud Noortekeskuste Ühenduse esindaja vaatepunktist sisaldab see 4 peamist suunda, millest kolm on asjakohased ka noorte huvitegevuse võimaluste suurendamisel

hõreasustusega aladel. Üksnes nõ *outreach* noorsootöö, mille sihiks on eelkõige linnaliste asulate avatud ruumis (tänavad, kaubanduskeskused, jms) leida üles probleemsed noored ning nendega seal tegeleda või suunata edasi noortekeskustesse, jääb siinsast käsitlusest välja.

Esimese olulise suuna sisuks on töö internetis. Valdavalt on tegevus fookuseeritud noorte nõustamisele sotsiaalmeedia kanalite kaudu, samuti sotsiaalmeedia jälgimisele ning vajadusel sekkumisele. HTM eestvedamisel koostatava nutika noorsootöö kontseptsioonis püütakse tegevusvälja laiendada ning luua alus terviklikuma digitaalse noorsootöö jaoks. Töörühma aruteludel on nutika noorsootöö sisu määratletud läbi 3 komponendi: 1) noortele suunatud nutikad lahendused; 2) noorsootöötajate digipädevused ja meetoditega seotud arenguvajadused; 3) noorsootöö kvaliteedi ja noortest parema teadmise arendamine digivahendite abil. Noorte huvitegevuse kui avaliku teenuse kättesaadavuse parandamisega on neist otsesemalt seotud esimene komponent. Arutlustes Eesti Avatud Noortekeskuste Ühenduse esindajaga kerkis ühe arendusideena esile internetipõhised huvitegevuse platvormid (virtuaalsed arendavad mängud, oskusi arendavate tegevuste juhendamine). See on tõhusaim viis, kuidas pakkuda kodulähedaselt ning samas mõistliku aja- ja rahaliste kuludega hõreasustusega küldes elavatele noortele regulaarse huvitegevuse võimalusi. Selle lahenduse peamiseks takistuseks Eestis on hajaasustuse kesine internetiühendus (seda ka võrrelduna linnaliste keskustega, kus lahenduse vajadus väiksem), mis muudaks välja arendatava virtuaalse noortekeskuse väga aeglaseks ja konkurentsivõimetuks muude võimaluste kontekstis. Teiseks piiravaks teguriks on noortekeskuste ja külakeskuste vähenemine või puuduv ressurss soetada e-vahendeid. Ilma nendeta on e-lahenduste arendused hajaasustuse jaoks mõttetus.

Teiseks suunaks on noorsootöö ja noortele suunatud huvihariduse ja huvitegevuse läbiviimine väiksemates asulates (1. tasandi keskused ja veelgi väiksemad asulad) intervalltööna tuginedes seltsimajade ja külakeskuste ruumidele, või siis spetsiaalselt välja ehitatud noortetubadele. Lahenduse sisuks on noortekeskuste spetsialistide regulaarsed (kas kord nädalas, või ka üle nädala, eeldades, et väiksemate asulate noored kasutavad ka keskuste noortekeskusi, mis on nende jaoks koolilähedased) väljasõidud väiksematesse asulatesse, kus noortekeskus puudub, ning seal tegevuste läbi viimine. Lisaks spetsialistile pakub keskus sellisel juhul ka oma tegevusvahendeid. Oluline on kohalike noorte initsiatiiv, kelle määrata on ka tegevuse suund. Selle suuna edasiarenduseks on ühise meeskonnaga noortekeskuse ning noortetubade võrgustik (vt. Rõuge hea praktika näide). Suuna toetavaks lahenduseks on mobiilne noorsootöö buss (vt. MTÜ NTM hea praktika näide). Sarnast mudelit on huvihariduses kasutatud näiteks Hiiumaal, kus Käina huvi- ja kultuurikeskuse huvikooli õpetajad käisid naabervaldades tunde läbi viimas. Noorte poolt kasutati võimalust aktiivselt, kuid naabervallad lõpetasid teenuse ostmise 2013. aastal, kuna osutus liiga kalliks.

Kolmandaks suunaks on noorsootöö avatud ruumis, kus lisaks noorte teavitustööle, mille raames tutvustatakse noortele tegevusvõimalusi, tegeletakse ka noortele täiendavate tegevusvõimaluste loomisega – selleks kas ise üritusi korraldades (eelkõige suveperioodil, nt randades jms, kus noored kogunevad) või siis teiste poolt korraldatavatel üritustel osaledes.

Projekti "Hajaasustusega piirkondade MoNo koostöövõrgustiku loomine ehk MoNoKov" (01.09.2015 - 31.12.2016) raames on MTÜ NTM kaardistanud projekti erinevate partnerite varasemat kogemust mobiilse noorsootöö rakendamisel. MoNo tegevusmudelitena on kirjeldatud või kirjeldamisel järgmised tegevused: noortekeskuse tegevuste tutvustus piirkonnas; regulaarsete tegevuse läbiviimine küla- ja seltsimajades; projektipõhiste tegevustega hajaasustusega piirkonnas noorte tuumikgrupi kasvatamine;

kogukonna sündmustel osalemine ja teenuse pakkumine; töö internetikeskkonnas; tänavatöö ehk MoKo maapiirkonnas; tänavatöö (MoKo) ja kogukonnatöö linnas (vt. www.ntm.ee - MoNoKov).

Noorte huvitegevuse territoriaalse kättesaadavuse parandamise oluliseks võimaluseks hajaasustusega piirkondades on ka vabatahtlikke kaasamine huviringide juhendamisesse. See saab toimuda vabatahtliku enda initsiatiivil, avatud konkursside kaudu või suunatud pakkumistena potentsiaalsele vabatahtlikule juhendajale.

Head uuenduslikud ja alternatiivsed praktikad Eestis

Mobiilse noorsootöö (MoNo) buss

MoNo buss on Eesti-Šveitsi koostööprogrammi raames MTÜ Noored Toredate Mõtetega (NTM), kes korraldab ka avatud noortekeskus Aeg-Ruum tööd Tartu linnas, poolt 2014. aastal soetatud väikebuss. MoNo bussi põhiülesandeks on luua võimalusi mobiilseks noorsootööks Tartu ja Luunja valdade hajaasustusega piirkondades – seal, kus noortekeskused puuduvad, kuid on piisavalt huvilisi noori. Tegemist on väikebussiga, milles on 9 kohta ning kohandamisel tegevusruumi kuni neljale inimesele (nt. meisterdamine, lauamängud).

MoNo bussi kasutatakse erinevate tegevuste juures, sõltuvalt teenuspiirkonna vajadustest. Tartu vallas on pöhirõhk olnud seni Tammistu noortetuba käivitamisel. Sealne noortetuba on kohaliku noorte aktiivi, vallavalitsuse ja MTÜ NTM koostöös remonditud, kuid sisutegevuste läbi viimiseks noorsootöö spetsialist koha peal puudub, nii nagu ka igapäevane noorte poolne nõudlus keskuse järele. Lahenduseks on see, et vähemalt kord nädalas on koha peal noorsootöötaja, kes MoNo bussi kasutades toob Tartus asuvast noortekeskusest ka erinevaid vahendeid huvitegevuse läbi viimiseks. Mudelit on asunud laiendama ka vallakeskusesse Kõrvekülla, kus noortekeskus seni puudub. Üldistatud lahendusena on ühel MoNo bussil põhinev mobiilse noorsootöö mudel rakendatav korraga 5 asulas. See tagab, et noortetubades (külakeskustes, seltsimajades) toimub regulaarne noorte huvitegevus (kord nädalas, kindlal päeval). Suveperioodil kasutatakse bussi väliüritustel osalemiseks, seal noorsootöö läbi viimiseks.

Luunja vallas, kus noortekeskus on olemas vallakeskuses ja Kavastus, on MoNo bussi noorsootöös kasutatud põhiliselt hajaasustusega piirkondades elavatele aktiivsetele noortele osalusvõimaluste loomiseks. Nii oli MoNo bussil oluline roll valla noortevolikogu taasloomisel – see võimaldas algatusgrupi kooskäimist. Samuti kasutatakse bussi nõudetranspordi vormis selleks, et kaugemate külade noored saaksid osaleda noorteühingute tegevuses ja huviringides. Luunja vallas on lisaks noortele MoNo bussi kasusaajateks ka hajaasustusega piirkondade noored emad (emmede hommikud) ja eakad, keda transporditakse vallakeskuses toimuvatele üritustele.

Lahendusel on positiivne mõju seoses teenuse tarbimise sagedusega ning ajakasutuse paindlikkusega, kuid see suurendab teenuse osutaja ajakulu, sh ajakulu, mida ei kasutata otseselt teenuse osutamiseks. MoNo buss on tõhusaks lahenduseks just noorte huvitegevuste algatajana piirkondades, kus noorsootöö ei toimi ja kus ei ole noortekeskust.

Kättesaadavus ja kulud	Mõju olemasolu	Täpsustus
tarbimise sagedus	Suurendab	Loob vähemalt kord nädalas väikeasulate noortele täiendavad kodulähedased võimalused noorsootöös osalemiseks
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Vähendab osaliselt ja teatud tingimustel	Täpsem ajakulu sõltub transpordikorraldusest kooli (või ka töökoha) ja noore elukoha vahel. Kohalikule noortetoale baseeruv mobiilne noorsootöö suurendab eelkõige ajakasutuse paindlikkust ja vähendab sõltuvust ühistranspordist (õhtuste liinide nappuse tingimustes).
teenuse osutaja ajakulu	Suurendab	Mobiilne noorsootöö ja MoNo bussi kasutus suurendab noorsootöötaja ajakulu, sh otseselt noorsootööga mitteseotud ajakulu liikumiseks.
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Nõrk	Noorsootöö ja ka noortekeskuses läbi viidav huvitegevus on üldjuhul noorele ja tema perekonnale tasuta.
teenuse osutaja rahalised kulutused	Mitmesuunaline mõju	MoNo bussi kasutamine tähendab lisanduvaid transpordikuluseid. Teisest küljes on võrdluses statsionaarse personaliga ja igapäevaselt avatud noortekeskusega mobiilse noorsootöö puhul tegemist oluliselt odavamama ja kuluefektiivsema lahendusega hajaasustusega piirkondade väikeasulate jaoks.

MoNo buss on soetatud Eesti-Šveitsi koostööprogrammi vahenditest. Projekti partneriteks ja kaasrahastajateks olid Tartu ja Luunja vallad. Teenuste osutamine toimub valdadega sõlmitud lepingute alusel. Teenuse olemasolu eelduseks on see, et KOV-üksused ostavad teenust sisse hinnaga, mis katab noorsootöötaja ja bussi kulud (30 eurot tund). Teenuse finantsiline jätkusuutlikkus teenuse kasutajate omafinantseerimise mõttes ei ole eesmärgiks. Noorsootöö korraldamine ja tegevuste rahastamine on eelkõige kohaliku omavalitsuse ülesanne, mida riik toetab programmide raames. Seega, lahenduse rakendamine nõuab avaliku sektori investeeringutoetust ning püsivat rahastamist – teenuse jooksvate kulude katmist lepingu ja hinnakirja alusel.

Lahenduse elluviimise peamiseks eeldusteks on kohaliku noorteaktiivi (või üksiku eestvedaja) ja noorte kriitilise massi olemasolu. Seejuures võib piisavaks osutada ka 5-7 aktiivset noort, kellel on sarnased huvid. Täiendavat motivatsiooni teenuse juurutamiseks lisab see, kui noorte seas esineb probleemset käitumist. Teiseks eelduseks, mis võimaldab mobiilset noorsootööd läbi viia aastaringsest, on hoone ning vabade ruumide olemasolu. Eelistatud on see, kui noortetoa ruum või ruumid asuvad ühises hoones mõne teise toimiva asutusega (nt raamatukogu, seltsimaja, spordihoone).

Ühe MoNo bussi teenuspiirkonda on võimalik laiendada kuni 5 väikeasulani, mis tagab selle, et noorte huvitegevus toimub regulaarselt ja plaanipäraselt – vähemalt kord nädala kindlal nädalapäeval. Haldusreformi järgselt tähendab see seda, et igal vallal oleks väiksemate maaliste keskuste jaoks vaja vähemalt ühte mobiilse noorsootöö bussi.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Mõõdukas	Vajalik on teatud kriitiline mass, kuid ühiste huvide puhul on piisav ka 5-7 noort. Üksikute talude puhul ei ole MoNo üldjuhul jätkusuutlik. Kasutajaskonna vajalik miinimumsuurus sõltub ka huvitegevuse sisust – mõned tegevused nõuavad individuaalset lahendust ning seal ei ole arv oluline.
Asustussüsteemi eripärad		Lahendus sobib rohkem väikekeskuste (1. tasandi keskused ja külakeskused) jaoks.
Teede kvaliteet		Teede kesine kvaliteet ei ole Eestis üldjuhul teenuse rakendamist piiravaks teguriks, samas hea kvaliteediga (kõvakattega) teede olemasolu soosib lahenduse kasutuselevõttu ning suurendab selle ökonoomsust (väiksem ajakulu sõidule).
Taristu (hooned jms) olemasolu	Oluline	Kasuks tuleb see, kui hoones milles noortetuba asub toimub muu regulaarne tegevus. Soositud on areng, kus erinevad asutused (raamatukogu, päevakeskus, seltsimaja, noortetuba) on ühes hoones, mille tegevust korraldab püsivalt kohal olev inimene. Professionaalse (mobiilse) noorsootõtaja vajadus jääb ikkagi.
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Väheoluline	Vajalik on KOV piisav teenusevajaduse tunnetamine, selleks et tagataks teenuse kulude katmine. Lahendus ise toetab valdkonna arengut KOV-üksuses, kui MoNo kui peamise noorsootöö vormi rakendamine osundab pigem sellele, et valdkond ei ole prioriteetne
Teenuse osutamise järjepidevus	Mitteoluline	MoNo buss on sobivaim just tegevuste käivitajana.

Mobiilse noorsootöö bussi kasutatakse Eestis ka teistes piirkondades. Näiteks on selline buss Türi vallas, kes kasutab seda õppeaasta alguses noortekeskuste võimaluste, huviringide jms. tutvustamiseks valla maalistes keskustes, samuti erinevate ürituste läbiviimiseks koostöös seltsi- ja külamajadega. Saaremaal on suveperioodil samas rollis kasutatud renditud bussi, millega sõideti erinevate ürituste vahel või millele tuginedes organiseeriti ise noorteüritusi, koostöös noortekeskustega.

Rõuge valla noortekeskuse ja noortetubade võrgustik

Rõuge valla noorsootöö võrgustik koosneb taristu mõttes Rõuge Avatud Noortekeskusest ning Nursi ja Viitina noortetubadest. Haldusreformi tulemusena tõenäoliselt tekkivas Haanjamaa vallas on kavatsus võrgustikku samadel põhimõtetel laiendada ka kõigisse senistesse vallakeskustesse.

Lahenduse on tugevus hea praktikana seisneb eelkõige selle korralduslikus mudelis, kus erinevates tegevuskohades osutatakse statsionaarset noortekeskuse teenust kogukonda lõimitud noorsootõtajaga ning samaaegselt osutab kogu piirkonnas teenust ühtne noorsootõtajate meeskond. Toimivad meeskonnakoolitused ja -nõupidamised, on loodud tingimused ringijuhitide tööks erinevates tegevuskohtades. Ühine noorsootöö on oluliseks teguriks, mis on suurendanud varasemalt „vaenujalal“ olevate paikkondade noorte omavahelist läbikäimist, koostööd ja ühise identiteedi kujunemist.

Kõige otsesemalt parandab Rõuge Avatud Noortekeskus noorsootöö kättesaadavust ja jätkusuutlikust maapiirkondades tühjaks jäänud koolimajadesse rajatud noortetubadega. Noortetoad on lahti peale

koolitundide lõppu, nende avamine on sünkroniseeritud koolibussi saabumisega vallakeskusest. Olemuselt on tegemist taristuga, mida RAKE teenuste uuringus (2015) nimetatakse vaba aja keskusteks (rahvamaja, spordisaali, noortekeskuse ja päevakeskuse taristut osaliselt asendav komplekstaristu) ning mille olemasolu uuringu autorid soovivad tagada 1. tasandi teenuskeskustes. Lisaks noortetubadele paiknevad kasutatavates hoonetes külakeskused, raamatukogud ning Viitinas ka lasteaiarühm.

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Suurendab	Noortetoad loovad pealelõunasel ajal noortele täiendavaid kodulähedasi võimalusi huvitegevuseks
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Vähendab	Lahendus vähendab sõltuvust ühistranspordi ühendustest kooli ja elukoha vahel.
teenuse osutaja ajakulu	Vähendab	Vähendab konkreetse noortetoa töötaja ajakulu, kuivõrd töökoht asub kodule lähemal. Võrgustiku toimimine nõuab siiski ka noorsootöötajate liikumist erinevate tegevuskohtade vahel, mis on ajamahukas.
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Noortetubade läheduses elavatel noortel väheneb vajadus ühis- ja eratranspordi (nt. vanemaid autoga järele kutsudes) kasutuseks pealelõunasel ja õhtusel ajal.
teenuse osutaja rahalised kulutused	Suurenevad	Noortetubade töös hoidmine tähendab lisakulu nii täiendavate noorsootöötajate kui ka hoone majandamiskulude näol. Teisest küljest, kuivõrd samades hoonetes on ka teisi teenuseid (raamatukogu, lasteaiarühm), on noortetubadega hoonete haldamine muudetud kuluefektiivsemaks.

Noorsootöö korraldamine ja tegevuste rahastamine on eelkõige kohaliku omavalitsuse ülesanne, mida riik toetab programmide raames. Noortekeskuse ja noortetubade võrgustiku toimimine vajab püsivat vallaelarvelist rahastamist. Rõuge vallas on noorsootöö olnud aastaid prioriteetseks valdkonnaks, millele on tagatud eelarves piisavas mahus vahendeid. Tuginedes sisulise töö tugevusele on Rõuges vallas suudetud uute ja lisategevuste jaoks kaasata ka olulises mahus riiklike projektivahendeid. Mudeli, kus noortetoad tegutsevad ka vallakeskustest väiksemates maalistes keskustes (sh ka neis, mis ei ole 1. tasandi keskused RAKE teenuste uuringu alusel, rakendamise oluliseks piirkondlikuks eelduseks on noorsootöö valdkonna prioriteetsus. Valdade ühinemisel on suureks väljakutseks säilitada valdkonna finantseerimine sarnases mahus ühe noore kohta.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Mõõdukas	Noortetubade avamiseks ja töös hoidmiseks on vaja aktiivsete ja regulaarsete kasutajate olemasolu.
Asustussüsteemi eripärad	Oluline	Võrgustumise tugevused avalduvad kõige paremini asustussüsteemis, mille osaks on teatud mastaapi omavad külakeskused. Territooriumi suurus mõjutab meeskonnatöö kulukust (ühised nõupidamised, ringijuhitide vahetamine) – sõidudistantsid peavad jääma selliseks, et sõitude arvelt ei väheneks efektiivne tööaeg.
Teede kvaliteet	Väheoluline	

Taristu olemasolu	Oluline	Noortetubade rajamisel oli oluliseks eelduseks hoonete ning vabade/ vabanenud ruumide olemasolu nendes ruumides. Meeskonnatöök (nt. koosolekud, ko-visioon, nõustamine), noortele erinevate võimaluste pakkumiseks on oluline kiire internetiühendus kõigis noortetubades.
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Oluline	Noorsootöö prioriteet Rõuge vallas on võtmeelduseks noortekeskuse ja noortetubade võrgustiku välja kujunemisel.
Teenuse osutamise järjepidevus	Mõõdukas	

Kuressaare linna huvitegevuse register

Kuressaare linna elektrooniline huviharidusregister (vt. <http://www.kuressaare.ee/uus/huvihariduse-register/>) on veebipõhine registreerimiskeskond, mis koondab ühtsesse andmebaasi linna eelarvega seotud huvihariduse ja huvitegevuse. Alates 2014. aastast on registrisse kohustatud andmed esitama Kuressaare linnavalitsuse hallatavad õppeasutused ning Kuressaare linnalt toetust taotlevad eraõiguslikud spordiklubid ja erahuvikoolid. Registriga võivad liituda ka teised huvihariduse ja huvitegevuse korraldamisega tegelevad organisatsioonid, mis ei saa oma tegevuse läbiviimiseks toetust Kuressaare linna eelarvest, kuid soovivad oma andmete kajastamist ühtses süsteemis. Register on hea näide sellest, kuidas on tagatud huvihariduse ja huvitegevuse ülevaatlikkus ja informatsiooni efektiivne edastamine.

Teenuse kasutamiseks on vajalik internet ja arvuti (tahvel), kuid paralleelselt on võimalik registreerida osavõtt huvitegevuses ja/või huvihariduses ka paberil avaldusega või siis kasutada linna poolset nõustamist registri kasutamiseks. Valdav osa kasutajatest saab elektroonilise registriga hakkama. Paberil avalduste arv on vähenenud ja praeguseks väga väike. Süsteem vajab sisenemiseks ja kasutamiseks ID autentimist – kas ID kaarti või mobiil-ID'd. Registri klientideks huvihariduse ja huvitegevuse teenuse tarbijate mõttes on lapsevanemad, mitte huvialadega tegelevad lapsed ja noored. Lapsevanem saab registrist ülevaate huvitegevuse ja huvihariduse võimalustest, tagasisidet lapse tegevustest, samuti edastatakse registriandmete tuginedes talle arveid.

Huvitegevuse ja huvihariduse osutajatele ja huvialade juhendajatele pakub süsteem võimalust päeviku vormis kirjeldada tehtud tööd, saada pearahapõhist toetust ning anda lapsevanemale tagasisidet. Süsteemi juurutamisel oli vaja juhendajaid päeviku täimise tagamiseks ka koolitada.

Kulude (sh ajakulu) kokkuhoiu mõttes toetab lahendus kõige enam Kuressaare Linnavalitsust. Süsteem annab linnale hea ülevaate huvitegevuse ja huvihariduse sisust – pakkumisest ja kasutajatest. Süsteem võimaldab kiiresti ülevaadet sellest, kes osaleb millises ringis, mis on teenuse kasutaja elukoht. See on peamine töövahend KOV pearahapõhise huvihariduse ja huvitegevuse toetamise süsteemi haldamisel, toetuste jagamisel teenuse osutajatele. Ka arveldused teiste KOV-üksustega põhinevad registril.

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Suurendab	Huvitegevuses osalevate noorte arv Kuressaares on viimastel aastatel kasvanud, kuid selle seos registriga on oletuslik. Võib eeldada, et kättesaadavam info huvitegevuse kohta ning valikute ja võimaluste rohkus suurendab teenuse tarbimist.
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Väheneb lastevanemate ajakulu teenuse otsimise ja avalduste esitamisele.
teenuse osutaja ajakulu	Väheneb	Peamine kasu süsteemist on ajavõit ametnike töös tulenevalt arvestuse automatiseeritusest.
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Vajalikud toimingud saab teha arvutivõrgus.
teenuse osutaja rahalised kulutused	Vähenevad	Koos ajavõiduga saavutatakse elektroonilise süsteemiga ka personalikulude kokkuhoid.

Register arendati välja projektipõhise rahastusega. Selle haldamise kulud katab Kuressaare linn oma eelarvest. Süsteemi püsikulud on suhteliselt madalad, kuid arenduseks on vaja regulaarseid investeeringuid.

Uuendusliku lahenduse rakendamise asukohaspetsiifilised eeldused on minimaalsed. Seda on võimalik rakendada kõikjal Eestis, sh hajaasustusega piirkondades.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Mõõdukas	Süsteemi kuluefektiivsus on suurem siis, kui sellel on rohkem kasutajaid. Põhilised kulud on seotud süsteemi arendusega. Valmis süsteemi üle võtmisel teiste piirkondade jaoks kasutajaskonna suurusel või väiksusel olulisi takistusi ei tulene.
Asustussüsteemi eripärad	Minimaalsed	Juhul kui süsteemi hõlmatakse huvitegevusi erinevates asukohtades (nt. Saaremaa KOV-üksuse raames peale haldusreformi), siis on vajalik kasutusmugavuse tagamiseks piirkondliku tunnuse rõhutamine kasutajamenüüdes.
Teede kvaliteet	Puudub	
Taristu (hooned jms) olemasolu	Oluline	Vajab korraliku serverit (või pilveruumi) teenuse pakkujalt ning arvutit, internetiühendust ja id kaardi lugejat kliendilt
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Oluline	
Teenuse osutamise järjepidevus	Mõõdukas	Teenuse osutamise järjepidevus (st. registri olemasolu) suurendab teenuse kvaliteeti ja kasutust – parem huvitegevuse võimaluste hõlmatus (sh. toetust mitte saavad teenuse pakkujad) ja teadlikkus teenusest. Teenuse juurutamine on võimalik nõ tühja koha peale.

Olulised takistused teenuse kättesaadavuse tagamisel ning ettepanekud regulatiivseteks muudatusteks

Regulatiivsed piirangud takistavad noorte huvihariduse ja huvitegevuse teenuse alternatiivsete lahenduste elluviimist minimaalselt. Huvihariduse ja huvitegevuse peamiseks ja igati põhjendatud sisuliseks nõudeks on professionaalse spetsialisti - huvikooli õpetaja, huviringi juhendaja ning noorsootöötaja, kes vastutab nii oma tegevuse kvaliteedi eest, kui ka huvitegevuse läbiviimisesse kaasatavate vabatahtlike eest (sh taustakontroll, pedagoogiliste oskuste kontroll ja arendamine koostöö jooksul), olemasolu.

Noortekeskustes ja noortetubades korraldatava huvitegevuse jätkusuutlikkuse oluliseks piiranguks on noorsootöötajate kiire läbipõlemine ja kaadri voolavus. Selle oluliseks soodustavaks teguriks on tegutsemine üksi, meeskonna puudumine väiksemate valdade noortekeskustes ja noortetubades. Tulenevalt kaardi suurest voolavusest ei suuda noortekeskused alati tagada seda, et kõik töötajad oleksid erialase haridusega, omaksid noorsootöötaja kutset või et oleksid kohe tööle võtmisel erialase kompetentsiga. Samas puuduvad ka kohustuslikud riiklikud nõuded, mis muudaksid võimatuks muidu sobivate inimeste tööle võtmise.

Väiksema probleemina on tõstatatud tuleohutusliku nõude asjakohasus noortekeskuse ruumidele, mille kohaselt peavad kõik ukSED noortekeskuses olema pidevalt sulguriga suletud. Praktikas ei ole see noorsootöös, mis eeldab ruumide vahelist liikumist, noorsootöötaja head ülevaadet keskkuses toimuvast, täidetav ning seda ka ei täideta.

Mobiilsele noorsootööle ei kehti rida nõudeid või soovitusi (vt ülal), mis on asjakohased statsionaarsete noortekeskuste ja huvikoolide ruumide jaoks. Tartu valla näitel saab mobiilset noorsootööd edukalt läbi viia ka hoones, mis ei vasta kõigile kasutuslooga ehitiste standarditele. Iseenesest mõistetav on, et mobiilse noorsootöö buss peab vastama sõidukile esitatavatele nõuetele. Noorsootöö bussi suurusele seab piiranguid spetsiaalne ühissõiduki sõidukijuhtimise õiguse nõue, millega kaasneks ka kulukas vajadus eraldi bussijuhi tööle võtmiseks. See on oluline piirang (lisaks üldisemale finantsilisele jätkusuutmatusele) täismõõdus noorsootöö bussi kasutusele võtmiseks (nt Soome eeskujul). Väikebussi kasutamisel (vt. MTÜ NTM) selline nõue puudub, piisab B-kategooria lubadest. MoNo bussiga ei tohi osutada üksnes transporditeenust – see nõuaks vastavat veoluba ja taksojuhi koolitust juhile.

Lisaks rahalistele piirangutele on territoriaalset kättesaadavust parandavate lahenduste arendamisel ja kasutamisel **põhiliseks piiranguks kesine internetiühendus maapiirkondades**. See takistab virtuaalse noortekeskuse mudeli rakendamist, aga samuti vähendab võrgustike töö efektiivsust (vt e-koosolekute läbiviimise piiranguid Rõuge näites).

2.2. Eakate hoolekanne

Teenuse sisu ja teenuse osutamise üldised nõuded

Eakate hoolekanne hõlmab mitmeid erinevaid teenuseid, mille eesmärgiks on tagada eakate sotsiaalne integreeritus ning heaolu. Siinses uuringus käsitletakse eakate hoolekande teenustest päevakeskuse teenust, üldhooldusteenust ja koduhooldusteenust.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõike 1 järgi kuulub eakate hoolekande korraldamine kohaliku omavalitsuse pädevusse. Täpsemalt reguleerib hoolekande teenuste osutamist sotsiaalhoolekande seadus. Sotsiaalhoolekandeseadus ei määratle eakate hoolekande teenuseid lahus muudele sotsiaalsetele rühmadele suunatud sotsiaalhoolekande teenustest. Seaduse järgi on (eakate) hoolekanne osa kogu elanikkonnale osutatavast sotsiaalhoolekandest, mille eesmärk on toetada (eakate) iseseisvat toimetulekut ning aktiivset osalust ühiskonnaelus. Teenuste osutamisel lähtutakse eaka vajadusest ning eelistatakse abimeetmeid, mis suurendavad eaka suutlikkust korraldada oma elu võimalikult iseseisvalt. Teenuse osutamisel peetakse oluliseks eakat talle osutatavate teenuste sisu osas nõustada. Samuti arvestatakse vajadusega kaasata eakat ja tema lähikondlasi teenuse osutamise protsessi. Vastavate teenuste valikul peetakse samuti silmas teenuse raames rakendatavate meetmete võimalikku tulemuslikkust nii eaka kui ka tema lähikondlaste seisukohast.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 20 määratleb **üldhooldusteenuse** eesmärgina „turvalise keskkonna ja toimetuleku tagamist [eakale], kes terviseseisundist, tegevusvõimest või elukeskkonnast tulenevatel põhjustel ei suuda kodustes tingimustes ajutiselt või püsivalt iseseisvalt toime tulla“. Teenuse osutaja peab tagama eakale hooldusplaanis esitatud toimingud ja teenused (sh ööpäevaringse toitlustuse ja majutuse).

Üldhooldusteenuse pakkumiseks peab vastaval asutusel olema tegevusluba. Teenuseosutaja peab samuti tagama kvalifikatsioonile vastava personali olemasolu hoolekodus, kes viib läbi eaka hooldeplaanis fikseeritud tegevused. Hooldusteenust osutavad vahetult hooldustöötaja ja abihooldustöötaja. Hooldustöötaja ametikohale on seatud nõudeks hooldustöötaja kutsestandardis kirjeldatud õpiväljundite saavutamisele suunatud kutseõppe tasemeõppe ja täienduskoolituse õppekava läbimine. Samuti peab hooldustöötajal olema kutseseaduse alusel antud hooldustöötaja kutse.

Sotsiaalhoolekandeseaduse § 17 alusel on **koduhooldusteenuse** eesmärk [eaka] „iseseisva ja turvalise toimetuleku tagamine kodustes tingimustes, säilitades ja parandades tema elukvaliteeti“. Teenust osutatakse [eakale], kellel on raskusi iseseisvalt eluliste toimingute sooritamiseга kodustes tingimustes (sh kütmine, toiduvalmistamine, eluruumi ja riiete korrastamine) ning väljaspool eluruumi (sh toiduainete ja majapidamistarvete ostmine ja muu asjaajamine).

Eakate **päevakeskuse teenuse** eesmärgiks on eakate sotsiaalse suhtlemise toetamine ning igapäevaelu tegevuste hõlbustamine. Päevakeskuse teenused ei ole seadusega reguleeritud ning nende vajaduse ja osutamise tingimused määravad kohaliku omavalitsuse üksused. Valdavalt hõlmavad eakate päevakeskuse teenused vaba aja sisustamist (huvitegevus) ning soodustingimustel (tasuta või tegelikult teenuse hinnast oluliselt odavamalt) olmeteenuste osutamist (nt pesemine, toitlustamine).

Teenuse korraldajad ja osutajad

Vastavalt sotsiaalhoolekandeseaduse § 5 ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 on eakate hoolekandeteenuste korraldamise eest vastutav isiku rahvastikuregistri järgse elukoha järgne kohaliku omavalitsuse üksus. Juhul kui eakas ei ela rahvastikuregistris märgitud elukohas või tema elukohta pole rahvastikuregistris märgitud, siis on talle osutatavate hoolekandeteenuste korraldamine selle kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne, kelle haldusterritooriumil isik abi vajamise ajal viibib. Seejuures peab teenuste osutamise kooskõlastama eaka elukoha järgse kohaliku omavalitsuse üksusega.

KOV kehtestab ka eakate hoolekande teenuste andmise korra (sh teenuste kirjeldus, rahastamisallikad ning osutamise tingimused). Vastavad pakutavad teenused ja toimingud on KOV üksustes osutatud vastavalt vajadustele ja võimalustele. Eakate koduhooldust, hoolekoduteenust ja päevakeskuse teenust võivad osundada nii kohaliku omavalitsuse asutused, mittetulundusühingud kui ka eraettevõtted. Eakate hoolekoduteenust osutavad valdavalt kohaliku omavalitsuse hallatavad asutused või eraettevõtted. Eakate koduhooldusteenuste osutajateks on sagedamini KOV haldusalas olevad eakate päevakeskused ja mittetulundusühingud. Eakate päevakeskuse teenuseid osutatakse enamasti kohaliku omavalitsuse hallatavate asutuste või mittetulundusühingute poolt.

Teenuse rahastamine

Sotsiaalhoolekandeseaduse § 16 järgi võib eakate hoolekandeteenuste osutamise eest võtta tasu. Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt osutatavate hoolekandeteenuste eest võetava tasu võtmise otsustab teenuse eest tasuv või teenust osutav asutus. Seadus sätestab, et eakatele osutatavate teenuste hinnad ei tohi saada takistuseks teenuste saamisel. Riikliku pensionikindlustuse seadus täpsustab, et tasu suurus peab olenema oleneb teenuste mahust ning teenust saava eaka majanduslikust olukorrast.

Eakate hoolekandeteenused on reeglina rahastatavad kohaliku omavalitsuse ja/või teenuse saaja poolt. Eakate koduhooldusteenuse ja hooldekoduteenuse eest tasuvad teenust osutavale asutusele vastava hinnakirja alusel kas eakad/nende esindajad või kohalik omavalitsus. Koduhooldusteenuse rahastamine, arvestades, et valdavalt pakutakse seda teenust eakatele, on 2013. aasta andmete järgi 95% ulatuses toimunud omavalitsuste eelarvest. Hooldekoduteenuse rahastamisel on omavalitsuste osalus märkimisväärselt väiksem (ligikaudu 1/3 teenuste maksumusest). Päevakeskustes eakatele pakutavate avalike teenuste maksumuse katab kas osaliselt või täies ulatuses omavalitsus või muu finantseerija. Sõltuvalt tarbitavatest teenustest võivad eakad maksta saadud teenuste eest ka ise täies ulatuses. Kogu päevakeskuste teenuste rahastamises (sh eakatele pakutavad) on omavalitsuste osalus ligikaudu 83% ning klientide osalus ligikaudu 11% (SoM, 2015).

Teenuse kättesaadavus

Sotsiaalhoolekande seaduse järgi tagatakse hoolekanne isikule võimalikult kättesaadaval moel. Samas ei määratleta seadustes kohaliku omavalitsuse korraldatavate eakatele suunatud sotsiaalteenuste kättesaadavusele täpsemaid nõudeid. Selle tulemusel mõistetakse teenuste kvaliteeti ning ka teenuste raames pakutavate toimingute sisu sageli erinevalt. Sotsiaalse turvalisuse, kaasatuse ja võrdsete võimaluste arengukavas on 3. alaeesmärgina määratletud, et inimeste abivajadus on kaetud vajadustele vastava kvaliteetse kõrvalabiga, mis toetab ühiskonnaelus aktiivset osalemist, kogukonda lõimumist ja iseseisvat toimetulekut. Eesmärk on pakkuda kättesaadavaid, kvaliteetseid ning sotsiaalset kaasatust tagavaid sotsiaalhoolekandeteenuseid. Teenuste pakkumisel nähakse ette teenuste institutsionaalse teenusmudeli osakaalu vähenemist ning kogukondliku teenusmudeli osakaalu tõusu. Teenused peavad soodustama kogukonnas elamist ja koduses keskkonnas toimetulekut.

Uuringus „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ (RAKE, 2015) on päevakeskus eakatele määratletud kui kohalik põhiteenus, mille hea (füüsilise) kättesaadavuse kriteerium on 30 minutit elukohast ning soovituslik asukoht 2. tasandi teenuskeskus, mille teenuspiirkonna suurus on uuringu alusel alates 1500 elanikust. Uuringus leitakse, et väiksem päevakeskus (2 töötajaga) suudab olemasolevate keskuste tegevusaruandluse alusel teenindada u 1100 elanikuga piirkonda. Uuringu raames läbi viidud teenuste paiknemise kaardistuse alusel u 1/3 2. tasandi teenuskeskustes päevakeskused puuduvad. Seega on esmaseks teenuse kättesaadavust parandavaks lahenduseks selliste keskuste välja arendamine nendes keskustes. Uuring pakub päevakeskuse kui asutuse asutamise alternatiivse võimalusena väiksemates asulates ja teenuspiirkondades päevakeskuse teenuste osutamist kohaliku lihtteenusena, vaba aja keskuse taristu (tegemist on rahvamaja, spordisaali, noortekeskuse ja päevakeskuse taristut osaliselt asendava komplekstaristuga) osana. Eakate hooldekodu on uuringus määratletud kohaliku kvaliteetteenusena, mille olemasolu nõutakse uuringus tehtud ettepanekute alusel 3. tasandi teenuskeskustes (või vähemalt sellise keskuse teenuspiirkonnas, mille elanike arv on vähemalt 4,5 tuhat inimest). Selle nõude aluseks on optimaalne keskmine suurusega hooldekodu klientide arv (40-50 klienti), mis teenuspiirkonna elanike arvule taandatult tähendab 3-4 tuhat inimest. Üldjuhul on hooldekodu igas Eesti 3. tasandi teenuskeskuse piirkonnas olemas ning seega on teenuse kättesaadavus statsionaarse taristu kujul minimaalsel tasandil tagatud. Küsimus on esmajoonel hooldekodukohtade piisavuses (vrd. Hiiumaa intervall-hooldusteenuse hea praktika näide). Koduhoolduse teenus on uuringus määratletud kui põhiline kodus osutatav (ja teenuse osutaja seisukohast mobiilne) sotsiaalteenus.

Mitmetes varasemates uuringutes on toodud välja, et sotsiaalteenuste – nende raames ka eakatele suunatud sotsiaalteenuste - kättesaadavus on regiooniti ebavõrdne (Vana, 2013). Probleeme on nii teenuste olemasolu, mitmekesisuse kui ka klientidele vajaliku teenuste mahu tagamisega (PWC, 2009). Sotsiaalteenuste kättesaadavuse ebaühtlane tase ja kvaliteet on olulisel määral tingitud omavalitsusüksuste erinevatest võimalustest teenuseid rahastada. Sel põhjusel on sagedamini sotsiaalteenuste osutamine piiratud väiksemates omavalitsusüksustes. Sageli puudub ka teenuste pakujate vahel konkurents ning omavalitsused sõlmivad teenuste osutamiseks lepingud eelkõige madalamat hinda arvesse võttes. Ka puuduvad tihti omavalitsustel võimalused teenuse osutajaid motiveerida (Rasu, 2015). Teenuste alarahastamisega seoses on uuringud samuti toonud esile asjaolu, et paljudes omavalitsustes on probleeme komplekssete sotsiaalteenuste osutamise, kus sotsiaalteenuste osutamise tõhusus sõltub sellest, kuivõrd need on toetatud teiste seotud sotsiaalteenustega (nt koduhooldus ja sotsiaal transport jne) (Vahter, 2015).

Sotsiaalteenuste kvaliteediga seoses toovad uuringud esile ka väiksemate omavalitsusüksuste raskusi tagada teenuste osutamiseks vajalik kvalifitseeritud inimressurss (Emor ja Praxis, 2015). Samuti ei ole senised kogemused omavalitsuste ühisteenuste osutamise osas olnud piisavalt tõhusad. Heaolu arengukava olukorra ülevaates nimetatakse sotsiaalteenuste kättesaadavuse probleemidena eelkõige nõrka teavitamist teenuste võimalustest, teenustega seotud asjaajamise keerukust, sobilike teenuste puudumist, ootejärjekordi ning omavalitsuste vähekest võimekust teenuste eest tasuda. Sotsiaalteenuste kättesaadavust eakatele võib mõjutada ka kohalike juhtide või ametnike piiratud teadmised teenuste kvaliteedist ja selle juhtimisest.

Küsitlus- ja uuringufirma Saar Poll OÜ poolt läbiviidud uuringus „Elanike rahulolu kohalike avalike teenustega“ küsitleti eakatega seotud sotsiaalteenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse hinnangut

leibkondadelt, kus elas eakaid inimesi. Uuringus tuuakse välja, et hooldekodu või koduhooldusteenuseid kasutab või on viimase 12 kuu jooksul kasutanud 9% leibkondadest, kus on 65-aastaseid või vanemaid inimesi (Saar Poll, 2014). Uuringu järgi kasutatakse hooldekodu teenust eelkõige oma elukohajärgses omavalitsusüksuses ja/või samas maakonnas asuvates omavalitsusüksustes. Koduhoolduse ja päevakeskuse teenuseid tarbitakse valdavalt oma elukohajärgses omavalitsusüksuses. Ligikaudu 2/3 vastajatest oli teenuse kvaliteediga rahul. Uuringus osalenute hinnang sotsiaalteenuste kättesaadavusele oli pigem hea. Peaaegu pooled (47%) leibkondadest on eakatele suunatud sotsiaalteenuste kättesaadavusega rahul ning 39% ei osanud kättesaadavust hinnata. Lisaks praegusele teenuse kasutamisele selgitati uuringus ka sotsiaalteenuste nõudlust. Ligikaudu 10% küsitletutest on arvamisel, et mõni nende eakas leibkonnaliige, kes hetkel ei kasuta hooldekodu teenust, tegelikult vajaks seda. Selliste leibkondade suurim osakaal on linnalistes keskustes (16%).

Kättesaadavust parandavad alternatiivsed võimalused

Eakatele pakutavate hooldusteenuste kättesaadavuse parandamine on olulisel määral sõltuv teenuste vajadusest piirkonnas ning teenuste pakkumise võimalustest. Erinevates Eesti piirkondades on vajadused ja võimalused erinevad. Osades piirkondades on näiteks vajadus kombineeritud hooldeteenuste järele suurem kui teistes, samuti on erinevad ootused teenuste osutamise kvaliteedile (Emor ja Praxis, 2015). Seetõttu on erinevates piirkondades vastavatest tingimustest tulenevalt erinevad rõhuasetused alternatiivsete teenuste arendamisel. Samuti tuleb silmas pidada, et eakate hooldusteenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse tõstmine on sageli seotud mitte niivõrd üksikute sotsiaalteenuste liikide kättesaadavuse parandamisega, vaid omavalitsuste üldiste sotsiaalteenuste kulude optimeerimisega.

Koduhooldusteenus on olemuslikult selline hoolekandeteenuse vorm, millega tagatakse teenuse kättesaadavus sõltumatu kliendi poolest liikuvusest. Mitmetes maakondades peetaksegi vastava uuringu järgi (Rasu, 2015) koduhooldust hõreasustuse piirkonnas sobivamaks lahenduseks (üksinda elavate) eakate toimetuleku tagamisel. Koduhooldusteenuse arendamine võimaldab vähendada hooldekodu teenuse nõudlust, mis on osades piirkondades oluliseks probleemiks. Koduhoolduse teenuse arendamise peamiseks takistuseks on valdade rahalised võimalused, sest eriti hõreasustusega piirkonnas on teenuse kvaliteetne osutamine kulukas.

Pärnumaal on püütud eakate hooldusteenuse kättesaamise parandamiseks arendada mitmete omavalitsusüksuste ühisteenuseid. Näiteks arendavad Hanila, Lihula ja Koonga vald üheskoos ESF projekti koduhoolduse jt teenuste laiendamiseks. Hiiumaal on uudse eakatele suunatud hooldeteenusena rakendatud intervall-hooldust hooldekodus, mis võimaldab optimeerida hooldekodu teenuse kasutamist olukorras, kus kohtade arv hooldekodus on piiratud. Teenuse rakendamine võib olla sobivaim piirkondades, kus hooldekodude kohtade arv on piiratud ning kus märkimisväärne osakaal hooldekodu teenuse kasutajatest on valmis periooditi kasutama nt koduhooldusteenust. Hiiumaal nähakse uuendusliku teenusena vajadust omasteholdajate võrgustiku loomist ja arendamist kohalike omavalitsuste poolt. Omasteholdajate (pereliikmed, kes hooldavad oma raske, sügava puudega lähedasi, sh eakaid kodus) võrgustiku toetamine, jõustamine, nendele koolituste, kogemuste vahetamise korraldamine.

Läänemaal on eakate sotsiaalteenuste kättesaadavuse parandamiseks nähtud vajadust **piirkondlike teenusekeskuste** loomist hõreasustusega aladele (sotsiaalteenused, esmatasandi tervishoid jne). Samuti on Läänemaal mõeldud vajadusele **koduhooldajate piirkondlike keskuste** loomiseks. Lahendus seonduks koduhoolduse ja päevakeskuse teenuse pakkumisega ning oleks piiri- ja paikkonnaülene. Näiteks ühes

omavalitsuses on niinimetatud teenusekeskus või sotsiaalmaja, kuhu on koondunud koduhooldajad, kes osutavad teenust ka naaberomavalitsuse klientidele. Sarnaselt toimiksid ka päevakeskused, mis teenindaksid ka ümberkaudsete omavalitsuste abivajajaid. Lahendus parandaks teenuste kättesaadavust, sest vähendab nii kliendi kulu teenuste tarbimisele kui ka teenuse osutamise kulu. Näiteks kui teenuse tarbijaid on tänu keskusele rohkem ja teenuse eest saadav tulu suurem, siis on võimalik teenust optimaalsemalt korraldada (transport jne). Keskuste loomine ja eelkõige teenuste käivitamine (keskuse ruumide rent, transpordi võimaldamine kliendi toomiseks keskusesse ja tagasi jne) nõuab avaliku sektori finantseeringuid. Teenuskeskuse loomise peamiseks eeldusteks on piisava kliendibaasi olemasolu ning selle potentsiaal (nt Läänemaal on eakate osakaal kogu elanikkonnast ligikaudu 25%), hea või rahuldav kohalike maanteede seisund ning pakutavate teenuste (koduhooldus ja päevakeskuse teenused) piisav nõudlus ja valdkonna üldine prioriteet piirkonnas. Samuti on oluline maakonna sotsiaaltöötajate omavaheline tihe koostöö ning toetus. Teenusekeskused sobiksid eelkõige hõreasustuse aladele, kus vastavate teenuste kättesaadavus on piiratud. Tõenäoline rahastamismudel tugineb valdavalt omavalitsusüksuste eelarvetel.

Eakate hoolekandeteenuste tõhustamiseks on üha rohkem välja pakutud IKT lahendusi. Senini on need toimunud projektipõhiselt ning kasutades eraldiseisvaid andmebaase ning telekommunikatsiooni võrgustikke. Seetõttu on välja pakutud idee luua selliste IKT põhiste (sotsiaal)teenuste, mis edastavad häire või märguande signaale klientidelt, haldamiseks nn **häirekeskus**. Keskuse peaks olema avalik institutsioon, mille ülesanne oleks hallata erinevate seadmete häiresignaale ning organiseerida klientidele vajalik abi, teavitust või muu sotsiaalteenuste pakkumisega seotud tagasiside.

Mitmetes Eesti piirkondades on eakatele suunatud uudsete hooldeteenustena proovitud **teleteenuseid**. Seni on eakatele mõeldud teleteenuseid rakendatud vaid pilootprojektina (nt Tallinnas, Saaremaal ja Hiiu maal) ning projektide rahastamine on valdavas osas toimunud Euroopa Liidu poolt. Eakate teleteenused sisaldavad teenuseid, mida eakas saab kodus telekommunikatsiooni seadmete abil tarbida. Need nõuavad kaugteel kontakti loomist ja suhtlemist tugi- ja kontaktisikute, sotsiaaltöötajatega või ka teiste teenuse tarbijatega. Teleteenused võivad sisaldada nii spetsiaalsetes programmides osalemist, teatud sihipäraste tegevuste läbiviimist kui ka teiste inimestega suhtlemist. Reeglina on teenused integreeritud teiste eakatele osutatavate sotsiaalteenustega (nt sotsiaaltransport, koduhooldus). Teleteenuste osutamise eelduseks on üldjuhul internetiühenduse ning teatud teenuste puhul ka arvuti olemasolu kliendil. 2015. aastal läbiviidud vanemaaliste ja eakate toimetuleku uuringu järgi pakuksid teleteenustest eakatele kõige suuremat huvi tervisega seotud teemad (huvitatud on ligikaudu 20%), enam kui kümnendikku huvitab ka teleteenuste kaudu saadav päevakajaline info, teistega suhtlemine ja võimalus saada nõu elulistes küsimustes, arsti konsultatsiooni ning võimalus teenuse kaudu arsti vastuvõtule registreeruda (Emor ja Praxis, 2015).

Eestis on eakate teleteenustest rakendatud näiteks eakate kodujälgimist. Teenuste peamine eesmärk on suurendada eakate turvatunnet ja pakkuda psühholoogilist tuge. Teenuste roll on oluline ka näiteks eakate koduhooldusteenuse osana. Teenust on katsetatud ja arendatud mitmete pilootprojektide raames: nt *Dreaming* projektis, kus juurutati krooniliste haigustega eakate universaalset veebipõhist kodujälgimissüsteemi. Teenuse sisuks oli eakate vitaalsete tervisenäitajate distantsjälgimine. Eakas mõõtis vastavate seadmetega kodus oma tervisenäitajaid ning saatis need automaatselt vastavasse andmebaasi, kus kontaktõde sai tulemusi regulaarselt jälgida.

SmartCare projektis ühendati tervisenäitajad sotsiaaltööga ning varustati eakad seadmega, mille abil saab suhelda koduõe või sotsiaaltöötajaga ning regulaarselt jälgida vitaalseid parameetreid. Seade saadab tulemused keskkandmebaasi, kus neid näevad nii sotsiaaltöötaja, koduõde kui ka vajaduse korral raviarst või ka eaka lähedased. Sotsiaaltöötaja roll teenuse osutamisel on siin väga oluline, sest üldjuhul on eakale osutatavad sotsiaal- ja terviseteenused (sh infovahetus) teineteisest lahus (Parve jt, 2015).

Mitmetes omavalitsustes (nt Tallinnas, Rakveres) on juurutatud ning kasutusel ka häirenupu teenus, mille abil pakutakse (üksielavatele eakatele) võimalust vajadusel kohest abi saada. Teenuse osutamise eelduseks on vastavate häireseadmete ning kontaktisikute olemasolu (vt allpool Rakvere linna häirenupu teenuse hea praktika näide).

Saaremaal ja Hiiumaal arendatud eakatele mõeldud videohooldusteenuseid. INTERREG-i projekt VIRTU (*Virtual Elderly Care Services on the Baltic Islands* ehk "Virtuaalsed eakate hooldusteenused Läänemere saartel") raames arendati teenusemudel, mille eesmärgiks oli eakate iseseisva toimetuleku toetamine kodus ning elukvaliteedi tõstmine läbi sotsiaalse suhtluse ja turvalisema keskkonna võimaldamise. Teenuse keskseks sisuks oli eakate sotsiaalne suhtlus videokonverentsi meetodil. Oluline on teenuse juures samuti konsultatsioonide võimalus sotsiaaltöötajate või arstide-õdedega (Olli, 2013). VIRTU projekti järglasena on hetkel käimasolevaks projektiks eakate videohooldusteenus ELVI, mille eesmärk on samuti eakate sotsiaalse suhtluse arendamine, eakate sotsiaalne kaasamine ja nõustamine. ELVI teenust osutatakse Saaremaal. Teenuse sisuks on spetsiaalsed inter-aktiivsed otsesaated, kus eakad saavad ise samuti kaasa lüüa. Teenuse tarbimiseks on vajalik (tahvel)arvuti, kaamera, mikrofoni ja internetiühenduse olemasolu (vt allpool ELVI sotsiaalteenuse hea praktika näide).

Eakate hooldeteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamiseks kasutatakse ka mitmeid spetsiifilise funktsiooniga tehnilisi vahendeid. Näitena võib välja tuua koduhooldusteenuste osana Rakvere linnas arendatud uuenduslikke pliidipliidivahendi ning elektroonilise ravimidosaatore teenust (Kriisk, 2014). Pliidipliidivahendi seadme eesmärk on elektripliidide kasutamisel ohutuse tagamine. Selleks paigaldatakse vastav seade kliendi pliidi külge ning ohu korral lülitab seade elektri välja. Projekti INNOCARE raames ostis Rakvere Linnavalitsus ka elektroonilised ravimidosaatoreid, mille eesmärk on abistada eakaid ravimite võtmisel. Dosaatorid aitavad tagada eaka heaolu ning võimaldavad parandada koduhooldusteenuste süsteemset osutamist.

Head uuenduslikud ja alternatiivsed praktikad Eestis

Intervall-hooldusteenus Hiiumaa Haiglas

Intervall-hooldusteenus on ajaliselt piiratud ööpäevaringne üldhooldusteenus isikutele, kes ei tule igapäeva eluga iseseisvalt toime ning vajavad turvalist ja kontrollitud keskkonda ajal, mil tema lähedased ei saa erinevatel põhjustel tema eest lühiajaliselt hoolitseda. SA Hiiumaa Haigla osutab eakatele ja puuetega isikutele intervall-hooldusteenust tervishoiuteenustest vabade voodikohtade olemasolul. Teenusega tagatakse kliendile ööpäevaringne järelevalve ning hooldus vastavalt tema tervislikule seisundile, vajadusel ka õendusteenus.

Teenuse vajadus tekkis eelkõige sellest, et Hiiumaa maakonnas on ainult üks hooldekodu – Tohvri Hooldekodu (54 kohta) ning järjekorras on hetkel 37 inimest, ehk teenuse kättesaadavus saarel on suur probleem. Et kergendada nii hooldajate kui suure hooldusvajadusega isikute olukorda, asus SA Hiiumaa Haigla 2016.

aastal osutama intervallhoolduse teenust. Lahenduse tugevuseks hea praktikana on see, et olemasolevat ressursi (voodikohad, personal) kasutatakse maksimaalselt ökonoomselt ja paindlikult. See parandab teenuste kättesaadavust piirkonnas, võimaldab kliendil teenust sagedamini ja vähema ajakuluga tarbida. Samuti on tänu lahendusele kliendi kulu teenusele väiksem.

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Suureneb	Loob täiendavaid hooldekodu voodikohti.
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Kaudne	Ajakulu puudutab eelkõige hooldatavate omakseid, kuivõrd lahendus võimaldab rohkem abivajadusega isikuid hooldada kodu lähedal. Vastasel juhul tuleks nad viia teenusele mandrile.
teenuse osutaja ajakulu	Puudub	
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Suureneb	Tohvri Hooldekodus ja koduhoolduses on teenus odavam.
teenuse osutaja rahalised kulutused	Vähenevad	Intervall-hooldusteenuse osutamisega saavutatakse haigla taristu ja personali kasutamise suurem kuluefektiivsus. Kasulik teenus osutajale, et ravivoodid ei seisaks tühjal.

Lahenduse rakendamine ei nõua avaliku sektori püsivat rahastamist, kuna teenuse rahastamine toimub analoogselt (regulaarse) üldhooldusteenuse rahastamisega, kus kliendi omaosalus katab valdavalt teenuse kulud. Teenuse hind on 23 eurot ööpäevas, mille eest tasub teenuse saaja lepingu alusel.

Teenuse rakendamise peamine eeldused on hooldekodukohtade puudus piirkonnas ning hooldusravihaigla paiknemine piirkonnas. Teenuse osutamisel on oluline ka teenuse järjepidevus ning KOV initsiatiiv.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Minimaalne	Teenust on põhimõtteliselt võimalik osutada ka ühele hooldatavale
Asustussüsteemi eripärad	Mõõdukas	Lahenduse eelised tulevad esile saarelisuse tingimustes, kus teised hooldekodud on meresõidu kaugusel. Osaliselt on võimalik sarnast efekti saavutada ka eraldatumates mandri-Eesti piirkondades, milles on hooldekodu kohtade puudus.
Teede kvaliteet	Puudub	
Taristu (hooned jms) olemasolu	Oluline	Hooldusravihaigla olemasolu piirkonnas
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Mõõdukas	KOV on oluline teenust puudutava info jagamisel
Teenuse osutamise järjepidevus	Oluline	Teenus nõuab jooksvat planeerimist

ELVI telekommunikatiivne sotsiaalteenus Saaremaal

ELVI on 2015. aastast Saaremaal osutatav uuenduslik telekommunikatiivne sotsiaalteenus kodus elavatele, kuid sotsiaalses isolatsioonis olevale eakatele. ELVI tõstab eakate elukvaliteeti eeskätt nende aktiivsuse tõusu läbi. ELVI on aidanud eakatel vältida isoleeritust ning tunda end täisväärtuslikumate ühiskonna liikmetena. Sellisena täidab teenus virtuaalse päevakeskuse rolli. Aktiivsusele aitab kaasa ka asjaolu, et tehnoloogiaga suhestumine vajab teatavat tähelepanu ja ettevõtmist. Kuna tegemist on videokõnesüsteemiga, pööravad eakad rohkem tähelepanu oma välimusele, riietumisele, toa koristamisele jmt, mis tõstab nende üldist aktiivsust veelgi. ELVI on hea näide sellest, et üks seade võib olla väga kasulik mitmes valdkonnas (sotsiaaltöös, tervishoius, igapäeva toimetuste korraldamisel kuni virtuaalse pühapäevase kirikuskäimiseni välja ning kliendil on kõigi eelmainitud valdkonna spetsialistide ja töötajatega võimalus otse suhelda). Tulevikus võib ELVI laadne teenus täiendada perearstiteenuse osutamist, võimaldades optimeerida eriarsti visiite kaugel elavaile inimestele.

Teenusega liitumiseks peavad eakad kontakteeruma omavalitsusega, kes vahendab teenust läbi Telia Eesti AS, kes eraldab teenuse kasutamiseks vastavad koodid. Teenuse kasutaja ei pea seejuures olema Telia klient. Kliendi (tahvel)arvutis on teenuse tarbimiseks vastav programm, mis võimaldab vaadata erinevaid saateid ning nendes ka osaleda (nt viktoriinid, vestlused, käelised tegevused, võimlemine, raamatute tutvustamine jms). Edastatakse nii salvestatud kui ka otsesaateid. Otsesaateid kantakse üle ja juhitakse Kuressaare päevakeskusest. Ka salvestatud saated on tehtud valdavalt päevakeskuses. Teenus võimaldab lisaks saadete vaatamisele ning saadetes osalemisele ka teiste teenuse tarbijatega inter-aktiivselt suhelda. Vastav võimalus on avatud 24 tundi ööpäevas. Samuti saab klient vajadusel igal ajal ühendust võtta Kuressaare sotsiaalmajas asuva valvetöötajaga. Teenuse kasutajal on võimalus kontakteeruda ka oma piirkonna sotsiaaltöötaja ja hoolekandekeskusega Kuressaares. ELVI teenuse kasutamine on väga lihtne ka nendele eakatele, kes pole varem arvutitega kokku puutunud.

Teenuse kvaliteedi tõstmiseks tuleks kasuks teenuse üle-maakondlik või üle-Eestiline levik. See võimaldaks odavamalt teenust ning mitmekesisemat ja regulaarsemat programmi pakkuda. Teenuse tarbimine vähendab kliendi ajakulu ning hoiab kokku teenuste osutamise kulusid. Sõltuvalt kliendi tervislikust seisundist, elukohast ning liikumisviisidest võib teenus hoida kokku ka kliendi kulusid hoolekandeteenuste kasutamisel.

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Suureneb	Teenuse virtuaalne olemus loob päevakeskuse sagedase kasutamise võimalusi. Parem teenus ja lihtsam teenuse kättesaadavus kasvatavad teenuse tarbimist.
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Klient ei pea minema teenuse (päevakeskuse sotsiaalsed kontaktid, sotsiaaltöötaja, füsioterapeut, proviisor, psühholoog, jne) tarbimiseks kodust välja.
teenuse osutaja ajakulu	Mitmesuunaline	Väheneb statsionaarse päevakeskuse personali summaarse töötaja vajadus, kuid lisandub spetsialistide nõustamise tööaeg
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Mitmesuunaline	Tulevikus on võimalik, et klient peab teenuse eest maksma. Samas loob teenuse võimaluse hoida kokku transpordikulusid (klient ei pea minema teenuse tarbimiseks kodust välja) ning ka võimalikke kulusid päevakeskuse teenuste kasutamisel.

teenuse osutaja rahalised kulutused	Mitmesuunaline	Teenus võimaldab pakkuda päevakeskuse teenust säästes päevakeskuse majandamis- ja personalikulud. Samas on vajalik tagada süsteemi tehniline ülal pidamine ning lisanduvad nõustavate spetsialistide personalikulud.
-------------------------------------	----------------	--

Teenuse osutamise mudel arendati välja aastatel 2010-2013 Interreg VIRTU projekti finantsvahendite abil. Teenuse testperioodil on teenus kasutajale tasuta ning eakatele saateid pakkuvad spetsialistid teevad seda vabatahtlikkuse korras. Tulevikus, kui teenus osutub elujõuliseks on ette näha kliendi omaosaluse maksmise kohustus ning ka saatejuhtide töö kompenseerimine. Teenuse finantseerimise sobiv ja võimalik mudel on sõltuv teenuse kasutamise populaarsusest eakate hulgas. Väikese kasutaja hulga puhul on vaja rahastada lokaalseid sisutegevusi. Klient maksab siis vaid platvormi hooldamise tasu. Kui kasutajaskond on piisavalt suur, siis võib loota, et teenus tasub ennast ise ära ning avaliku sektori püsivat toetust ei ole vaja.

Teenuse rakendamise peamisteks eeldusteks on (tahvel)arvuti, kaamera ja mikrofoni ning hea internetiühenduse olemasolu. Kuivõrd teenus on eestikeelne, siis on oluliseks teenuse kasutamise eelduseks ka piisav keeleoskus. Teenuse osutamisel on samuti oluline sotsiaaltöötajate aktiivne ja motiveeritud osalus.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Mõõdukas	Teenus töötab ka siis, kui seda kasutab üks klient, kuid kasutajate hulga suurenemine aitab programmi mitmekesistada ning teenust ka odavamalt osutada.
Asustussüsteemi eripärad	Puudub	Teenus sobib nii linna- kui ka maapiirkonda, kuid on iseäranis kasulik hõreasustusega maapiirkondade eakatele, kelle jaoks asub päevakeskus üldjuhul kaugel.
Teede kvaliteet	Puudub	Teenus kasutamine ei nõua kliendilt ega teenuse pakkujalt lisakulutusi transpordile
Taristu (hooned jms) olemasolu	Oluline	Hea internetiühendus on eeldus teenuse toimimisel.
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Oluline	Süsteem eeldab KOV sotsiaaltöötaja soovi suhelda oma piirkondlike klientidega
Teenuse osutamise järjepidevus	Oluline	Teenust saab kasutada perioodiliselt, kuid teenuse kasutamine on kõrgem kui teenus on regulaarne

Rakvere linna häirenupu teenus

Häirenupu teenuse eesmärgiks on võimaldada eakal toimida harjumuspärasel keskkonnas ning ennetada riske, mis võiksid eakatele kaasneda õigeaegse abita jäämise korral. Valdavalt pakutakse teenust üksi elavatele eakatele, kel on tulenevalt terviseseisundist probleeme toimetulekuga või kellel on suurenenud oht oluliste terviseprobleemide ilmnemiseks. Teenus ei asenda koduhooldusteenuse visiite, kuid tõstab eakate klientide, eriti kellel on kalduvus kukkuda, turvatunnete sotsiaaltöötaja visiitide vahelisel ajal. Häirenupu teenust võib osutada ka ajutiselt, kui eakal on tulenevalt ajutisest terviseseisundi nõrgenemisest vajadus tagada kiire abi. Teenust võib osutada integreeritult teiste eakale osutatavate hooldusteenustega (nt koduhooldus). Häirenupu teenust võib osutada nii eraettevõtetel, MTÜ-d, KOV kui ka riik.

Rakvere linnas osutatakse teenust alates 2012. aastast. Teenuse osutamiseks lepatakse kokku kontaktisikute ring, kes reageerivad vajadusel ööpäevaringselt ning korraldavad vajaliku abi. Kontaktide ring võib hõlmata eaka lähikondlasi, naabreid või ka KOV sotsiaaltöötajaid. Teenuse osutamisel antakse eakale häirenupp, mida saab kanda nt kaelas või randmel ja/ või paigutatakse eaka eluruumidesse vastavad seadmed, mille abil on võimalik abivajadusest märku anda. Häiresignaali saadetakse ka eaka kontaktisiku mobiiltelefonile või otse teenust osutavale ettevõttele.

Teenuse vajaduse selgitab ning vajalike seadmete paigalduse ja hoolduse ning kasutamise instrueerimise tagab kohalik omavalitsus või teenuse osutaja. Teenuse osutamiseks sõlmitakse leping, kus lepatakse kokku teenuse osutamise täpsemad tingimused, teenuse maksumuse ja rahastamise (sh omaosalus). Rakvere linnas on seadmed (u. 300 eurot seade) ostetud Innocare projekti vahenditest. Teenuse finantseerimine võib täies ulatuses olla tagatud eaka või tema lähikondlaste poolt. Sellisel juhul ei pea KOV olema teenuse osutamise protsessi kaasatud. Teenuse hinnakirja järgne kuutasu kliendile on sõltuvalt teenuse täpsemast sisust (häirenupp, häirenupp koos kukkumisanduri ja/või suitsuanduriga) 31-54 eurot.

Häirenupu teenust kasutab näiteks Rakvere linn. Rakvere linnas on häirenuputeenuse osutamisel olnud partneriks Meditech Estonia OÜ. Firma pakub seadmed (vajadusel nii laua- kui ka mobiiltelefoniga ühilduvad), koolituse ning haldab ka häirekeskust, kuhu kõned suunatakse. Häirenupu seadmeid on võimalik kas rentida või välja osta. Häirekeskuse töötaja võtab vastu häiresignaali, selgitab probleemi olulisuse ja häire tõepärasuse ning seejärel võtab ühendust Rakvere linna sotsiaaltöötajaga. Häirekeskuse töötaja võtab sotsiaaltöötajaga ühendust ka alati siis, kui klient ei reageeri häirekeskuse kõnele. Häirenupu väljakutsetele reageerimiseks on Rakvere Linnavalitsus moodustanud valvemeeskonna, mis koosneb 2 hoolekandetöötajast (sotsiaaltöötajast). Need isikud on vaheldumisi kontaktpersonideks, kes häirekeskuse kõnele vastavad ning vajadusel sekkuvad.

Häirenupu teenus on alternatiivne viis tõsta üksi elavate eakate turvatunnet ning sotsiaalset integreeritust olukorras, kus eakas on võimeline iseseisvalt või koduhoolduse teenuse abil elama oma tuttavas keskkonnas. Teenus aitab optimeerida omavalitsusüksuste sotsiaaltöötajate töökoormust ning kokku hoida sotsiaalteenuste osutamiseks vajaminevaid ressursse (sh aeg, finantsid, inimesed). Teenuse kasutamisel suureneb tõenäosus teenuse korduvaks kasutamiseks, kuid teenuse kasutamine on juhtumipõhine. Teenus osutamine vähendab teenuse osutaja ajakulu.

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Suureneb	Teenuse korduv kasutamine on tõenäoline.
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Teenus tagab maksimaalselt kiire kommunikatsiooni häirekeskusega ja seeläbi võimaliku abistajaga.
teenuse osutaja ajakulu	Väheneb	Väheneb sotsiaaltöötaja kodukülastuste vajadus.
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Suureneb	Teenus on kliendile tasuline.
teenuse osutaja rahalised kulutused	Vähenevad	Sotsiaaltöötaja sõidab kohale alles siis, kui klient on kukkunud.

Teenuse rahastamine omavalitsusüksuste poolt on vajalik, kuna reeglina nõuab teenuse tarbimine vastavate seadmete olemasolu ning korrashoiu tagamist. Rakvere linna häirenupu teenuse seadmed on soetatud projektitoetuse vahenditega. Samuti on oluline kulu valvetöötajate tasu. Teenuse hinnad omavalitsustele võivad samas olla väga varieeruvad, sõltudes konkreetsetest tingimustest, milles teenuse osutamisel kokku lepitakse. Samuti sõltub teenuse osutamise jätkusuutlikkus sellest, kui võrd ja mil määral on teenuse tarbijad tulevikus nõus maksma omaosalust. Enamuse ametnike ja hoolekandetöötajate hinnangul peaks omaosalus jääma vahemikku 0€ kuni 10€ kuus ning sõltuma abivajaja sissetulekutest ja ülalpidamiskohustusega lähedaste olemasolust (Kriisk, 2014). Samuti on võimalus kombineerida (tasulise) koduhooldusteenuse ja häirenuputeenuse tasusid, juhul kui eakas tarbib mõlemaid teenuseid. Teenuse jätkusuutlikkuse seisukohast on oluline töötada välja rahastusmudel nii teenuse osutamiseks kui ka valvetöötajate tasustamiseks. Teenus vajab püsivat avaliku sektori (KOV) toetust.

Häirenupu teenuse osutamise oluliseks eelduseks eriti hajaasustusega piirkondades on stabiilse mobiilside levi olemasolu. Näiteks ei saanud seda teenust kasutama hakata Viru-Nigulas, kuna osades küldes ranna ääres on levi katkendlik. Häirenupu teenuse kvaliteedi tõstmisele aitab kaasa teenuse suurem levik ning koostöö omavalitsusüksuste vahel.

Teenuse kasutajate arv ei ole samas tingimata teenuse kättesaadavust määrav tegur. Samas võib suurema kliendibaasi korral olla teenuse hind ka omavalitsusüksustele madalam. Samuti ei eelda teenuse osutamine teede ja taristute olemasolu. Küll aga aitab teenuse kättesaadavuse juures oluline roll omavalitsusüksuse initsiatiivil ning valdkonna väärtustamisel. Kuna teenus on sageli osutatud eraettevõtete poolt, siis peab kohalik võim olema piisavalt veendunud teenuse vajalikkuses ja tõhususes, et vastavad kulutused (ja väiksemate omavalitsuste puhul mitte kuigi marginaalsed) teha.

Teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse osas on oluline ka teenuse järjepidevuse tagamine. Rakvere kogemusel vähendab teenuse pikaajalisem kasutamine oluliselt nõ tühikutsete ja tühikäikude arvu ning hoiab seega teenusele kulutatavaid ressursse kokku. Teenusega liitumine sõltub kvaliteetse mobiilsidelevi olemasolust elukohas.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Oluline	Teenuse juurutamine on otstarbekas suurema kasutajaskonna olemasolul.
Asustussüsteemi eripärad	Mõõdukas	Eesti oludes on teenuse rakendamine raskendatud hõreasustusega aladel, kus mobiillevi kvaliteet on madal.
Teede kvaliteet	Puudub	
Taristu (hooned jms) olemasolu	Mõõdukas	Vajalik on soetada häirenupud.
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Oluline	KOVil peab olema soov teenust osutada
Teenuse osutamise järjepidevus	Oluline	Toimivat teenust on lihtsam ja vähem kulukam korraldada ja osutada

Teenuse senist tõhusust ja kasutust erinevates Eesti omavalitsusüksustes on uuritud 2015. aasta vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuringus. Uuringu järgi on häirenuputeenusega liitunudest ligikaudu pooled arvamusel, et teenus pakub neile turvatunnet. Teenusega liitumise vastu tunnevad kõige rohkem huvi üle 80 aastased eakad (ligikaudu 20% vastanutest). Teenusega seni liitunud eakate osakaal on alla 3% (Emor ja Praxis, 2015). 2014. aastal teostatud häirenupu teenusega rahulolu küsitlus Rakvere linnas näitas teenuse kasutajate positiivset tagasisidet. Ligikaudu 2/3 teenuse kasutajatest olid veendunud, et teenus tõstis nende turvalisust. Teenuse eest olid edaspidi vajadusel nõus omaosalust tasuma ligikaudu pooled teenuse kasutajatest (Kriisk, 2014).

Olulised takistused teenuse kättesaadavuse tagamisel ning ettepanekud regulatiivseteks muudatusteks

Käsitletud eakate sotsiaalteenuste korraldamine on kohaliku omavalitsuse ülesandeks ning riiklikul tasemel reguleeritakse nende osutamist väga üldisel kujul. Seetõttu puuduvad ka olulised riiklikest regulatsioonidest tulenevad takistused teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamisel. Teisest küljest tähendab see ka seda, et KOV üksustele ei ole seatud kohustuslikke teenuse kättesaadavuse nõudeid. Riik on püüdnud teenuste kvaliteeti ühtlustada soovituslike juhistega kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenustele (sh koduhooldusteenus, sotsiaaltransporditeenus, häirenuputeenus). Sellest hoolimata on teenuste kvaliteet ning arusaam (heast) teenustest omavalitsusüksuste lõikes ebaühtlane. Põhimõtteliseks võimaluseks teenuse kvaliteedi (sh kättesaadavuse) parandamiseks ja ühtlustamiseks oleks riiklike kohustuslike teenusstandardite ehk avaliku teenuse miinimumnõuete kehtestamine KOV sotsiaalteenustele (sh kättesaadavusele), kuid selle takistuseks on kohaliku omavalitsuse iseseisev pädevus kohalike sotsiaalteenuste korraldamisel.

Eakate hoolekandeteenuste osutamise ja arendamise olulisemaks takistuseks on KOV eelarveliste ressursside piiratus ning klientide tagasihoidlik võime teenuste eest tasuta. Kvaliteetse ja kättesaadava teenuse olemasolu või selle puudumise määrab enamasti võimekus teenuseid rahastada, mitte regulatiivsed piirangud või kohustused. Senini on näiteks uudseid IKT lahendustel põhinevaid teenuseid arendatud ja rakendatud valdavalt projektipõhiselt ning teenuse kasutajatele on need olnud tasuta. Projektitoetuse ära langemisel puuduvad klientidel võimalused teenuse eest täis hinda maksta. Samuti puudub KOV üksustel enamasti võimekus ja/või valmisolek teenuse kulude kandmist üle võtta. Seetõttu ei ole paljud projektipõhised initsiatiivid majanduslikult jätkusuutlikud ning teenuste arendamisel tehtud jõupingutused põhjendatud. Selliste projektipõhiste initsiatiivide jätkusuutlikust on võimalik riiklike regulatsioonidega suurendada täiendavate tingimuste seadmisel (nt. KOV jätkurahastamise osas) rahastamismäärustes.

Kõige olulisem, mida riik saab uuenduslike sotsiaalteenuste kättesaadavuse tagamiseks hõreasustusega piirkondade heaks teha on erinevate IKT lahenduste kasutusele võtmiseks vajaliku kvaliteetse internetiühenduse ja mobiilside tagamine kogu Eesti territooriumil ühtlaselt, selleks arendajatele vastavasisulisi nõudeid kehtestades ning sihtprogrammide vahendeid eraldades.

2.3. Esmatasandi tervishoid ja ravimite müük

Teenuse sisu ja teenuse osutamise üldised nõuded

Esmatasandi tervishoiu põhiteenusteks on perearstiteenus, koduõendusteenus, füsioteraapiateenus ja iseseisev ämmaemandusabi teenus. Käesolevas aruandes käsitletakse neist perearstiteenust ja koduõendusteenust. Samuti on vaatluse all ravimite müügiga tegelev apteegiteenus.

Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (TTKS) § 7 lõige 1 defineerib perearstiteenuse üldarstiabi termini kaudu: üldarstiabi on ambulatoorne tervishoiuteenus, mida osutavad perearst ja temaga koos töötavad tervishoiutöötajad. Perearstiteenuse osa on pereõendusteenus. Haigekassa teenuste loetelus jaotub perearsti ja pereõe töö kolme tegevusrühma: vastuvõtt praksises; nõustamine sidevahenditega (telefoni ja elektronposti teel toimunud patsiendinõustamine); koduvisiit. Perearstiteenust võivad osutada tervishoiutöötajad nende poolt omandatud kutse või eriala piirides, mille kohta on neile väljastatud Terviseameti tõend tervishoiutöötajana registreerimise kohta (TTKS § 3, lõige 2). TTKS § 10 alusel välja antud määrus sätestab nõuded perearsti tegevuskoha ruumidele ja sisseseadele.

Sotsiaalministri 06.01.2010 vastu võetud määrus nr 2 „Perearsti ja temaga koos töötavate tervishoiutöötajate tööjuhend“ määratleb perearsti ja -õe poolt osutatava teenuse üldise sihtrühma: „Üldarstiabi osutatakse kõigile perearsti nimistusse kantud patsientidele. Teeninduspiirkonnas elavale või ajutiselt viibivale isikule, kes ei kuulu perearsti nimistusse, osutatakse vältimatut abi“.

Koduõendusteenus on TTKS § 25 lõike 3 alusel välja antud määruses määratletud kui üks „iseseisvalt osutada lubatud ambulatoorne õendusabiteenus“. Määruse „Iseseisvalt osutada lubatud ambulatoorsete õendusabiteenuste loetelu ja nende hulka kuuluvad tegevused ning õendusabiteenuste osutamise tingimused“ § 3 lõige 2 defineerib teenuse olemuse: koduõendusteenust osutatakse koduvisiidi käigus patsiendile tema elu- või viibimise kohas. Koduõendusteenus on mõeldud nendele patsientidele, kes otseselt ei vaja haiglaravi, küll aga meditsiinilist ravi, kuid ei saa minna arsti vastuvõtule, sest nende liikumine on piiratud. Haigekassa teenuste loetelus on koduõendusteenuse tegevused kajastatud kui terviklik koduõendustegevuste kompleks, mida rahastatakse ühtse teenusena. Teenuse korra ajaline pikkus on arvestuslikult 90 minutit, mis tähendab, et üks koduõde jõuab tööpäevas osutada 5,3 koduõendusteenust ehk teha keskmiselt 5 koduvisiiti. Koduõenduse tegevusjuhendi (2004) alusel on teenust osutav koduõde kvalifitseeritud spetsialist, kes toimib vastavalt arsti poolt määratud raviplaanile ning teostab õendushooldusplaanis määratletud tegevusi. Koduõe töövahendite hulka kuulub lisaks õendustoiminguid võimaldavatele seadmetele ja vahenditele ka tööauto.

Ravimiseaduse § 29 lõige 1 määratleb apteegiteenuse sisu – see „on ravimite jaemüük või muul viisil väljastamine koos sellega kaasneva nõustamisega ravimite sihipäraseks ja ratsionaalseks kasutamiseks ning kasutaja teavitamisega ravimi õigest ja ohutust kasutamisest ja säilitamisest ning ravimite ekstemporaalne ja seeriaviisiline valmistamine ja jaendamine“. Vastavalt sama paragrahvi lõikele 2 on apteegiteenuse osutamine lubatud ainult sellekohase tegevusloaga apteegis ja selle struktuuriüksuses ning arvestades eri liiki apteekidele kehtestatud piiranguid. Elanikele ravimite müügi puhul on olulisimaks apteegiliigiks üldapteek. Ravimiseaduse § 29 lõike 3 sätestab, et „apteegiteenust võivad apteegis ja apteegi struktuuriüksuses osutada ainult Terviseametis registreeritud proviisor ja farmatseut“. Üldapteegis apteegiteenust osutavad proviisorid ja farmatseudid on ka tervishoiutöötajad TTKS § 3 mõistes. Üldapteekide on ravimiseaduse § 31 lõike 6 alusel ministri määrusega kehtestatud tervisekaitse nõuded, samuti nõuded üldapteegi ruumidele, sisseseadele, tehnilisele varustusele, personalile ja

töökorraldusele. Lisaks sellele sätestab ravimiseadus käsimüügiravimite kaugmüügi võimaluse ning apteegiteenuse osutamise apteegibussi kasutades.

Teenuse korraldajad ja osutajad

Esmatasandi tervishoiuteenuste korraldamisega riiklikul tasandil tegeleb Terviseamet, kes teeb perearstide „leidmisel“ nimistutele koostöö linna- ja vallavalitsustega. Koduõendusteenuse pakkumise määratlemisel on võtmeroll Haigekassal, kes sõlmib kaheastmelise valiku alusel lepingud teenuse osutajatega – esimeses järjekorras sõlmib Haigekassa lepingu haiglavõrgu arengukava haiglatega ning nende lepingutega katmata mahus valikpartneritega konkursi korras maakondlikult hinnatud põhjendatud vajaduse alusel. Apteegiteenuse korraldamise ülesanne on ravimiametil.

TTKS § 4 § 12 reguleerib **perearstina** tegutsemise õigusliku vormi: „perearstid võivad tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana või üldarstiabi osutava äriühingu kaudu“. Perearstiteenuse osutamise levinuim vorm Eestis on osaühing. 2013. a sügise seisuga oli kokku 468 teenuseid osutavast juriidilisest isikust 363 osaühingud (neist 247 ühe nimistuga praksised), 103 füüsilisest isikust ettevõtjad; lisaks tegutsevad valdkonnas veel 1 aktsiaselts ja 1 täisühing. Üldarstiabi osutaval juriidilisel isikul on lubatud osutada ka koduõenduse ja ämmaemandusabi teenuseid. Seaduse § 15. lõige 1 piiritleb üldarstiabi osutava äriühingu osanike ja aktsionäride ringi, kelleks võivad olla: 1) selle äriühingu kaudu tervishoiuteenuseid osutav perearst; 2) kohalik omavalitsusüksus, mille haldusterritooriumil asub üldarstiabi osutava äriühingu tegevuskoht. Kohaliku omavalitsuse omandis olevad üldarstiabi teenust osutavad asutused ja äriühingud on Eestis vähelevinud (kuid nt. Tallinna Munitsipaalperekliiniku OÜ).

TTKS § 25 ja selle alusel kehtestatud ministri määrused sätestavad **koduõendusteenuse** kui ühe õendusabi teenuse osutamise tingimused. Teenuse võimalike osutajate ring on lai - seda võib tegevusloa alusel osutada haigla, õendushaigla, sotsiaalteenuste osutaja või muu äriühing või füüsilisest isikust ettevõtja. Määruse „Iseseisvalt osutada lubatud ambulatoorsete õendusabiteenuste loetelu ja nende hulka kuuluvad tegevused“ (Vastu võetud 13.08.2010 nr 55) § 3 lõige 1 täpsustab seadust koduõendusteenuse õigusliku vormi osas selliselt: „Koduõendusteenust võib osutada õendusabi osutaja kas koduõendusteenuse tegevusloa omava füüsilisest isikust ettevõtjana, sihtasutuses või äriühingus“. Koduõendusteenus tekkis iseseisvana Eestis 2003. aastal, alates millest see kuulub ka Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetellu, mille osutamiseks peab Tervishoiuamet väljastama teenuse pakkujale eraldi tegevusloa. 2014. aasta II poolaastal oli Haigekassal 59 koduõendusteenuse lepingupartnerit, mille hulgas oli ka 16 haiglavõrgu arengukava haiglat. Haigekassa valikpartnerite (43) seas oli nii õendushaiglaid kui ka spetsialiseerunud koduõendusteenuste tegevuskohti. Suurimat klientide arvu omavad koduõendusteenusele spetsialiseerunud osaühingud, kelle arvele jääb umbes 1/3 kõigist teenindatud isikutest. Koduõendusteenust osutavad ka eri tüüpi haiglad ning üksikpraksised.

Geomedia uuringu alusel (2014) oli 2013. aastal Eestis kokku 475 apteeki. Suuremates linnades on ülekaalus nn ketiapteegid (nt Apotheke, BENU, Ülikooli Apteegid, Euroapteek, Apteek 1), maapiirkondades moodustavad suurema osa apteekidest sõltumatud apteegid. Maa-apteekidest omakorda poole moodustavad haruapteegid.

Teenuse rahastamine

Perearsti- ja koduõendusteenus on elanikele üldjuhul tasuta. TTKS § 11 piiritleb üldarstiabi eest tasumise „riigieelarves ravikindlustuseks ettenähtud vahenditest“ ravikindlustusega hõlmatud isikute ringiga. Kindlustamata isikud, keda Eestis oli 2015. aastal 5,8%, peavad üldarstiabi eest tasuma ise.

Perearstiteenuse rahastamine toimub Haigekassa poolt valdavas osas pearahapõhiselt (2016. aastal sõltuvalt nimistusse kuuluva inimese vanusest 3,27-7,16 eurot). seega sõltub perearstipraksise sissetulek olulisel määral nimistu suurusest. Samuti makstakse nimistupõhist baasraha, millele omakorda lisandub lisatasu täiendavate protseduuride, krooniliste haigete jälgimise ja teise pereõe, aga ka tegevuskoha kauguse eest. Kaugusetasu on arvestatud kahte tüüpi tegevuskohtade jaoks, sõltuvalt nende kaugusest haiglast ja koolituskohast. Kaugusetasu 1. tüüpi tegevuskohtade osas eeldab keskmise koduvisiidi pikkuseks maal 40 km ning koduvisiitide keskmiseks arvuks kuus 13 korda (lisaks arvestatakse veel ka kaugust laborini ja koolituse toimumiskohani). Kaugusetasu 2. tüüpi tegevuskohtade puhul eeldab keskmise koduvisiidi pikkuseks 70 km ning koduvisiitide keskmiseks arvuks kuus 25 visiiti. Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetellu kuulub ka üleriigilise perearsti nõuandetelefoni teenus (§ 5), mille eest 2016. aastal tasuti lepingupartnerile 18 564 eurot kuus.

Koduõendusteenuse rahastamise aluseks on eriarstiabi rahastamises kasutatav tegevuspõhise kuluarvestuse meetodika (activity based costing – ABC). Teenuse osutamise eest makstava tasu arvestamise määrase pg 26 alusel põhineb see „põhjuslikul seosel tervishoiuteenuse osutaja poolt osutatava teenuse, teenuse osutamiseks vajalike tegevuste ja tegevusteks vajalike ressursside (edaspidi ressurss) vahel“. Meetodikas arvestatavad ressursid on „tööjõud, üle üheaastase kasutusajaga meditsiiniseadmed, ruumid, korduvkasutusega meditsiiniseadmed, ühekordse kasutusega meditsiiniseadmed ja ravimid, tugiteenused“ ning „ressursi kasutamise optimaalne maht on ühe kalendriaasta jooksul teenuste osutamiseks vajalik ühe ressursi maht, mida mõõdetakse ajalistes mõõtühikutes (minut) või arvulistes mõõtühikutes (kasutuskordade arv, protseduuride arv, voodipäevade arv, euro)“. Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu sisaldab koduõendusteenust ühe tervikliku teenusena, mille sisuks on arvestuslikult 1,5 tunni pikkune koduvisiit ning piirhind 27,81 eurot.

Erinevalt esmatasandi tervishoiuteenustest toimub **apteegiteenuse** osutamine ärilise tasuvuse põhimõtete alusel. Samas ei toimu ravimite müük täielikult vabaturu reeglite alusel. Ravimiseaduse § 15 lõikes 3 on määratletud ravimite hulгимүүgi ja jaemүүgi juurdehindluse piirmäärad, mille kehtestamisel arvestatakse järgmiste põhimõtetega: rakendatakse proportsionaalset ja fikseeritud juurdehindlust; juurdehindluse piirmäär ei tohi olla suurem kui 6,40 eurot ravimpreparaadi kohta; 3) juurdehindlus eri hinnagruppide ravimitele peab looma võrdse huvitatuse kõigi ravimite käitlemiseks hulgi- ja jaemүүgis; 4) hulгимүүgi kaalutud keskmine juurdehindlus peab jääma vahemikku 7–10%; 5) jaemүүgi kaalutud keskmine juurdehindlus peab jääma vahemikku 21–25%.

Apteegiteenust rahastavad apteekide kliendid ning nende majandusliku jätkusuutlikkuse määrab klientide hulk ja ostujõud (ostukäitumine). Geomedia uuringu (2014) alusel moodustab apteekide käibe käsimүүgiravimite ning soodustusega ja soodustuseta retseptiravimite müük ning muude kaupade müük (nt apteegikosmeetika, toidulisandid). Seejuures on maa-apteekide keskmine käive ühe teeninduspiirkonna elaniku kohta maakondlikust keskmisest ligi poole väiksem. Selle üheks põhjuseks on see, et olulisel määral teevad maapiirkondade elanikud oma ravimite ostud linnades paiknevates apteekides. Maa-apteekide rahastamise eripäraks on see, et eeskätt hajaasustusega valdades toetavad kohalikud omavalitsused kohalikke apteeke. Samas ei ole toetused suured - hinnanguliselt jäävad toetuste rahalised väärtused vahemikku 1000-2000 eurot aastas (Geomedia, 2014).

Teenuse kättesaadavus

Uuringus „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ (RAKE, 2015) on esmatasandi tervisekeskus ja apteek

määratletud kohalike kvaliteetteenustena, mille osutamise sobiv asukoht on 3. tasandi teenuskeskused ning vajalik teenuspiirkonna suurus alates 4500 elanikku. Käesoleval ajal on perearstiteenus olemas kõigis 3. tasandi teenuskeskustes ning valdavas osas 2. tasandi teenuskeskustes.

Uuringus osundatakse, et riikliku strateegiadokumendi „Eesti tervishoiu arengusuunad 2020“ alusel peaks esmatasandi tervishoiu põhiteenuste osutamine toimuma valdavalt esmatasandi tervisekeskuses. RAKE esmatasandi tervisekeskuste mudeli analüüsis (2015) seatakse tervisekeskuse teenuspiirkonna miinimumsuuruseks 4-4,5 tuhat elanikku, sõltuvalt rahvastiku vanusstruktuurist. Esmatasandi tervisekeskuste mudeli ellu viimine tähendab perearstiteenuse kvaliteedi ja jätkusuutlikkuse kasvu, kuid seda territoriaalse kaugenemise hinnaga elanikest.

Apteegiteenuse osas tsiteeritakse uuringus Geomedia analüüsi (2014) järeldust, et põhiapteegi nõuetele vastavat maa-apteeki tuleb pidada jätkusuutmatuks alla 2000 elanikuga teeninduspiirkonnas ning jätkusuutlikuks vähemalt 2500 elanikuga piirkonnas tegutsevat apteeki. Seejuures on Geomedia analüüsis eeldatud, et sellises apteegis tegutseb 1 põhitöökohaga apteeker. Teenuste ruumilise paiknemise uuringus peetakse eelistatumaks mudelit, kus apteegis töötab vähemalt 2 apteekrit, millest tulenevalt on jätkusuutlikkuse lävi kõrgem – 4-5 tuhat inimest teenuspiirkonnas. Apteegi sobivaim asukoht on esmatasandi tervisekeskusega samas hoones või läheduses.

Lisaks sellele nähakse uuringus ette võimalus osutada perearstiteenust ja apteegiteenust ka 2. tasandi teenuskeskustes. Kirjutatakse, et kohalike põhiteenustega samal teenuskeskuste tasemel on teenusvajaduse mõttes võimalik osutada ka mitme kohaliku kvaliteetteenuse lähedust (kvaliteedi ja jätkusuutlikkuse arvel) suurendavat alternatiivi, milleks on:

- **Esmatasandi tervisekeskuse filiaal või üksik perearstipraksis.** Perearsti nimistu piirsuurus on tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel 1 200–2 000 isikut. Eestis tegutseb ka perearste, kelle nimistu suurus on alla 1 000 isiku. RAKE esmatasandi tervisekeskuste mudeli analüüsis (2015) on esmatasandi tervisekeskuse filiaali võimalus lubatud vähemalt ühe nimistu mahus kontsentreeritud teenusvajaduse olemasolul ning juhul kui tervisekeskus jääb 25-30 km kaugusele.
- **Haruapteek.** 1 apteekri tegevuspunkt, soovitatavalt esmatasandi tervisekeskuse filiaaliga samas asulas ja hoones (või vahetus läheduses).

Kodusosutatavate teenustena loetletakse uuringus koduõendusteenust, perearstide ja õdede koduviisi, perearsti nõuandetelefoni, ravimite internetimüüki ning ravimitega varustamist koduviisitide käigus.

Perearstiteenuse kättesaadavuse olukorda Eestis kirjeldab Saar Poll OÜ poolt 2014. aastal läbi viidud küsitlus „Elanike rahulolu kohalike avalike teenustega“. Uuringu tulemused näitavad, et valdav **enamik** (84%) leibkondadest on perearsti **teenuse kättesaadavusega rahul**. Kõige enam ollakse rahul perearsti teenuse kättesaadavusega Võrumaal (97%). Kui Tallinnas, Tartus ja tööjõuareali keskustes kasutatakse teises omavalitsuses, kodust rohkem kui 3 km kaugusel asuvat perearstiteenust vaid 4-7% leibkondades, siis kaug- ja lähitagamaal on selliseid leibkondi 34-45%. Umbes kolmandikul (35%) juhtudest on koduasulinnast või vallast väljaspool paikneva perearstiteenuse kasutamise põhjuseks asjaolu, et sealne perearst sobib logistiliselt paremini. Ülejäänud vastajad põhjendavad kaugema teenuse kasutamist sellega, et koduasula perearstiteenuse kvaliteediga ei olda rahul (20%), kodulinnas või -vallas pole perearsti (16%) või on tema nimistu täis (6%).

Geomedia apteegiuring (2014) nendib, et Eestis on keskmiselt üks apteek 2700 elaniku kohta, mis on küllaltki suur arv võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega. 73% kõikidest üldapteekidest ja nende haruapteekidest asuvad linnades. Apteekide arv maapiirkondades on viimastel kümnenditel u. 3-kordselt vähenenud ning alles jäänud vaid pooltesse maavaldadesse. Kuigi apteegiteenuste kättesaadavus on maapiirkondades oluliselt kesisem kui linnades, leidis 2011. aastal vaid 18% maa-asulate elanikest, et ravimite kättesaadavus on neile probleem (Faktum & Ariko, 2011).

Kättesaadavust parandavad alternatiivsed võimalused

Nii perearstiteenuse kui ka apteegiteenuse puhul on teenuste alternatiivse territoriaalse kättesaadavuse lahendused teenuse lahutamatuks osaks. Haigekassa andmetel tehti 2013. aastal Eestis lisaks 4,6 miljonile perearsti ja pereõe vastuvõtule ka üle 700 tuhande perearsti ja pereõe sidevahendiga nõustamist ning ligi 60 tuhat koduviiti. Üleriigilise perearsti nõuandetelefoni teenus on Haigekassa tervishoiuteenuste loetelus määratletud kui iseseisev teenus, mille rahastamise maht ja ühe konsultatsiooni piirhind võimaldab teha aastas kuni 140 tuhat konsultatsiooni. Konsulterimisteenuse põhilised arenguvajadused on seotud tehnoloogiliste uuendustega, eelkõige interneti ja mobiiltelefonide võimalusi paremini ära kasutavad patsiendisuhtluse platvormid (vt. allpool e-perearstikeskuse näidet; aga ka ELVI süsteemi näidet eakate hoolekande all, mis loob võimalusi videosuhtluseks). Esmatasandi tervisekeskuste võrgustiku välja kujunemisel pakuvad alternatiivset võimalust teenuse kättesaadavuse suurendamiseks tervisekeskuste filiaalid.

Ravimiseadus määratleb ravimite müügi alternatiivsed võimalused ravimite kaugmüügi ja apteegibussi vormis. Seaduse § 31 lõiked 5²- 5⁷ määratlevad ravimite kaugmüügi üldised reeglid veebilehele; nõude, et kaugmüüki pakkuv apteegiteenuse osutaja peab kogu Eesti territooriumil tagama saadetise ühesugused müügi- ja tarnetingimused, sealhulgas kättetoimetamistasu suuruse vastavalt saadetise kättesaamisviisile; ravimite kättetoimetamise maksimaalse tähtaja - tellija määratud aadressile kolme tööpäeva jooksul pärast tellimuse kinnitamist; ravimite kättetoimetamistasu suuruse sõltumatus väljastatavatest ravimitest, tellimuse maksumusest ning ravimite või saadetiste arvust tellijale. Tuginedes seaduses antud võimalustele tegutseb Eestis esimene netiapteek (vt. allpool Apotheka netiapteegi näide) ning turule on tõenäoliselt lisandumas ka teine teenusepakkuja.

Ravimiseaduse § 45¹ reguleerib apteegiteenuse osutamist apteegibussis, sh teenuse osutamise territoriaalsed piirangud – „apteegibussis võib apteegiteenust osutada üksnes asustusüksuses, mis ei ole linn ega vallasine linn, ning teenuse osutamise koht peab asuma olemasolevast üldapteegist või haruapteegist vähemalt kolme kilomeetri kaugusel; kui linnas ega vallasiseses linnas ei ole ühtegi üldapteeki ega haruapteeki, võib apteegibussis apteegiteenust osutada ka linnas või vallasiseses linnas“. Arvestades Eesti apteegivõrgu tihedust ning oluliselt kuluefektiivsema kaugmüügi lahenduse olemasolu turul, ei ole apteegibussi teenuse osutamine Eesti lähiajal tõenäoline. Selleks puudub ka otsene vajadus, kuivõrd netiapteegi lahendusega saavutatakse mõistliku hinnaga enamuse ravimite (piirangud on seatud psühhotroopsetele ainetele, nt tugevatoimelistele unerohutudele, aga ka anaboolsetele steroididele) ühetaoline kättesaadavus kogu riigi territooriumil, sh ka kaugetes hõreasustusega piirkondades.

Ravimite kättesaadavuse parandamiseks on arutluse all olnud ka ravimikappide lahendus (nt. kauplustes) ning perearstidele ravimite müügiõiguse andmine, kuid käesoleval ajal on need arutluse alt väljas ning peale ravimite kaugmüügi lahenduste turule tulekut ilmset vajadust täiendavate lahenduste järele ei ole.

Koduõendusteenus on olemuslikult õendusabiteenuse erivorm, kus kliendi vaatepunktist teenuse territoriaalse kättesaadavuse probleem täielikult puudub – selle osutamine toimub kodus keskkonnas. Tegemist on õendusabiteenusega, mille kaasnevaks ülesandeks on tagada teenuse ühtlane territoriaalne kättesaadavus. Koduõendusteenust osutati Haigekassa aruandluse alusel 2013. aastal 7923 isikule 231 985 korda. Teenuse kasutamine on väga tugevalt seotud vanusega. Kogu 2013. aastal osutatud teenuse mahust valdav osa (83%) osutati 65-aastasele või vanemaalistele. Koduõendusteenuse osutamise olulisimaks piiranguks hajaasustusega kaugetes piirkondades on teenuse rahastamismudel. Kuivõrd see ei arvesta tiheasutusega aladel ja hajaasustusega aladel tehtavatel visiitide erinevate aja- ja sõidukuludega, siis on teenuse osutajad enam motiveeritud teenuseid osutama keskustes ja keskuste lähedal asuvatele patsientidele.

Head uuenduslikud ja alternatiivsed praktikad Eestis

E-perearstikeskus

E-perearstikeskus on Järveotsa Perearstikeskuse initsiatiivil tarkvaraarenduse ettevõtte Affecto poolt 2015. aastal välja töötatud perearstiteenuse patsiendisuhtluse veebilahendus. Lahenduse sisuline pool tugineb perearstide ja –õdede tööalaste vajaduse kaardistamisel. E-perearstikeskus võimaldab registreerida perearsti ja pereõe vastuvõtule, tühistada või muuta kokku lepitud visiidi aega, esitada perearstile või pereõele küsimusi, taotleda tervisetõendeid ning ravimitele kordusretsepte, lõpetada haiguslehte.

Tegemist on kommunikatsioonikanaliga perearsti ja patsiendi vahel ning selle põhiliseks kasuks on sidevahenditega nõustamise ja muu kommunikatsiooni efektiivsuse suurendamine. E-perearstikeskuse kasutamise tulemusel peaks nii arstil kui ka patsiendil kuluma vähem aega teenuse osutamiseks (nt nõustamine telefoni teel võib osutada väga ajamahukaks) ja teenusele jõudmisele (mitmed tavapäraselt perearsti vastuvõtule tulemist eeldanud toimingud on võimalik teostada veebilahenduse abil).

Lahendust kasutavad Järveotsa Perearstikeskuse 7 perearsti, kelle nimistutes on kokku 12 tuhat patsienti. Teenusel on teatud hulk aktiivseid kasutajaid. Kokku on igas kuus tuhandeid aktiivseid päringuid. Kasutajate ringi laiendamisega ei ole lahenduse omanik Affecto aktiivselt tegelenud, kuivõrd sellega kaasneks rida kohustusi ning praegusel kujul ei ole lahendus arendajale äriiselt tasuv.

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Oluline mõju puudub	Perearstiteenuse kasutamine on tugevalt vajadusepõhine ja selle kasutuse sagedus ei sõltu oluliselt teenuse füüsilisest kättesaadavusest - kellel on vaja see pöörduv perearsti poole, kellel pole vaja see ei pöördu niikuinii.
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Patsiendil on talle sobival ajal (nt peale tööpäeva lõppu) võimalik pöördueda oma probleemi/küsimusega perearsti poole e-perearstikeskuse rakenduse kaudu ja tal pole vaja kohale minna ega ka telefoni kaudu ühenduse saamist proovida (sageli on telefonid kinni või ei vasta üldse ja peab mitmeid kordi helistama). Patsient võib oma murele lahenduse saada ka rakendust kasutades, ilma perearsti vastuvõtule minemata. Mida kaugemal patsient perearstipraksisest elab, seda suurem on ajakulu vähenemine.

teenuse osutaja ajakulu	Väheneb	Suureneb arst-patsient kommunikatsiooni efektiivsus ja ökonoomsus. Patsiendil on võimalik struktureeritult kirjeldada oma probleemi (nt haiguslik seisund), mille põhjal on arstil/õel võimalik anda soovitusi, kas patsient peaks kohe vastuvõtule tulema, käima enne vastuvõttu uuringutel või analüüse andmas või peaks hoopis koduste vahenditega ennast ravima. Patsiendil on võimalik struktureeritult kirjeldada ka nt haiguselehe lõpetamise või kordusretsepti väljastamise vms soovi. Väheneb vastuvõttude arv - patsiendid ei tule vastuvõtule, kui probleem on lahendatav e-perearstikeskuse rakenduse kaudu. Teenuse osutaja ajakulu väheneb, kui patsient ei tule vastuvõtule või tuleb vastuvõtule kahe korra asemel ühe korra (nt enne vastuvõtule tulekut teeb ära vereanalüüsi vms).
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Väheneb rahaline kulu transpordile, mis on vajalik perearsti vastuvõtule tulemiseks.
teenuse osutaja rahalised kulutused	Mõju on erisuunaline	Rakenduse ülalpidamine ja arendamine on kulu, kuid samas kokkuhoid, kui arst kulutab patsiendile vähem aega (nt patsient on oma terviseseisundi kirjalikult enne vastuvõtule tulekut kirjeldanud ja arstil ei ole vaja seda hakata ütluste järgi vastuvõtu ajal sisestama või nt patsient ei pea üldse kohale tulema, kui ta saab kordusretsepti tellida rakenduse kaudu).

Lahendus on välja töötatud EAS vahenditest (Norra koostööprogrammi raames) ning see kuulub lahenduse arendajale Affectole. Süsteemi püsikuludeks on olemasoleva rakenduse majutamise ja haldamise kulud, kuid süsteem vajab pidevat edasi arendamist. Affecto maksab kuus 300-400 eurot haldustasu pilves hoidmise eest ja süsteemi pisiparandusteks. Arendaja algne äriidee seisnes selles, et e-perearstikeskus oleks vahend lisaraha teenimiseks, mis ühel või teisel viisil jõuaks süsteemi omanikuni. Idee ei toimi kahel põhjusel. Esiteks ei tohi perearst patsiendilt kommunikatsiooniteenuse eest lisaraha küsida ja ka patsient eeldab, et esmatasandi arstiabi on tasuta. Teiseks ~~on~~ ei soovi perearstid lahenduse eest maksta, kuivõrd tegemist ei ole kohustusliku kuluartikliga.

Arendaja hinnangul võiks lahendust teoreetiliselt jagada tasuta kasutamiseks kõigile perearstipraksistele, aga sellega kaasneks kohustus süsteemi ülal pidada ja arendada (nt mobiiliäpp; andmekaitse probleemide lahendamine), milleks Affectol vahendid puuduvad ning mis ei tundu ka äriiselt mõttekas tegevus olevat. Kasutajaskonna laiendamisega kaasneb ka kohustus tagada süsteemi tõrgeteta töö, samuti küsimus, kuidas on võimalik väljuda lahenduse haldamisest. Selleks soovib arendaja rahastamismudelit, mis pakub rakendusele finantsilise jätkusuutlikkuse.

Rakenduse jätkusuutlikul rahastamisel on kaks head ja üks halb võimalus. Head võimalused eeldavad avaliku sektori poolset teenuse arendamise ja haldamise rahastamist. Esimeseks võimaluseks tõestada teenuse elujõulisust ja kasulikkust perearstidele ja patsientidele ning nende tõendite alusel taotleda teenuse rahastamist Haigekassa eelarvest sarnaselt üleriigilise nõuandetelefoni teenusele. Seni on Haigekassaga arutatud rakenduse tehnilisi võimalusi, kuid rahastamise taotlust ei ole esitatud. Teiseks võimaluseks on liita lahendus Eesti e-tervise sihtasutuse patsiendiportaali ning rahastada teenuse arendamist ja haldamist kooskõlas selle portaali rahastamisskeemiga. Halvaks lahenduseks on Affecto poolt hinnatud selle rahastamist reklaami arvelt. Reklaamiseadus otseselt ei keela reklaami tervishoiu portaalil, kuid tegemist on nõ hall alaga.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Väheoluline	Süsteem on rakendatav ka üksikus perearsti praksises. Kasutajate suurem arv on oluline eelkõige seoses vajadusega tõestada lahenduse üldkasulikkust Eesti perearstidele ning arendustegevuse kuluefektiivsuse tõstmiseks.
Asustussüsteemi eripärad	Puudub	
Teede kvaliteet	Puudub	
Taristu olemasolu	Oluline	Vajalik on serveri või pilvemahu olemasolu rakenduse hoidmiseks ning kasutajatel (perearst, patsient) arvuti (mobiil) ja internetiühendus.
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Mittevajalik	
Teenuse osutamise järjepidevus	Puudub	Uue teenusena võtab selle juurutamine aega ning järjepidevust (sh tugiteenuste – koolitused, patsientide nõustamine) on vaja sisseelamise perioodil. Rakenduse üleriigilisel kasutusele võtmisel tekitab haldajal järjepidevuse kohustus.

Apotheka Netiaptek

Apotheka Netiaptek on esimene toimiv lahendus Eestis, mis rakendab ravimiseaduses antud võimalust osutada apteegiteenust ravimite kaugmüügi vormis. Lahendus toimib alates 2013. aastast.

Teenus tugineb interneti kodulehel, kus netikaupluse mudelit järgides müüakse käsimüügiravimeid, retseptiravimeid ning ilu- ja tervisetooted. Riiklikest nõuetest tulenevalt on rakendus selliselt üles ehitatud, et enne ravimi ostukorvi lisamist esitatakse rida küsimusi tarbijate ja tema vajaduste osas, antakse talle infot ravimi toimete ja vastunäidustuste kohta. Esitatud nõuded tagavad ravimiohutuse ning on teenuse osutaja hinnangul kõik põhjendatud. Rakenduse eripäraks võrrelduna tavapärase netikauplustega on ka see, et süsteemis on loodud võimalus apteekri poolseks nõustamiseks. Nõustamine toimub tööpäeviti kell 9-20 ja nädalavahetuseti kell 10-20 online režiimis ning muul ajal vastatakse saadetud küsimustele e-postiga. Selleks on teenuse pakkuja võtnud tööle eraldi nõustajad.

Teenuse teiseks kandvaks osaks on kuller- ja pakiveoteenus, mille osutamiseks on sõlmitud lepingud postiettevõtetega Omniva ja Itella. Tulenevalt seadusest on ravimite kättesaadavuse maksimaalseks ajakuluks 3 tööpäeva, kuid üldjuhul toimub ravimite kättetoimetamine hiljemalt järgmisel päeval peale tellimuse esitamist. Erandiks on väikesaared, mille puhul kättetoimetamine sõltub ka (harvast) laevaliiklusest. Tarbijal on kolm võimalust kauba kättesaamiseks:

- Itella pakiautomaadist – teenustasu 1 euro
- Omniva postkontor – teenustasu 1 euro
- Kodus Itella kullerteenus abil – teenustasu 1,5 eurot.

Teenuse kasutajate seas on populaarseimad kauba kätte saamise võimalused pakiautomaat ja postkontor. Oluliseks põhjuseks on siin see, et sellisel juhul on kliendil võimalik ise valida sobiva aeg kauba kätte saamiseks. Kojuveoteenust kasutatakse harvemini. Lisaks sellele on Tallinna elanikele teenus kättesaadav kiirteenusena, mille hind on 5 eurot.

Sellisena on enamus ravimeid Apotheka Netiapteegi vahendusel mõistlike kuludega põhimõtteliselt kättesaadavad kogu riigis, sh hõreasustusega piirkondades. Seadusest tulenevalt ei sõltu teenuse hind kliendi teenindamiseks tehtud reaalsest kulutusest. Toimub veoteenuse piirkonnasisene doteerimine, mis tagab ka kaugetes maapiirkondades suhteliselt madala teenuse hinna. Kliendid saavad täiendavalt säästa ravimite kojuveoteenuse arvelt – ning tõendis osundavad, et seda võimalust kasutatakse – tellides ravimeid ühiselt, kogukondlikus koostöös.

Teenuse kasutamise eelduseks on internetiühendus (kodus või ka nt külaraamatukogus) ja internetis maksmise võimalus. Teenust on võimalik kasutada ka selliselt, et ravimid tellitakse teise isiku nimele ja aadressile. Ravimiliikidest on erandiks narkootilised ja psühhotroopsed ained (sh unerohud), anaboolsed steroidid, mille kaugmüük on keelatud. Lahendus tagab Ravimiameti esindaja hinnangul, millega tuleb nõustuda, teenuse põhimõttelise kättesaadavuse kogu riigi territooriumil. Põhiliseks teenuse kasutamise piiranguks on seni olnud elanikkonna ebapiisav teadlikkus teenuse olemasolust ja tingimustest (nt. kojuveoteenuse olemasolu) ning see, et netiaptek on üksnes eestikeelne.

Ravimite veoteenust osutatakse teiste posti- ja kullerteenuste osana. Samas peavad netiapteegi veopartnerid vastama reale nõuetele. Veoteenuse partneritele esitatakse nõue tagada veokis ravimite hoidmiseks sobilik temperatuur (15-20 C), vältida kõrvaliste isikute juurdepääsu. Samuti on veolepingu sõlmimise tingimuseks riskianalüüsi olemasolu. Apteegi enda kohustus on tagada külmakauba (nt insuliin) pakendamine külmakastidesse. Põhimõtteliselt tagab süsteem võimaluse jälgida igat saadetist, kontrollida saadetise tähtjaks kohale jõudmist. Nende alusel esitab teenuse osutaja kvartaalsed aruanded Ravimiametile teenuse kasutuse kohta, sh maakondade kaupa.

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Neutraalne	Netiapteegi veoteenuse hinnakujundus soosib pigem harva, kuid suuremahuliste koguste ostmist.
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Kliendi ajakulu väheneb netiapteegi kasutamisel märkimisväärselt, seda eriti hajaasustusega piirkondades, kus tavaapteek asub elu- ja töökohast üldjuhul kaugel.
teenuse osutaja ajakulu	Mitmesuunaline	Valdav osa lisanduvast töömahust katavad veoettevõtted, kes tegelevad ravimite veoga üldise kullerteenuse raames, mille kuluefektiivsus lisanduva kaubagrupi arvelt suureneb. Apteegile lisandub töömahtu seoses nõustamisteenusega.
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Üldiselt väheneb	Teenus on tasuline, kuid kaugemates hõreasustusega piirkondades on transpordi kasutamine apteeki jõudmiseks enamasti kulukam kui ravimite kohale toimetamise hind (1-1,5 eurot).
teenuse osutaja rahalised kulutused	Vähenevad	Teenus toimib ärilise tasuvuse põhimõttel. Apteekidel tekib võimalus internetimüügi mahtude arvelt hoida kokku personali- ja halduskulude pealt.

Internetiportaali loomine on kulukas keeruline ja pikaajaline protsess, mille finantseerimine on apteegipidajate ülesanne. Lisaks Apothekale on netiapteegi avamise huvi üles näidanud veel kaks ettevõtet, kelle puhul ongi peamiseks takistuseks seni olnud tehnilise lahenduse välja töötamine. Võib

loota, et lähiajal ilmub turule veel üks ravimite kaugmüügi teenust osutav netiapteek. Lisaks süsteemi jooksvatele kuludele, mida kaetakse müügitulude arvelt, vajavad süsteemid ka arendamist (nt keelevaliku suurendamist klientide võitmiseks, mobiiliäpid). Kõik see toimub ärilise tasuvuse põhimõtete raames ning rahastatakse teenuse osutaja poolt. Avaliku sektori toetus ei ole vajalik.

Teenuse rakendamisel asukohaspetsiifilised eeldused puuduvad. Vajalik on summaarselt piisav hulk kliente ning tehniline võimekus nii teenuse osutaja kui ka tarbija poolelt.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Oluline	Teenuse suur potentsiaalne kasutajaskond – kogu Eesti elanikkond – on määratud ravimiseadusest tulenevate territoriaalse katvuse nõuetest. Ka teenuse äriliseks tasuvuseks on
Asustussüsteemi eripärad	Minimaalne	Ravimiseadusest tulenevalt on teenuse osutajal kohustus tagada teenuse kättesaadavus kogu territooriumil sarnastel tingimustel. Apotheka lahenduses on eelisseisus Tallinna elanikud, kellele on täiendavalt loodud kiirteenuse võimalus.
Teede kvaliteet	Mõõdukas	Kojuveoteenus eeldab igal aastaajal läbitavaid teid, sh juurdepääsu teid.
Taristu olemasolu	Oluline	Teenus nõuab rakenduse jaoks serverit või pilveruumi, kehtestatud nõuetele vastavaid kullerteenuse sõidukeid ning klientide poolt internetiühendusega arvuti olemasolu.
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Puudub	
Teenuse osutamise järjepidevus	Minimaalne	Apotheka näide demonstreerib, et teenusega on võimalik turule tulla tühja koha peale. Samas on teenuse järjepidev ja pikemaajalisem toimimine oluline teenusest teadlikkuse ning selle läbi kasutajaskonna suurendamisel.

Olulised takistused teenuse kättesaadavuse tagamisel ning ettepanekud regulatiivseteks muudatusteks

Esmatasandi tervishoiuteenuste (perearstiteenuse ja koduõendusteenuse) osutamise riiklikud nõuded tegevuskoha ruumide ja personali osas on asjakohased ja eesmärgipärased ning nende muutmise kättesaadavuse parandamiseks ei ole põhjendatud. Riiklike regulatsioonidega on loodud võimalused õendusabi teenuse osutamiseks kõikides kodudes, sõltumata isiku elukohast (koduõendusteenus), samuti perearstiteenuse osutamiseks kodudes (perearsti ja pereõe koduvisiidid).

Riigi võimalused parandada esmatasandi tervishoiuteenuste kättesaadavust hõreasustusega piirkondades seonduvad Haigekassa poolt rahastatavate teenuste nomenklatuuri ning nende teenuste rahastamise aluseks olevate rahastamismudelite komponentidega. Üldpõhimõttena on teenuste ühtlase kättesaadavuse motiveerimiseks vajalik täpsustada ja eristada kaugusetasude arvutamise eeldusi. Kordame siin uuringus „Esmatasandi tervishoiuteenuste geograafilise kättesaadavuse vajaduse hindamine ja esmatasandi tervishoiuteenuste optimaalse korralduse mudeli loomine“ (RAKE, 2015b) tehtud

ettepanekut lähtuda esmatasandi tervishoiuteenuste kulumudeli kaugusetasu komponentide lõikes järgnevalt:

- Analüüside esitamine – esmatasandi tervisekeskuste kaugus lähimast HVA haiglast x 2
- Sõit koolitustele, nõupidamistele – esmatasandi tervisekeskuste kaugus Tartust või Tallinnast x 2
- (Perearsti, pereõe, ämmaemanda, koduõe ja füsioterapeudi) koduviisi keskmine pikkus – (esmatasandi tervisekeskuse piirkonna keskasula sihtrühma liikmete arv x 2 x 2km + mujal teenuspiirkonnas elavate sihtrühma liikmete arv x teenuspiirkonna paikkondade keskmine kaugus ETTK asukohast x 2)/teenuspiirkonna elanike arv.

Ka internetipõhiste teenuse osutaja ja patsiendi vaheliste suhtlusvahendite, mis vähendavad sundliikumiste vajadust tervisekeskusesse või perearstipraksisesse, kasutusele võtu peamiseks eelduseks on püsiva rahastuse tagamine riigieelarves ravikindlustuseks ettenähtud vahenditest (vastava tervishoiuteenuse lisamisega Haigekassa tervisteenuste loetellu, sarnaselt üleriigilise nõustamistelefoni teenusega) või riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi kaudu tervise infosüsteemi rahastamise osana.

Apteegiteenuse osutamine hõreasustusega piirkondade elanikele kättesaadavana on tagatud varasema muudatusega riiklikes regulatsioonides, mis on loonud võimaluse ravimite kaugmüügiks ning kehtestanud seejuures nõuded, mille alusel on teenuse hind ühetaoline kogu riigi territooriumil sõltumata ravimite transpordi tegelikest kuludest apteegist kliendi koju.

2.4. Toidu- ja esmatarbekaupade müük

Teenuse sisu ja teenuse osutamise üldised nõuded

Teenuse olulisemaks tunnuseks on see, et kaubeldakse toiduainetega. Seda kauplemist reguleeritakse kõige otsesemalt toiduseadusega, mille § 8 lõike 1 punktist 7 tuleneb loakohustus ettevõttele, „kus tegeletakse jaekaubandusega ja käideldakse toitu, mida tuleb toidu ohutuse tagamiseks hoida toatemperatuurist erineval temperatuuril“. Seaduse § 9 määratleb taotletava tegevusloa sisu, mille alusel Veterinaar- ja Toiduamet annab toidukaupade kauplemise õiguse. Tegevusloa taotluse protsessis kehtestatakse kaupluse ruumidele, kaupade veoks kasutatavatele veokitele ja töötajatele toiduhügieeni tagavad nõuded.

Teenuse korraldajad ja osutajad

Teenuse korraldamine ei ole avalik ülesanne ning teenuse osutamisega tegelevad äriühingud tuginedes oma äriplaanidele. Valdav osa Eesti toidu- ja esmatarbekaupade jaemüügi käibest on koondunud suuremate kauplusekettide (Selver, Rimi, Coop, Maxima, Prisma) kätte. Maapiirkondades on tugeval positsioonil piirkondlikud tarbijate ühistud oma kauplustega.

Teenuse rahastamine

Tegemist on äriteenusega, mida rahastavad tarbijad. Teenuse osutamine toimub üldpõhimõttena ärilise tasuvuse alusel.

Teenuse kättesaadavus

Uuringus „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ (RAKE, 2015) on toidu- ja esmatarbekaupade kauplus määratletud kui kohalike lihtteenuste taristu, mille jätkusuutlikkust tagav piirkonna elanike arv on alates u 500 elanikku. Uuringus öeldakse ka, et Eestis on väiksemad kauplused suutnud tegutseda kuni 250 elanikuga paikkondades. Kohalike lihtteenuste kättesaadavuse soovituslikuks maksimaalseks kauguseks on uuringus määratletud kuni 25 minutit ning asukohaks 1. tasandi keskused, mille teenuspiirkond on vähemalt 500 elanikku. 2015. aasta seisuga oli igas Eesti 1. tasandi keskuses toidu- ja esmatarbe kaupade kauplus ka olemas. Teenuse kättesaadavuse probleemid seonduvad seega esmalt nende väheste piirkondadega Eestis, mis jäävad 1. tasandi teenuskeskustest kaugemale kui 11 km, ning teiselt minimaalsest territoriaalse kättesaadavuse tasemest parema kättesaadavuse tagamise soovidega.

Kättesaadavust parandavad alternatiivsed võimalused

Tulenevalt sellest, et tegemist on äriteenusega, mis saab toimida üksnes ärilise tasuvuse korral, ei ole väikepoodide pidamine (ja sealhulgas eriti kaupluste avamine täiendavates tegevuskohtades) hõreastutusega aladel majanduslikult tasuv. Seetõttu rakendatakse Eestis mitmeid toidu- ja esmatasandi kaupade kättesaadavust ning maakaupluste jätkusuutlikkust parandavaid alternatiivseid lahendusi.

Maapiirkondade väikekaupluste jätkusuutlikkuse suurendamise tõhusaim lahendus on **maakaupluste ühistuline võrgustik**, mis tuginedes ühistu liikmete huvidele ja tarbijate ühistu missioonile hoiab töös kauplusi ka kohtades, kus üksikute kaupluste pidamine ei oleks äriselgelt tasuv. See on võimalik piirkondlike tarbijate ühistute kaupluste võrgustiku sisese ristedoteerimise abil, kus osade maakaupluste ülal pidamine toimub linnapoodide suurema kasumlikkuse arvelt. Ühistulise võrgustiku eeliseks on ka ühiste logistiliste lahenduste (sh nt külmaautod) kasutamise võimalus. Teenuskeskuste projekti raames on tehtud katseid ka maakaupluste tulude kasvatamiseks läbi teenusvaliku laiendamise. Tulemusi saavutati elementaarsete

postiteenuste osutamise üle võtmisel, kuid näiteks kaupluste täiendamine kohvikutega maapiirkondades üldjuhul ei ole õnnestunud. Üldise põhimõttena sobivad teenuste laiendamiseks need teenused, mis ei nõua märkimisväärselt inimtööaega, kuivõrd olemasolev personal on tööga koormatud.

Traditsiooniliseks lahenduseks toidukaupade kättesaadavuse parandamiseks hõreasustusega piirkondades on **kauplusauto (poebuss, lavka) teenus**. Kauplusautode ja nende marsruutide arv on madala või puuduva ärilise tasuvuse tõttu Eestis vähenenud, kuid lahendus on jätkuvalt kasutusel. Heaks tavaks on, et kauplusauto teenindab üksnes neid asulaid, kus statsionaarne kauplus puudub. Lahenduse miinuseks on üldjuhul kallimad kaupade hinnad võrdluses kauplustega ning teenuse ebastabiilsus ja kesine jätkusuutlikkus. Väikeettevõtjate poolt osutatav teenus võib majanduslikel või isiklikel põhjustel igal ajahetkel katkeda. Teenuse oluliseks arenguvajaduseks on korralduslik mehhanism, mis tagaks teenuse jätkusuutlikkuse ja soovitatavalt ka konkurentsivõimelise kaupade hinna (vt. allpool Hiiumaa kauplusauto head praktikat).

Tehniliselt ja logistiliselt uudse lahendusena Eesti jaoks on mitmed suuremad kaubandusketid (Selver, Coop, Maxima, Prisma) avanud oma **e-kauplused**, mis tuginevad internetilahendustel. Teenuse tuumaks on kauba tellimine sidevahenditega (internet või alternatiivina ka telefon) ja kaupade kojuveoteenus. Käesoleval ajal piirdub nende kojuveoteenuse piirkond Tallinna ja selle lähiümbrusega. Seega on teenuse arendusvajadus seoses hajaasustusega piirkondadega leida korralduslikult, majanduslikult ja logistiliselt toimivaid lahendusi, kuidas suurendada kojuveopiirkondade arvu Eestis ja nende ulatust, selliselt et ka linnalistest keskustest kaugel asuvad piirkonnad oleksid teenusega kaetud (vt. allpool e-Selveri uuenduslikku praktikat).

Hõreasustusega piirkondade elanike jaoks kõige tõhusamaks lahenduseks toidu- ja esmatarbekaupade kättesaadavuse tagamisel on erinevate sobivate **liikumis- ja transpordivõimaluste olemasolu**. Lisaks individuaalsele transpordile (üle 70% maapiirkondade leibkondadest omab isiklikku sõiduautot) tähendab see **ühistranspordiühenduste** vajadust (vt. kättesaadavust parandavaid alternatiivseid lahendusi vastavas alaosas), aga ka kogukondlike lahendusi, mis tuginevad **sõidujagamise mudelile**. Tavapärane maapiirkonna elaniku ostukäitumise praktika on selline, et tööädala sees külastatakse kohalikku maapoodi, nädalavahetusel sõidetakse aga üksi (perekonnaga) või ühiselt linna poodi. Siin on arenguvajaduseks transpordilahenduste leidmine üksikutele, vähem-kogukondlikele elanikele (vt. allpool Nõva valla pensionäride kaubareisi teenuse näidet)

Head uuenduslikud ja alternatiivsed praktikad Eestis

e-Selver

2015. aastal avatud Selveri e-kauplus tugineb e-Selveri internetikeskkonnal, mis pakub võimaluse täita ostukorv, määrata tarneviisi ning maksta kauba ja teenuse eest. 2016. aasta detsembri seisuga pakub e-Selver kahte tarnevõimalust – kauba väljastamist neljas Tallinna Selveri kaupluses (väljastuspunktid) ja kullerteenusega Tallinnas ja Tallina lähistel, u. 20 km raadiuses (piirkond hõlmab nt Keila, aga mitte Paldiskit või Kuusalu). Teenuse tasu 4,5 eurot kehtib juhul kui tellimuse maksumus jääb alla 40 euro. Vähemalt 40 eurone tellimus on kliendile tasuta.

Kullerteenuse osutamiseks on Selver sõlminud lepingu Omnivaga. Kooskõlas toiduseadusega on oluliseks veoteenuse lepingu osaks tingimused, et kaupa kohale toimetavad veokid on registreeritud Toidu- ja Veterinaarametis ning autojuhtidel on kehtivad tervisetõendid. Toimub regulaarne järelevalve

temperatuurinõuete täitmise ja pakendamise osas. Kaupleja hinnangul on kehtestatud tervisenõuded asjakohased, kuivõrd eriti suveperioodil on toidu riknemise oht suur.

Teenuspiirkonna ulatuse määramisel on neli keskset parameetrit:

- kohaletoomise aeg – suuremates linnades, kus asub kauplus, millest toidukaup väljastatakse, on see võimalik koheselt reageerides; väljastuspunkti kaugemal asuvate asulate jaoks sõltub kohaletoomise mõistlik aeg logistilisest loogikast ning võib ulatuda kuni 2 päevani alates tellimuse saamisest;
- ajaline kaugus väljastuspunkti – olemasoleva lahenduse korral, kus külmikutega veokeid ei kasutata, on maksimaalseks ajaliseks kauguseks, et kaup külmikust tarbijani viia, kuni 30 minutit; see on kõige olulisem kullerteenuse veopiirkonna ulatust määrav tegur; teenuspiirkonda on võimalik laiendada külmikutega veokite kasutusele võtmisega, kuid see tähendaks kulude kasvu u 1,5 korda ning seega ka teenustasu (või dotatsioonivajaduse) kasvu; samuti määrab kaugus selle, kui sageli on võimalik kojuvedu päevas teostada;
- kauba sortiment – aeglaselt rikneva kauba puhul on põhimõtteliselt võimalik ka veopiirkonna laiendamine ilma külmikveokiteta;
- veoteenuse kulud – äri sektori mittedoteeritud teenuse puhul on oluline piirkonna keskmistatud logistiline tasuvuspiir; ka praegu toimub Tallinna piirkonnas äärealade (nt Vääna-Viti, Jägala-Joa) doteerimine Tallinna linnasiseste vedude väiksemate kulude arvelt.

Põhjus, miks e-Selveri teenus on seni kättesaadav üksnes Tallinna piirkonnas, on eelkõige selles, et tegemist on osutaja jaoks uue arendusega. E-kaupluse käivitamine on nõudnud olulist investeringut e-lahenduse välja töötamiseks, lepingute sõlmimist vedajaga, aga ka ümberkorraldusi väljastuspunktideks olevate kaupluste töös. On alustatud turu tähtsuse järjekorras Tallinnast. Eeldatavalt on võimalik Eestis teenust laiendada isetasuvana ka teistesse suurematesse linnapiirkondadesse - Tartusse, Pärnusse. See, kas teenus on isetasuvana võimalik ka näiteks Viljandis ja Raplas ning nende tagamaadel, ei ole kauplejale veel selge.

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Mõju ei ole ühene	Pakub tarbimise lisavõimaluse, kuid arvestades teenuse hinda motiveerib pigem ostukorra mahu suurendamist ja piirab ostukordade arvu.
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Ajakulu väheneb sõltuvalt kaupluse kaugusest elu- ja töökohast. Lisandub tellimisele, maksmisele ja kauba vastuvõtule kuluv aeg. Oluline on ka kullerteenuse kauba vastuvõtu valmisoleku ajakulu.
teenuse osutaja ajakulu	Suureneb	Kaubandusettevõttele lisandub ajakulu seoses ostukorvi (paki) komplekteerimisega, väheneb aga kassapidajate tööaeg. Kõige olulisemana lisandub kullerteenuse osutaja ajakulu, kuid see on optimeeritud läbi asjaolu, et kullerid teenindavad erinevaid asutusi ja kliente.
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Mõju ei ole ühene	Sõltub kaubakogusest ja alternatiivse võimaluse (kaupluse) kaugusest. Suuremate ostukoguste korral klient säästab transpordikuludelt. Väiksema ostusumma korral on teenus soodsam kaugemal elavate inimeste jaoks (teenuse hind on ühetaoline veopiirkonnas, transpordikulud mitte)

teenuse osutaja rahalised kulutused	Suurenevad	E-kaupluse lahenduse loomine, uuendamine, teenuse arendamine väljastuspunktides nõuab märkimisväärseid lisanduvaid kulusid, vähemalt samavõrra peavad kasvama ka tulud ning kulude kokkuhoid traditsioonilises peokaubanduses.
-------------------------------------	------------	--

Teenus on finantsiliselt jätkusuutlik ilma avaliku sektori toetusteta suuremates linnades ning nende lähitagamaal. Internetipõhise toidukaupade veoteenuse laiendamine keskustest kaugemale, kogu riigi territooriumile ja sealhulgas ka perifeersetele hõreasustusega aladele ei ole isetasuva äriteenusena ja samaaegselt mõistliku hinnaga tarbijale olemasolevate tehnoloogiliste lahendustega võimalik. See eeldaks avaliku sektori poolset teenuse püsivat rahalist doteerimist. Selleks tuleb määratleda piirkonnad (nt perifeersed hõreasustusega alad), kus toidukaupade kojuvedu kullerteenusena doteeritakse ning korraldada sarnaselt nt ühistranspordiga riigihange teenuse dotatsioon vähempakkumise (nt senti km kohta) osas. Igal juhul on kaugemate hõreasustusega alade teenuse puhul paratamatu, et kohale toimetamise tähtsajad on pikemad ning veokorrad harvemad.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Oluline	Isetasuvana eeldab teenus Eesti mõistes suurt kliendibaasi. Tasuvuspiiri määrab piirkonna kui terviku keskmine logistiline tasuvus, mille piirväärtused ei ole üheselt selged (nt kas igas maakonnas oleks võimalik isetasuv veopiirkond ja millises ulatuses).
Asustussüsteemi eripärad	Oluline	Teenus nõuab olulise osa kasutajaskonna koondumist asustussüsteemi mõttes, mis loob eeldused ka hõreasustusega aladel osutatava veoteenuse ristdoteerimiseks linnaliste keskuste madalama kulude taseme arvelt. Keskusest (väljastuspunktidest) kaugemal asuvate ja pikkade distantside läbimist eeldavate äärealade puhul on vajalik külmikutega veokite kasutamine. Isetasuvana sobib linnade lähitagamaa hõreasustusega piirkondade elanike teenindamiseks. Teenuse vajadus on suurim aga kaugtagamaa hõreasustusega piirkondades.
Teede kvaliteet	Oluline	Eesti teede kvaliteet on üldjuhul piisav kullerteenuse osutamiseks kõigi piirkondade elanikele. Suurimad ajalised piirangud tulenevad mereteede liiklustihedusest.
Taristu (hooned jms) olemasolu	Oluline	Eeldab piisavalt lähedase väljastuspunkti (kaupluse) olemasolu, samuti toiduseaduse nõuetele vastavate veokite olemasolu.
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Mitteoluline	Tegemist on ärioloogikale alluva teenusega, mille kättesaadavust hõreasustusega aladel on võimalik tagada riikliku sekkumisega.
Teenuse osutamise järjepidevus	Osaliselt oluline	Perifeersete hõreasustusega alade elanike teenindamine on võimalik peale seda, kui toimivad süsteemid on võimalikult paljudes piirkondades

Hiiumaa OVL kauplusauto

Kauplusauto kasutamine on Eestis traditsiooniline lahendus, mille nõrkuseks on vähene jätkusuutlikkus (sõltuvus üksiku teenuse osutaja motivatsioonist ja võimalustest) ning kaupade kallim hind tarbijale võrdluses tavakauplustega. Hiiumaa näide pakub Eesti kontekstis uuendusliku kauplusauto töö korraldamise mudeli, mis võimaldab neid nõrkusi leevendada ja ületada.

Hiiumaa kauplusauto korralduslik mudel hõlmab partneritena kohaliku omavalitsuse (Hiiumaa OVL), jätkusuutliku kaubandusettevõtte (Hiiumaa Selveri) ning kauplusauto opereerija (FIE Toomas Remmelkoor). Lahendus ise on välja kujunenud Hiiumaa OVL tunnetusest, et teenus on olulise osa hiidlaste jaoks vajalik. Sellest lähtudes omandas OVL seni Hiiumaa Tarbijate Ühistu kasutuses olnud kauplusauto, mille opereerimine oli muutunud omanikule kahjumlikuks ning mis kavatseti peale seda kui selgus, et keegi ei soovi teenust doteerida, mandrile maha müüa. OVL korraldas omandatud kauplusauto opereerimiseks 2008. aastal konkursi, mille võitis Hiiumaa Selver. Hilisemalt on lepingut iga-aastaselt pikendatud. 3 aastat tagasi sõlmis Selver omakorda lepingu FIE Toomas Remmelkooriga kauplusauto opereerimiseks.

Selveri ülesanne on kauplusauto opereerija varustamine kaubaga, pakkudes selleks soodushinnaga kaupa. Selver tagab hea kaupade varustatuse kauplusautole, opereerija ei pea tegelema keeruka ja (aja)kuluka kaupade tellimisega. Positiivne on ka see, et opereerijal on lubatud kaupa võtta ka teistelt pakkujatelt. Ostjatel on võimalik ka kindlaid kaupu tellida.

Opereerija tulud on seotud juurdehindlusega – varasemalt läbivalt 15%, nüüd umbes 10%. FIE ja Selveri koostöö aluseks on usaldus ning kasuks tulevad paindlikud maksetingimused opereerija ja kaubaga varustaja koostöös.

Kaupade hinnad on samad või lähedased Selveri kaupluses olevatele hindadele, mis on ka hädavajalik, kuivõrd kliendid on hinnatundlikud ja alternatiivid sõidujagamislahendustega (pooreisid Kärdlasse jms) on olulisele osale potentsiaalsetest klientidest kättesaadavad. Kauplusauto kõige sõltuvamad kliendid ongi üksikud isikud, kelle kogukondlikud sidemed on nõrgemad.

Nõudlus kauplusauto järele on Hiiumaal selgelt olemas, kuivõrd suurel osal territooriumil ei ole kaupluse pidamine klientide vähesuse tõttu rentaabel. Kõige ilmsemalt on selleks Kõrgessaarest läände jääv piirkond kuni Kõpuni, kus 30 km ulatuses ei ole statsionaarset kauplust. Kauplusauto on väga oluline selle piirkonna jaoks. Kokku toimib kauplusauto teenus Hiiumaal 3 liinil, igal liinil 2 korda nädalas, sh ringe erinevates suundades läbides:

- Kõrgessaare-Kõpu kant
- Pühalepa-Heltermaa-Käina kant
- Emmaste kant

Liinide marsruut on läbirääkimiste tulemus OVL-ga, aga suures osas on säilinud juba aastaid kasutusel olnud ringid, mis põhinevad vajadusel (piirkonnad, kus statsionaarsed kauplused puuduvad). Vedaja seisukohast võiks kaaluda ka ringide arvu vähendamist talveperioodil (nt. 3 korda nädalas).

Teenuse kvaliteedi osas on suurim väljakutse sõidugraafiku hoidmine. Kuivõrd ajakulu ostudele sõltub tugevalt sellest, kui palju klientidel raha on, siis kulub kuu alguses oluliselt enam valikute tegemisele kui kuul lõpus. Tulemuseks on kuni 1,5 tunnised erinevused sõidugraafiku aja ja kauplusauto saabumise aja

vahel veoringi lõpus, millega kaasneb ka klientide pikalevenivad ootamised. Buss on amortiseerunud ja vajab tihedat remonti. Käesolevaks ajaks on buss amortiseerunud, kuid läbib ülevaatuse.

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Suurendab	Võimaldab kodulähedaselt kaupade ostmist vähemalt kaks korda nädalas. Kui inimene ei suuda või ei saa poodi minna, sest pood on liiga kaugel ja keegi autoga ei vii ka, siis ei kulu tal üldse aega poeskäimise peale.
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Erisuunaline	Olemuslikult vähendab kauplusauto teenuse kasutamine hajaasustusega elanike ajakulu kaupade ostmisele olulisel määral. Teenuse ebaühtlasest kvaliteedist tulenevalt, kus kuu esimesel poolel venivad klientide ostud pikemaks ja graafikud lähevad kuni 1,5 tunnisesse hilinemise nihkesse, kaasneb Hiiu kauplusauto kasutamisega sageli ka pikad ooteajad. Paljud on juba enne bussi saabumise aega kohal, sest mine tea, äkki buss tuleb seekord varem - aga siis peab ootama, vahel üsna pikalt.
teenuse osutaja ajakulu	Suureneb	Lisandub kauplusauto opereerija ajakulu - ostude komplekteerimisele ja kohale vedamisele. Selverile olulist ajakulu ei lisandu.
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Rahaline kulu väheneb sõidukulude arvelt. Kuivõrd hinnad on suudetud hoida üldjuhul samal tasandil kaupluse omadega, siis ei lisandu ka kulusid, mis tulenevad kõrgemast kaupade hindadest.
teenuse osutaja rahalised kulutused	Suurenevad	Selveri kulud on seotud allahindlusega seotud nõ saamata jäänud tuluga. Lisanduvad kauplusauto opereerija kulud kütusele, tööjõule, kauplusauto remondile.

Lahendus tugineb avaliku sektori (Hiiumaa OVL) investeeringule, millega soetati kauplusauto. Kuna teenus ei ole kasumlik, siis on see, et kauplusauto jaoks ei ole vaja läinud erasektori investeeringuid, eelduseks teenuse jätkusuutlikkusele. Arvestades sellega, et kauplusauto on amortiseerunud, on olemas ka täiendav investeerimisvajadus uue kauplusauto soetamiseks. Kauplusauto opereerijal selline võimalus puudub ning ka Selver peab vajalikuks, et avalik sektor panustaks teenusesse investeeringuga, mis katab uue kauplusauto hinna kas täielikult või osaliselt. Investeeringu või investeeringutoetuse olemasolul on võimalik, et jooksvaid kulusid suudetakse katta avaliku sektori täiendava püsiva dotatsioonita.

OVL on põhimõtteline huvi ka uue poebussi soetamiseks, kuid kogutud raha on vähe ning hetkel ei ole see OVL prioriteediks. OVL plaanidesse kuulub ka täiendavate teenuste lisamine kauplusauto juurde. On tehtud Selverile ettepanek, et nemad ostaksid uue bussi ja OVL annaks seemneraha. Selveril on samuti huvi, kuid eeldatakse, et avalik sektor tasub enamuse ning Selver osaleb vähemusosalusega. Selveri huvi on põhiliselt mainekujunduslik – osalus kogukonnale olulise teenuse osutamisel.

Avaliku sektori omanduses olev kauplusauto on põhiline eeldus, et teenus ei kao koos opereerija huvi kadumisega. Lahenduse üldisema jätkusuutlikkuse tagaks seega riiklik investeerimistoetus OVL või KOV' dele – uute kauplusauto busside soetamiseks. Opereerija vaatepunktist on samuti hea lahendus see,

et kaubaga varustatuse tagab kaubandusettevõtte. Ise kauba komplekteerimine, ladudest tellimine jms muudaks kauplusauto teenuse osutamise keerukamaks, töömahukamaks ja seega ka kulukamaks.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus		Teenuse nõudlus on loomulikult teenuse osutamise eelduseks, kuid veelgi olulisem on negatiivne eeldus, kus teenus on suunatud just hõreasustusega kantide elanikele
Asustussüsteemi eripärad	Oluline	Lahenduse näidustuseks on keskustest kaugel asuvad hajaasustuse külad ja majapidamised
Teede kvaliteet	Mõõdukas	Teede läbitavus igal aastaajal on vajalik, kuid kõrgete nõuete seadmine ei ole vajalik. Hiiu maal (ja Eestis üldisemalt) on teede kvaliteet ka hõreasustusega piirkondades teenuse osutamiseks üldiselt piisav – valdavalt on kõvakate, üksikud pehmemad kruusalõigud on sees.
Taristu (hooned jms) olemasolu	Oluline	Vajalik on nii toetava kaupluse (või kaubalao) kui ka kauplusauto olemasolu.
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Oluline	Hiiu maa lahendus tõstab esile KOV (OVL) rolli teenuse jätkusuutlikuse tagamisel
Teenuse osutamise järjepidevus	Oluline	Teenuse osutamine oli määravaks põhjuseks, miks OVL pidas kauplusauto soetamist ja teenuse osutamist vajalikuks.

Nõva valla pensionäride kaubareisi teenus

Nõva valla poolt rahastatud buss toimib nõudeveona Nõva valla Nõva piirkonnast Haapsalu kauplustesse. Teenuse sihtrühmaks on valla pensionärid. Teenuse osutamiseks kasutatakse väikebussi. Teenus ei ole tehniliselt või korralduslikult väga uuenduslik, kuid pakub alternatiivset võimalust teenuse kasutamiseks, selliselt et sihtrühma vajadused ja võimekus teenust kasutada on parimal moel arvestatud. Teenus on väga populaarne.

Teenuse kasutamiseks annavad soovijad oma sõidusoovist teda ja vastavalt sellele koostab bussijuht sõidu marsruudi Nõva piirkonnas selliselt, et kõik pensionärid kogutakse kodudest kokku. Sõidu jooksul Haapsallu lepatakse ühiselt kokku kauplused, mida külastatakse. Teenuse eelis tavalise ühistranspordi ees on see, et buss sõidab konkreetsete kaupluste juurde parklasse. Vajadusel aidatakse pensionäre ka kaubakottide tassimisel. Iga teenuse kasutaja sõidutatakse koju. Teenust osutatakse kord kuus, kuid nõudlust oleks ka sagedamaks teenuseks (nt kaks korda kuus).

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Mõju on väike	Kuivõrd teenust osutatakse harva ning selle põhiliseks tugevuseks on suurema mugavuse pakkumine, siis oluline mõju teenuse tarbimise sagedusele puudub. Teenuse puudumisel kasutatakse ebamugavamaid (nt naabri auto peale kauplemine; bussiliin bussipeatustesse) ja kulukamaid (ühistransport) võimalusi.
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Kaob vajadus arvestada bussiliinide sõiduplaanidega ja väheneb harvast bussiühendusest tulenev ooteaeg keskuses.

teenuse osutaja ajakulu	Suureneb	Lisandub kaubareisi bussijuhi aeg reisi planeerimisele ja veole. Kauplustele ajakulu ei lisandu.
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Teenus on tasuta
teenuse osutaja rahalised kulutused	Suureneb	Kulud kaetakse valla sotsiaaleelarvest

Teenus on isikule tasuta. Seda rahastatakse valla sotsiaaleelarvest – üks reis Haapsallu tähendab vallale kuus 90 eurost kulu, kokku aastas seega 1080 eurot. Tegemist on olemuselt sotsiaalteenusega, mis vajab KOV püsivat rahalist toetust. Teenuse osutamise põhiliseks eelduseks on KOV valmisolek mittekohustusliku teenuse osutamiseks ning stabiilne kasutajaskond. Asustussüsteemi eripäradest tulenevad piirangud puuduvad, kuid hõreasutusega piirkondades on teenuse kasulikkus suurem.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Mõõdukas	Vajalik on kasutatava transpordivahendi mahule vastav klientide arv. Nõval kasutatava mikrobusi puhul on piisav ka kuni 10 inimest.
Asustussüsteemi eripärad	Mitteoluline	Teenust on võimalik rakendada igat tüüpi asulas, teenuse vajadus on suurim perifeersetes hõreasustusega piirkondades, kus ühistranspordi ühendused on harvad ning ei jõua kõikjale.
Teede kvaliteet	Mõõdukas	Vajalik on teede, sh sissesõiduteede läbitavus igal aastaajal.
Taristu (hooned jms) olemasolu	Oluline	Eeldab ühissõiduki olemasolu.
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Oluline	KOV huvi teenuse osutamiseks tuleneb otseselt valla asustussüsteemi eripäradest.
Teenuse osutamise järjepidevus	Oluline	Järjepidevus on oluline teadvustatud nõudluse, mis põhineb harjumusel, säilitamiseks.

Olulised takistused teenuse kättesaadavuse tagamisel ning ettepanekud regulatiivseteks muudatusteks

Toidu- ja esmatarbekaupade teenuse vajaduse rahuldamine hõreasustusega piirkondades sõltub suuresti lahendusest, mis on seotud liikuvusvõimaluste ja ühistranspordi arengutega. Teenuse enda olulisemad regulatiivsed piirangud tulenevad toiduseadusest, mis laienevad ka kuller- ja kauplusauto teenuse osutamisel kasutatavate veokitele ja nende juhtidele. Need (tervisekaitselised toiduohutuse) nõuded on asjakohased ning nende muutmine teenuse kättesaadavuse parandamiseks ei ole põhjendatud.

E-kaubanduse arengu mõju hõreasustusega piirkondade toidukaupade kättesaadavuse paranemisele ei ole käesoleval ajal selge. Võib eeldada, et evolutsiooniline arengutee, kus eraettevõtetele antakse aega oma teenust arendada, jõuab teenus ärilise tasuvuse põhimõttel toimides ka teistesse Eesti suurematesse keskustesse ja nende lähitagamaale. Kaugemate hõreasustusega piirkondades selline teenus kõige tõenäolisemalt ei kata. Eeldades, et toidukaupade kättesaadavus nendes piirkondades on halb ning teenust hinnatakse riigi poolt kui elulise tähtsusega teenust, siis on parimaks lahenduseks määratleda

alad, mis jäävad ärilise tasuvuse piirkonnast välja ning korraldada sihtalade teenindamiseks riigihange kojuveoteenuse km vähima dotatsiooni eest. Teoreetiliseks võimaluseks oleks e-kaupluste kojuveo määratlemine ravimiseaduse analoogi järgides ka kaugmüügi teenusena, mida tuleb osutada kogu riigi territooriumil ühtse hinna eest. Selle tõenäoliseks tulemuseks oleks aga see, et e-kaupluste turule tulemine Eestis viibiks.

2.5. Transport

Teenuse sisu ja teenuse osutamise üldised nõuded

Avaliku transporditeenuse osutamist reguleerivad ühistranspordiseadus ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Ühistranspordiseaduse § 2 järgi on ühistransport tasuta sõitjatevedu, mida teostatakse eelkõige liiniveo, juhuveo või taksoveo korras.

Liinivedu toimub ettenähtud sõiduplaani ja ajagraafiku alusel kas kohalikul, maakondlikul või üleriigilisel tasandil. Liinivedu võib toimuda nii avaliku teenuse lepingu kui ka liigiloa (kommertsliinid) alusel. Eriotstarbeline liinivedu hõlmab kas töötajate ning õpilaste ja üliõpilaste vedu, mida korraldatakse tellijaga sõlmitud lepingu alusel ning mille puhul arveldatakse vedaja ja tellija vahel. Juhuveoks loetakse sellist teenust, mis ei toimu liini- ega taksoveo korras ning kus veetakse tellija või vedaja poolt organiseeritud kliente. Taksovedu on transporditeenus, mida osutatakse selleks kohandatud ühissõidukiga kliendi tellimisel või selleks kohandatud ühissõiduki peatuses.

Ühistranspordiseaduses määratletakse ka üldised nõuded teenuse osutamiseks kasutatavatele bussidele ja sõiduautodele. Teenuse osutamiseks kasutatavad sõidukid peavad olema registreeritud ning läbinud nõuetele vastava tehnilise ülevaatuse kontrolli. Liiniveol kasutatavad ühissõidukid peavad olema selleks projekteeritud ja ehitatud ning sobima liinide teenindamiseks.

Ühistranspordiseaduse § 39 järgi on transporditeenuse pakkujal vajalik omada tegevusluba. Luba tõendab õigust osutada nii tasulist riigisest ja rahvusvahelist liinivedu liiniloo või lepingu alusel vedu kui ka juhuvedu. Tegevusluba ei puuduta taksoveoteenuse pakkumist.

Seaduse § 41 alusel ei tohi tegevusloata korraldada tasu eest sõitjatevedu bussiga, kuni üheksa istekohaga sõiduautoga. Erandina ei pea tegevusluba olema juhul kui omavalitsusüksus korraldab vedu sotsiaaltranspordina tervishoiuteenuse, apteegiteenuse või muu samalaadse teenuse kättesaadavamaks muutmiseks või kui omavalitsusüksus kompenseerib füüsilisele isikule kuni üheksa istekohaga sõiduautoga piirkonna õpilastele koolikohustuse täitmiseks vajaliku transporditeenuse osutamise seotud kulusid.

Transporditeenuse osutamiseks vajalike sõidukite kvaliteedinõudeid maakonna-, kaug- ja rahvusvahelisel liiniveol täpsustatakse valdkonna eest vastutava ministri määrusega ning valla- või linnaliiniveol KOV õigusaktidega.

Teenuse korraldajad ja osutajad

Ühistranspordiseaduse § 12 alusel korraldavad ühistransporditeenust omavalitsused, maavalitsused, Maanteeamet ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Maakonnatasandi ühistransporditeenuste korraldamise kohustus on maavalitsustel. Valla- või linnaliine korraldavad omavalitsusüksused. Ühistransporditeenust osutavad liinilubade või lepingute alusel eraettevõtted.

Maanteeameti pädevuses on üleriikliku ühistransporditeenuse korraldamine ja arendamine. Ühistranspordiseaduse § 16 lõike 6 järgi kujundab üleriigilise ühistranspordi liinivõrgu, arvestades valla-, linna-, maakonna- ja rahvusvaheliste liinide sõiduplaane ning asjaomaste maavalitsuste ettepanekuid ning annab lõike 7 alusel selleks liinilubasid ja kinnitab riigisest kommertskaugliinide sõiduplaanid.

Omavalitsusüksuse ülesandeks on oma haldusterritooriumil ühistransporditeenuse arengu kavandamine ja suunamine, sh teenuse nõudluse väljaselgitamine, liinivõrgu kujundamine (arvestades maakonna ja

üleriigilist liinivõrku), sõiduplaanide väljatöötamine ja kinnitamine, teenuse taristu arendamine ning teenuslepingute sõlmimine vedudeks. Omavalitsuse ülesandeks on ka taksoveolubade, taksoveo sõidukikaartide, sõidukijuhi teenindajakaartide ja liinilubade väljastamine bussiveoks valla- või linnaliinil. Samuti on omavalitsuse kujundada avaliku liiniveo sõidukilomeetri tariifid või sõidupileti hinnad ning määrata vastavad soodustused teatud kliendigruppidele. Omavalitsus teostab ka järelvalvet teenuse osutamise üle ning vastutab teenust puudutava info kättesaadavuse eest klientidele.

Maavalitsused korraldavad ning suunavad maakonnatasandi ühistransporditeenust. Enamik ülesandeid on maavalitsustel teenuse korraldamisel sarnased KOV vastavate ülesannetega. Maavalitsus sõlmib vedajatega avaliku teenindamise lepinguid ning korraldab riigihankeid vedajate leidmiseks avalikule liiniveole. Samuti on Maavalitsuse ülesandeks liiniveo sõidukilomeetri hinna või piletihinna kujundamine maakonnaliinil (kinnitab Maanteeamet) ning piletikontrolli ja teenuse järelvalve korraldamine. Maavalitsus kontrollib ka maakonna haldusterritooriumit läbivate kaugliinide liiniloa nõuete täitmist.

Maavalitsuse pädevuses on, erinevalt KOV üksustest, ka integreeritud liinivõrgu kujundamine arvestades nii üle-Eestilisi kui ka maakonnas asuvate erinevate KOV üksuste ühistranspordiliinide graafikuid ning kohalike elanike vajadusi. Hõreasustusega aladel on sageli selle ülesande täitmine maavalitsuste poolt puudulik. Selle tulemusel ei ole erineva tasandi liinivõrgud piisavalt tõhusalt integreeritud ning hõreasustusega aladel pakutav ühistransporditeenus elanikele võrdselt kättesaadav ja kvaliteetne.

Maakondliku tasandi või erinevaid KOV üksusi ühendavat ühistransporditeenust võidakse korraldada ka läbi piirkondlike ühistranspordikeskuste (nt Harjumaa, Järvamaa, Pärnumaa, Jõgevamaa). Selleks volitavad keskuse moodustanud KOV üksused ja riik regionaalse ja/või kohaliku tasandi ühistransporditeenusega seotud ülesandeid täitma ühistranspordikeskuse.

Ühendatuna haldusreformi kontseptsiooniga soovitakse seniseid ühistransporditeenuse korraldamise põhimõtteid muuta (Williamson, 2016). Piirkondliku ühistranspordi korraldamiseks on eelkõige kaks visiooni. Ühistransporditeenuse korraldamine hakkaks edaspidi toimuma maavalitsuste asemel läbi Maanteeameti piirkondlike keskuste. Keskuste ülesanne oleks korraldada regioonide eri liiki transporti. Samuti saaksid vajadusel omavalitsused tellida keskustest ka kohalikke liinide korraldamist. Teise visioonina nähakse piirkondliku ühistranspordi korraldajatena juba moodustatud maakondlike või piirkondlike KOV ühisasutustena toimivaid piirkondlikke ühistranspordikeskusi. Nendes maakondades, kus veel pole ühisasutusi loodud hakkaksid teenust korraldama Maanteeameti piirkondlikud keskused. Liinide arendamine toimuks koostöös omavalitsusüksustega. Ühinenud omavalitsuste piire ületavate maakonnaliinide toetused säilivad ka juhul kui nad muutuvad ühinenud omavalitsuste sisesteks liinideks. Vastav teenuse korraldust muutev kontseptsioon näeb ette, et ühistranspordiseaduse § 14 sätestatud maavalitsuste ülesanded sätestatakse piirkondliku ühistranspordikeskuse ülesandena. ÜTK loomiseks nähakse seaduses MTÜ-dena loodavatele keskuste asemel võimalus ÜTK moodustamiseks ühiselt KOV-ide poolt KOKS § 62 alusel ühisasutusena, (näiteks ÜTS § 15 lg 1¹ - piirkondlik ühistranspordikeskus on omavalitsusüksuste ja riigi asutatud äriühing või mittetulundusühing, kus riigil ja omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus), kes sõlmib riigiga/ Maanteeametiga halduslepingu). Haldusreformi seaduses sätestatakse kontseptsioonis kinnitatud põhimõtetest lähtuvate seadusemuudatuste ettevalmistamise (2016) ja jõustumise (1.01.2018) tähtaeg, aga mitte konkreetsed sätted, mis reguleeritakse haldusreformi rakenduseseaduses.

Teenuse rahastamine

Ühistransporditeenuse rahastamine võib toimuda riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest. Riigi eelarvest võib rahastada avaliku teenindamise lepingu alusel teostatavat sõitjatevedu, mis toimub rongi- ja bussiliinidel või mandri- ja saarte vahelisel laevaliinidel. Kohaliku omavalitsuse eelarvest võib rahastada sõitjatevedu, mis toimub bussi-, trammi ja trolliliinil ning riigisisel rongiliinil ja KOV sisesel laevaliinil.

Riigi ja KOV eelarvest võib ühistransporditeenuste korraldamist toetada ka sihtotstarbeliselt (sh liiniveo korraldamiseks, ühissõidukite ostmiseks, infrastruktuuri rajamiseks ja haldamiseks ning uuringute tegemiseks). Riigieelarvest võib samuti rahastada avaliku liiniveo ühissõidukite ostmist ning puuetega isikute vedamiseks kohandatud ühissõidukite ostmist või kohaldamist.

Ühistranspordiseadus sätestab, et KOV võivad omavahelisel kokkuleppel toetada oma eelarvest ja riigieelarve sihtotstarbelisest toetusest nende haldusterritooriume ühendavaid maakonnaliine ning liine, mis küll ületavad valla või linna piiri, kuid mida ühistranspordiseaduse järgi loetakse valla- või linnaliiniks. KOV üksusel on võimalik oma eelarvelistest vahenditest toetada ka maakonna- või kaugliine. Omavalitsusüksused võivad rahastada eelarve vahenditest ka maakonna ühistranspordi arendamist. Kokkuleppel riigi ja teiste maavalitsustega võivad maavalitsused toetada maakondi ühendavaid (mittekommertsiaalseid) kaugliine riigieelarve sihtotstarbelistest toetustest.

2015. aastal toetati ühistransporti (bussiliine) riigieelarvest kokku 20,1 miljoni euro ulatuses (Proos, 2016). Riigieelarve toetus 1 sõitja kohta oli Eestis keskmiselt 1,21 eurot. Kõrgeim oli vastav toetus Hiiumaal (3,66 eurot) ning madalaim Ida-Virumaal (0,43 eurot). Liiniveo korraldamiseks laekuvatest tuludest moodustasid riigieelarve toetused 60%, piletimüük 31% ning KOV eraldised 8%. KOV eraldistest moodustasid 42,5% õpilasiinide, 18% vallaliinide ning 5,9% maakonnaliinide toetus ja 6,8% sõidupileti kulu.

Riigieelarve toetuste osakaal on väiksem kui piletimüügist saadud tulu vaid Harjumaal ja Ida-Virumaal, kus asustussüsteemi tihedus ja liinide täituvus on teistest maakondadest suurem. Piletimüügi tulude osakaal on madalaim Hiiumaal ja Jõgevamaal. KOV toetuste osakaal on madalaim Võrumaal, Saaremaal, Valgamaal, Raplamaal ja Hiiumaal. Riigieelarve toetuste osakaalust 18% moodustab toetus Pärnumaale, 11% Võrumaale ning 10% Harjumaale. Maakonna piire ületavate liinide toetus, mis on käiku pandud seoses kaugliinide ärajäämisega oli riigieelarvest 240 500 eurot.

Teenuse kättesaadavus

Uuringus „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ (RAKE, 2015) on kodulähedase teenusena määratletud **ühistranspordipeatus**, mille funktsioon (koos peatust teenindava liinivõrguga) on tagada olulisele osale elanikest teiste teenuste kättesaadavuse. Uuringus on määratletud ühistranspordipeatuse soovituslikuks kauguseks inimese elukohast sõltuvalt asula suuruselt: jalgsi peatusesse kuni 500 elanikuga asulas 3 km, 500-1000 elanikuga asulas 2 km, üle 1000 elanikuga asulas 1 km. Uuringus soovitatakse kolmanda tasandi keskustes välja arendada **ühistranspordi terminal**, mis toetaks lahendust, kus kohalikud-piirkondlikud liinivõrgud (haldusreformi järgsete valdade piires) on ühendatud toimepiirkonna keskusesse suunduvate kiirete ühendustega 3. tasandi keskuse terminalist. Samuti on kirjeldatud **ühistranspordiühenduste minimaalseid sagedusi** omavahel territoriaalselt ja funktsionaalselt seotud erineval tasemel **teenuskeskuste vahel**. Seejuures rõhutatakse, et tegemist on teenuste kättesaadavuse tagamise minimaalsest vajadusest lähtuva ettepanekuga, mille majanduslik teostatavus vajab täiendavaid analüüse.

Tabel 1. Ettepanek ühistranspordiühenduste minimaalsete sageduste kohta omavahel seotud erineval tasemel teenuskeskuste vahel (RAKE, 2015)

Ühenduste arv tööpäevas	Iga paikkond	1. tasandi teenuskeskus	2. tasandi teenuskeskus	3. tasandi teenuskeskus	4. tasandi teenuskeskus
Iga paikkond (200+)		2	3	2	2
1. tasandi teenuskeskus			4	3	3
2. tasandi teenuskeskus				4	4
3. tasandi teenuskeskus					4
4. tasandi teenuskeskus				sh 1 hommikune ja 1 öhtune kiirliin	

Varasemalt on ühistranspordi liiklussageduste ja sõiduaja teenindustaseme soovituslikud normid avalikule kohalikule liiniveole määratletud nüüdseks juba kehtivuse kaotanud määruses „Teenindustaseme soovituslikud normid avalikule kohalikule liiniveole“ (TSM, 2000). Muuhulgas soovitati määruses tagada kuni 500 elanikuga paikkonnast vallakeskusesse vähemalt 2 sõidukorda tööpäevas ning maakonnakeskusesse vähemalt 1 sõidukord. Maanteeameti uuringus „Ühistranspordi kättesaadavuse analüüs“ (2014) on ühistransporditeenuse normidena rakendatud töörande olemusest lähtuvalt kellaajaliselt piiritletud kriteeriume, mille järgi oleks soovituslik tagada a) vähemalt 1 ühendus maakonna- või tömbekeskusesse hommikuti ajavahemikul 07:00-08:30; ning b) vähemalt 1 ühendus maakonna- või tömbekeskusesse öhtuti ajavahemikul 17:00-19:00. Vähemalt 500 elanikuga piirkondade soovituslikuks ühenduste arvuks on määratud 3 sõidukorda tööpäevas toimepiirkonna keskusesse. Väiksema elanike arvuga piirkondadele (100-500 elanikku) on soovituslikuks minimaalseks sageduseks 2 sõidukorda tööpäevas.

Hõreasustuse piirkondade ühistransporditeenuse ümberkorraldamisel soovituslikest normidest rangelt kinni ei peeta. Mitmed planeeritavad lahendused püüavad lähtuda eelkõige elanike tegelikust teenuse vajadusest, mis kaldub erinevates piirkondades olema erinev. Elanike võimalused liikumiseks ja soov ühistransporditeenust kasutada on samuti piirkonniti erinev. Eestis tervikuna on ühistransporditeenuse kasutamine Euroopa Liidu keskmisel tasemel, kuid see on üldtendentsina viimaste aastatega vähenenud. See on olnud tingitud muuhulgas autode kättesaadavuse kasvust, hõreasustusaladel ühistransporditeenuse osutamise kulukusest ning muudatustest rahvastiku paiknemises. Transpordi arengukava 2014-2020 (MKM, 2013) olukorra analüüsi põhjal on teenuse kasutamist piiranud ka teenuse ebahühtlane kvaliteet erinevates piirkondades. Teenuse kvaliteedi tähtsusele osundab rongide kasutajate arvu oluline kasv peale uute rongide kasutusele võttu.

Transporditeenuse kättesaadavus on oluliseks probleemiks paljudes Eesti hõreasustusega piirkondades. 2014. aastal läbiviidud avalike teenuste rahulolu uuringus (Saar Poll, 2014) toodi välja, et ühistranspordi teenuse **kvaliteedi ja kättesaadavusega** oma koduasulas ei ole rahul ligikaudu neljandik vastajatest. Uuring näitas samuti, et linnalistes omavalitsustes on teenusega rahulolu märgatavalt kõrgem. Valdade

elanikkonnast ligikaudu 38% ei ole teenusega rahul. Suurimad probleemid on uuringu järgi teenusega lähitagamaal. Ühistransporditeenuse kõige suuremaks probleemiks pidasid vastajad sõiduplaanide mittevastavust inimeste vajadustele. Samuti on teenuse oluliste probleemidena toodud välja teenuse halba kättesaadavust teatud piirkondades, teenuse kasutamise suurt aja- ja rahalist kulu ning peatuste kaugust kodust. Harvemini nimetatakse probleemidena ka teenuse puudumist, ühissõidukite halba kvaliteeti ning ülerahvastatust, kaugliinide vähest integreeritust maakonnaliinidega ning ka teenuse kasutamisega seotud turvalisuseprobleeme. Kaugtagamaal on teenusega seotud suurimaks probleemiks sageli ebasobivad sõiduplaanid.

Ka maakondade tasandil tuuakse uurimuses esile peamise probleemina sõiduplaanide mittevastavus vajadustele (eriti Põlva, Järva ja Saare maakonnas). Mitmetes maakondades ei ole asulad hästi teenusega ühendatud (nt Põlva, Rapla, Hiiu, Harju ja Valga maakonnas). Teenusega kaasnevat ajakulu nähakse olulise kitsaskohana Harju-, Järva-, Põlva-, Lääne-, Pärnu- ja Viljandimaal ning peatuse kaugus kodust on sagedamini takistuseks teenuse kasutamisel Harju- ja Läänemaal.

Ühistransporditeenuse arendamise potentsiaal on vaatamata teenuse kasutamise vähenemisele ja (eriti) piirkondlikele kvaliteedi ning kättesaadavuse probleemidele kõrge. Uuringud näitavad, et teenuse kasutamine oleks sagedasem ning eelistatum kui teenuse kasutamine oleks inimestele mugavam (Namm, 2015). Transpordi arengukavas tuuakse välja olulise rõhuasetusena vajadus võimalikult tõhusalt ühendada ühistransporditeenus „viimase miili“ liikumisega, ehk kliendi liikumisega reisi algkohast ühistranspordipeatusesse ja ühistranspordipeatusest reisi sihtkohta. Paljudes Eesti hõreasustuse piirkondades on transporditeenuse kättesaadavus piiratud viimase viie miili liikumise probleemide tõttu (MKM; 2013). Probleemide leevendamiseks püütakse hõreasustusega piirkondades arendada paindlikke teenuselahendusi (nt nõudebuss, sotsiaaltransport või -takso).

Kättesaadavust parandavad alternatiivsed võimalused

Uuringus „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ (RAKE, 2015) leitakse, et arvestades elanike arvu väiksust ja hõredust hea kättesaadavusega teenuspiirkondadest välja jäävates paikkondades ning maapiirkondade ühistranspordiliinide kohati väga madalat täituvust, võib eeldada, et tuginemine nende elanike jaoks teenuste kättesaadavuse parandamisel traditsioonilistele ühistranspordiühendustele, ei ole majanduslikult kõige mõistlikum lahendus. Mitmetes riikides on sellistel juhtumitel rakendatud nõrga kaugusetasu, kus ääremaade elanike suurema liikumisvajadusega kaasnevad kulud osaliselt (sihtrühmade või kulude mõttes) kompenseeritakse. Selliste toetuskeemide rakendamise esmaseks eelduseks on „kaugete paikkondade“ määratlemine.

Kaugusetasude süsteemi alternatiiviks või täienduseks on üksikisikute liikumisvajadusest lähtuva nõude- ja sotsiaaltranspordi süsteemi välja arendamine. Lisaks sellele suurendavad hajaasustusega elanike liikumisvõimalusi hästi ajastatud etteveoliinid ning jagatud kogukondlikud transpordilahendused.

Nõudeliinid kui alternatiivne ühistransporditeenus sobib eelkõige hõreasustusega piirkondadesse, kus elanike arv on väike ning vahemaad piirkonna asulate vahel suured. Nõudeliinid toovad reisijad sõlmpunktidesse, kus on võimalik ümber istuda KOV või maakondlikele regulaarliinidele. Nõudeliine kasutatakse reeglina regulaarse ühistransporditeenusega integreeritult (vt allpool Läänemaa hea praktika näidet). Samuti töötavad üldjuhul nõudeliinid samas piirkonnas koos regulaarse ühistransporditeenusega. Nõudeliinid teenindavad piirkonnas asulaid, kus ühistransporditeenuse nõudlus on väiksem ning

ebaregulaarne. Sageli on nõudeliinidena määratletud varem kasutatud bussiliine, mille teeninduskoormus on püsinud pikka aega madal ning mille regulaarne käigushoidmine on liiga kulukas. Nõudeliinid võivad samas olla ka täiesti uued liinid, mis on kujundatud vastavalt muutunud rahvastiku paiknemisele ja ühistranspordinõudlusele.

Nõudeliinide teenuse osutamiseks hõreasustusega piirkondades selgitatakse välja teenuse vajadus ja eeldatav kasutajate arv. Selle põhjal kujundatakse liinide sõidugraafikud, mille „aktiveerimiseks“ tuleb kliendil helistada teenuse osutajale ning oma soovist teenust kasutada teada anda vähemalt 1 päev varem. Nõudeliinidel ei ole sageli teenuse pakkumist igal päeval nädalas. Ka sõitude tihedus päevas võib olla sõltuvalt piirkonnast ning sesoonsusest suhteliselt varieeruv. Nõudeliinid ei sõida kui pole teenust küsinud kliente.

Tartumaal on rakendatud ühistransporditeenuse kättesaadavuse tõstmiseks **nõudmisega bussiliinide sissesõite** vedaja dispetšeri kaudu ettetellimisega. Teenust osutab GoBus. Teenus kombineerib ühel liinil nii regulaar- kui ka nõudeliinide mudelit. Lahendus võimaldab vähendada kliendi ajakulu ühistransporditeenuse kasutamisel. Klient saab kodule lähemalt bussi peale või maha. Lahenduse kasutamise peamisteks eeldusteks on hõre asustus, vähemalt ühe kliendi olemasolu ning teenuse osutamise järjepidevus. Teenuse järjepidevus on oluline, kuna lahenduse rakendamisel on see tõenäoliselt ainus avaliku sektori korraldatav ühistransporditeenuse saamise võimalus teenuspiirkonnas. Teenust on senini doteeritud avaliku sektori poolt 50% või enam ulatuses ning selle toimimine vajab avaliku sektori püsivat toetust.

Hõreasustusega piirkonnas võib transpordi tagada kohalik kogukond. Teatud viisidel toimib **jagatud sõiduteenus** paljudes piirkondades juba täna, kui naabrid üksteist kuhugi sõidutavad. Samas muutub see süsteem jätkusuutmatuks hetkest, kui reisijatevedu peaks korraldama kooskõlas ühistranspordiseaduse ja muude reisijateveole kehtestatud nõuetega. Üldjuhul on jagatud transport ebaregulaarne kliendi ja autoomanike omavahel kokkulepitud mitteametlik tasuta või tasuline sõiduteenus. Jagatud transport põhineb paljuski teenuse osutaja ja kliendi jagatud huvil jõuda punktist A punkti B ja tagasi. Samas võib jagatud transporditeenus sisaldada ka ainult kliendi soovil teostatud sõite. Valdav osa jagatud transporditeenusel toimub kliendi elukoha/asula ja maakonnakeskuse või kliendi elukoha/asula ja piirkonnakeskuse vahel.

Jagatud transporditeenuse perspektiiv võib olla hõreasustusega piirkondades kõrge, kui tagatakse transpordi süsteemsus. Üheks võimaluseks on kohaliku kogukonna ning naaberkogukondade koostöö jagatud transpordisüsteemi ellurakendamisel. Siin on oluline roll ka KOV üksustel ning kogukonnaühendustel ja muudel kohalikel institutsioonidel (nt külaseltsid, külavanemad jms).

Teenuse süsteemsuse tagamisel on seejuures oluline esmalt välja selgitada piirkonnas elavate ja teenust vajavate klientide potentsiaalsed liikumisvajadused, ulatused ja sagedused. Samuti kõik piirkonnas elavad potentsiaalsed autoomanikud, kes on ettemääratud tingimustel ja ajal valmis jagatud sõiduteenust pakkuma. Klientide ja autoomanike ühised huvid on võimalik selgitada ka vastavate IKT lahendustega. Teenust on võimalik süsteemselt rakendada eelkõige keskustesse ja tagasi sõitmiseks. Muudel juhtudel võib teenuse osutamiseks kuluv ooteperiood kujuneda ebaratsionaalselt pikaks. Lääne-Viru maakonnas on sõidujagamise teenuse korraldamisel nähtud ette mudelit, kus teenus on tasuline, kuid teenuse eest ei tasutaks sularahaga, vaid pangakaardi, mobiili või netipanga kaudu.

Hõreasustusega piirkondades on teenuse parandamiseks kasutusel ka **etteveoliinide** lahendus. Tüüpiliselt on etteveoliinid kas kohaliku omavalitsuse või maavalitsuse korraldatud regulaarsed ning maakondliku või üleriikliku ühistranspordi liinide sõiduplaanidega integreeritud kohalikud liinid. Etteveoliine kasutatakse väheste ühistranspordi kasutamise võimalusega piirkondade elanike teenindamiseks, võimaldades neil seeläbi jõuda sujuvalt suurematesse keskustesse ja tagasi koju. Etteveoliine rakendatakse näiteks reisijate viimiseks piirkonnas asuvasse (lähimasse) rongipeatusesse ning peatuses väljuvate reisijate viimiseks koju. Sageli kasutatakse etteveoliine ka erineva tasandi bussiliinide teenuste ühildamiseks. Lahendust kasutatakse ka eraettevõtete poolt teatud piirkonnas elavate töötajate teenindamiseks. Etteveoliini kasutamine võib olla nii tasuline kui ka tasuta.

Valgamaal on transporditeenuse kättesaadavuse parandamiseks erivajadustega inimestele rakendatud **invataks** teenust. Teenust osutab MTÜ Paju Pansionaadid. Lahendus suurendab transporditeenuse kättesaadavust, sest on olemas teenuse pakkuja, mis annab kindluse et teenus on kättesaadav vajalikul ajal ja vajalikus kvaliteedis. Seetõttu ei pea klient hakkama otsima inimest, kes aitaks kui on vaja kuskile minna. Lahenduse rakendamise eelduseks on invabussi olemasolu (vt allpool Lääne-Viru sotsiaaltranspordi hea praktika näidet). Teenus vajab püsivat rahalist toetust avaliku sektori poolt ning KOV üksus peab olema valmis teenuse kulusid kompenseerima. Teenuse rakendamise peamiseks kitsaskohaks ongi teenuse suhteliselt kõrge hind.

Pärnumaal on samuti transporditeenuse paremaks korraldamiseks mõeldud uudemaid lahendusi. Näiteks soovitakse rakendada nõudeliini turismi elavdamiseks (Soomaa rahvusparki külastuskeskuse (Tõramaal) külastamine, kus huvilisel tekib vastavalt võimalus kasutada ühistransporti nii Viljandi kui ka Pärnu suunal). Pärnumaal on uuendusliku ühistranspordi lahendusena rakendatud ka **taksobussi teenust**. Taksobussi saab tellida nende Kihnu-Munalaiu praamireiside vastu, mida liinibuss ei teeninda (eelkõige lõunased ja hilisõhtused väljumised Kihnu). Taksobussi teenindab OÜ Pärnu Takso.

Hiiumaal on ühistransporditeenuse kättesaadavuse tõstmiseks rakendatud **kooli ja avaliku transpordi integreeritust**. Selles mudelis toimub õpilaste kooli ja koju sõitmine avaliku transpordiga. Selle tulemusena on avalikke liine rohkem ja ühistranspordi kättesaadavus parem, kui ta oleks ilma õpilaste sõitudeta. Õpilastel on ühistranspordi kasutamise võimalus aastaringne ja piiranguteta. Õpilased sõidavad avalikel liinidel ka mujal, küll aga on Hiiumaa lahendus kohandatud spetsiaalselt kohalike olusid silmas pidades. Õpilaste piletite eest tasub omavalitsus, selle võrra väheneb riigieelarveline toetus, piletite kulu on oluliselt väiksem, kui valla oma transpordi kasutades. Teenus vajab toimimiseks avaliku sektori püsivat rahalist toetust. Teenust saab rakendada hõreasustusega piirkonnas, kus ühistranspordi kasutajaid ja õpilasi on vähe ning nad mahuvad ühte busi ära.

Lisaks erinevatele ühistranspordi kvaliteeti ja kättesaadavust parandavatele lahendustele on mitmetes maakondades võetud plaani laiaulatuslik ühistransporditeenuse korraldamise kaasajastamine. Näiteks Lääne-Virumaal on nähtud teenuse kättesaadavuse parandamiseks ette kaasaegne liinivõrgu mudeli rakendamist, mis peaks toimima selliselt, et suuremate keskuste/transpordisõlmede vahel toimib sage regulaarliiklus (nn toitvad liinid) ning iga transpordisõlm on ühendatud oma tagamaa liinivõrguga (nii regulaar- kui nõudeliinid). Mudel vähendab otseliinide arv, tõstab ümberistumist sagedust ning sõiduaeg. Samas tõuseb sõiduvõimaluste sagedus ning teenuse üldine kättesaadavus hõreasustusega piirkondade elanikele. Läänemaa ühistranspordi ümberkorraldamisel on võetud suund kahe maakonnas asuva suurema keskuse (Haapsalu ja Lihula) põhise ühistranspordistruktuuri arendamisele. Muuhulgas toob see kaasa ka osaliselt lühemad (ja sagedasemad) ühistranspordi liinid. Oluline on teenuse kättesaadavuse

suurendamisel ka maakondlike liinide ja KOV liinide integreerimine, sealhulgas avalike liinide integreerimine kooliliinidega. Samuti optimeeritakse sõite tupikliinidel.

Head uuenduslikud ja alternatiivsed praktikad Eestis

Nõudeliinide rakendamine Läänemaa ühistranspordi liinivõrgu ümber korraldamisel

Läänemaa hõreasustusega piirkondade ühistranspordiprobleemide lahendamiseks on Lääne Maavalitsus koostöös Maanteeameti ühistranspordiosakonnaga ette valmistamas hanget, mille eesmärk on maakonna elanike jaoks bussitranspordi kvaliteedi ja kättesaadavuse tõstmine. Lahenduse tulemusel muutub bussitransport paindlikumaks ning tekib rohkem sõiduvõimalusi. Teenus aitab samuti vähendada probleeme, mis on seotud hõreasustusega alade elanikele sageli ebasobivate liinide ajagraafikute ning marsruutidega.

Uudse lahenduse järgi korraldatakse Põhja-Läänemaa (Nõva ja Noarootsi piirkonnad) ühistransporditeenust vaid nõudeteenusena. See tähendab, et traditsioonilist ühistransporditeenust nendes piirkondades tulevikus enam ei pakuta. Nõudeteenuse osutamiseks kujundatakse välja piirkonda teenindavad liinid ning sõidugraafikud, kuid teenuse osutamine toimub vaid juhul kui selleks on klientide poolt esitatud vastav nõue (telefoni teel). Nõudeveo teenuse saamiseks peab klient sõitmise soovist bussifirmale teada andma vähemalt 1 päev enne kavandatavat teenuse kasutamist. Teenust võib tellida ka mitmepäevase etteteatamisega. Teenust osutatakse ka juhul kui päevas on liinil vaid üks reisija. Kuna liinide töö sõltub fikseeritud sõiduplaanist, siis ei pruugi osadel liinidel teenuse pakkumist toimuda igal nädalapäeval. Vastavalt klientide eeltellimuste arvule kasutab teenuse osutaja liinide teenindamiseks sobivaimat võimalikku ühissõidukit. Näiteks kui tellimusi on liinile vähem, siis sõidab liinil 6-kohaline sõiduauto jne. Täna seaduste järgi peab sõiduautoga ühistransporditeenust osutaval juhul olema bussijahi kvalifikatsioon ning samuti peab teenuse osutamiseks kasutatav sõiduvahend vastama seaduses ettenähtud ühissõiduki tingimustele. Teenuse kulude vähendamiseks on oluline kasutada nõudeliinide teenindamiseks lisaks sobivimatele sõidukitele ka võimalikult optimaalne arv sõidukeid. Teenindavate sõidukite arv peab olema piisavalt, et rahuldada sõitjate vajadusi teenuse kasutamise kõrgperioodil (sh hommikul).

Nõudeliinide sõiduplaanid on integreeritud maakonna regulaarse ühistransporditeenuse sõiduplaanidega. Selleks on välja valitud kaks teenuse sõlmpunkti (Linnamäe ja Nõva), kus toimuvad ümberistumised ühelt liinitasandilt teiselt. Sõlmpunktid aitavad teenuse korraldamist optimeerida ning kulusid kokku hoida. Seega liiguvad nõudeliinidel inimesed vaid hõreasustusega aladel ning nt keskusesse (Haapsallu või Tallinnasse) jõudmiseks tuleb ümber istuda regulaarliinile. Üldjuhul on nõudeliinide ümberistumiste graafikute kujundamisel arvestatud maakonnaliinide sõiduplaanidega. Hea integreeritus maakonna ja/või KOV ühistranspordiliinidega on oluline tagamaks teenuse tõhusust ning järjepidevust. Nõudeliinide mudelit saab rakendada ka teistes hõreasustusega piirkondades, kus on vastava teenuse järele nõudlus. Samuti võivad teenust korraldada nii maavalitsused kui ka MTÜ-d (ühistranspordikeskused).

Uuenduslik lahendus parandab teenuse kättesaadavust, sest nõudeliinid suurendavad hõreasustusega piirkondades võimalusi ühistransporditeenust optimaalsemalt tarbida. Samuti võimaldab lahendus kokku hoida teenuse ajakulu ning sõiduvõimalusi ja –vajadusi paremini planeerida. Teenust rahastatakse klientide ning riigieelarvest eraldatavate toetuste poolt. Nõudeliinide piletihinnad võivad, kuid ei pruugi kujuneda mõnevõrra kõrgemaks kui regulaarsetel maakonnaliinidel.

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Suureneb	Lahendus suurendab kasutajate hulka teenuse kilomeetri kohta.
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Seoses lisanduvate sõiduvõimaluste ja uute sõiduplaanidega saab reisija aega säästlikumalt kasutada
teenuse osutaja ajakulu	Väheneb	Vedaja peab olema valmis teenindama sõiduplaanijärgseid väljumisi, kui need tellitakse vähemalt 1 päev varem. Võib eeldada, et reaalsel ajakulu on vähem, võrreldes tänase olukorraga, kus buss sõidab alati sõiduplaanijärgseid väljumisi.
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Ei muutu oluliselt	Otsene rahaline kulu ühistranspordi kasutamise eest sõltub pileti maksumusest, mida on plaanis samuti muuta. Muutmise eesmärk on suurendada bussireisijate hulka ja luua soodusolukord igapäevastele ühistranspordi kasutajatele
teenuse osutaja rahalised kulutused		Kuna teenus ei ole rakendunud ja hanget pole veel läbi viidud, siis täpsem teave puudub.

Kuna nõudeliinide teenus on avalik ühistransporditeenus, mida korraldab maavalitsus, siis toimub selle finantseerimine teenuse arendamiseks eraldatud riigieelarveliste vahendite abil. Nõudeteenus nõuab perspektiivis iga-aastast riigipoolset doteerimist ning iseseisvalt finantsiliselt jätkusuutlik ei ole.

Lahenduse kasutamise kõige olulisemad eeldused on hõre asustus ja pikad vahemaad teenuspiirkonna asulate vahel. Teenuse rakendamisele aitavad kaasa ka piisav teede kvaliteet ning bussipeatuste olemasolu nõudeliinidel. Muud peamised eeltingimused sõltuvad vastavate ühistransporditeenuse ning ka potentsiaalsete klientide initsiatiivist ning tegevusest. Teenuse sobivus sõltub nõudluse olemasolust – juhul kui piisavat nõudlust nõudeliinidele ei ole tehakse liinivõrku muudatused.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Oluline	Teenust on sobilik kasutada piirkondades, kus ühistransporditeenuse kasutajaid on piiratud hulgal
Asustussüsteemi eripärad	Oluline	100%-lisi nõudeliine saab tõhusamalt rakendada vähese nõudluse korral ning piirkondades, kus on vähe elanikke ja vahemaad pikad
Teede kvaliteet	Oluline	Maakonna arengustrateegia üks eesmärke on, et avalikke bussiliine (sh õpilastransport) läbivad maanteed peavad olema mustkatte all
Taristu olemasolu	Oluline	Teenus vajab taristu olemasolu, mille täpsemad nõuded tulenevad ühistranspordi seadusest. Nõudeliini tellimine eeldab, et kliendil on võimalik kasutada telefoni.
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Oluline	Lääne maavalitsus korraldab ühistransporti koostöös kohalike omavalitsustega. Kõik sõiduplaanid, s.h 100% nõudeliinid kooskõlastatakse KOVidega

Teenuse osutamise järjepidevus	oluline	On oluline, sest teenus peaks tagama ühistranspordi kättesaadavuse
--------------------------------	---------	--

Lääne-Viru ühtse kõnekeskusega sotsiaaltranspordisüsteem

Lääne-Viru maakonnas on uude transporditeenuse lahendusena rakendatud ühtse kõnekeskusega sotsiaaltranspordisüsteemi. Ühtse kõnekeskusega sotsiaaltranspordisüsteem ehitati üles ESF programmi toel. Teenuse rakendajaks on Lääne-Viru Omavalitsuste Liit koostöös kohalike omavalitsustega (liitunud ka Kuusalu vald Harjumaa ja Ambla vald Järvamaal). Süsteemi käivitamiseks sõlmiti vastav kõnekeskuse operaatorleping eraettevõttega ning transporditeenuse lepingud erasektori transporditeenuse osutajatega. Teenuse eest tasus iga omavalitsusüksus oma elanike teenuste eest 10% ning ülejäänud kaeti kas teenuse saaja ja/või projekti rahadest. ESF projekt toimus 2011-2012 ja selle perioodil teenindati 217 klienti ja tehti ligi 7500 reisi (projekti sihtgrupi suuruseks oli 230 inimest). Enne lahenduse välja töötamist korraldas iga omavalitsus ise oma elanike sotsiaaltransporditeenust. Valdavalt osutasid sotsiaaltransporditeenust sotsiaaltöötajad, selleks otstarbeks tellitud bussijuhid või kliendi lähedased-tuttavad.

Teenuse sihtrühm on puudega inimesed, hooldusvajadusega inimesed, hoolduskoormusega inimesed ning erivajadustega lapsed (sh koolitransport). Sotsiaaltransporditeenuse tellimine toimub läbi omavalitsuse hoolekandespetsialisti, kes selgitab välja kas ja millises ulatuses klient teenuse eest maksab. Seejärel sisestatakse kliendi andmed operaatori kliendiprogrammi ning klient lepib operaatoriga kokku teenuse tellimise üksikasjad. Kõnekeskusesse koguneb info kõikidest sotsiaaltranspordiga seotud vajadustest, tellimustest ja võimalustest kogu teeninduspiirkonnast. See võimaldab optimeerida teenuse marsruute ja sõidukite kasutust ning planeerida tõhusamalt teenuse osutamist.

Lahendus on tõstnud teenuse kvaliteeti ja kättesaadavust, kuna teenuse osutamine on varasemast süstematiseeritum, ühtselt korraldatud ning toimub selleks koolitatud sõidukijuhtide poolt (sh erivajadustega inimeste transport). Samuti on lahendus vähendanud juhtumeid, kus inimesed loobuvad või ei saa teha vajalikke sõite, kuna tavatransport seda ei toeta.

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Puudub	Kuna teenus on vajaduspõhine, siis sagedus ei tõuse.
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Kuna põhimõtteliselt marsruut kodu-teenuse pakkuja (ravi- või sotsiaalasutus).
teenuse osutaja ajakulu	Suureneb	Sotsiaaltranspordi summaarne ajakulu isiku kohta on suurem kui ühistransporditeenuse osutamisel
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Ei vähene	Ilma välise toetuseta, on teenus kliendile suhteliselt kallis, mis piirab ka teenuse kasutust.
teenuse osutaja rahalised kulutused	Suurenevad	Teenuse osutamise ühikukulud on suured.

Lahenduse väljatöötamise ajendiks oli omavalitsuste soov korraldada sotsiaaltranspordisüsteem senisest efektiivsemalt ning kvaliteetsemalt, lihtsustada erivajadustega inimeste liikumist, luues reaajas korraldatava ja ühtsetel alustel toimiva sotsiaaltranspordisüsteemi. Lahendust on positiivse praktikana esile tõstnud mitmed omavalitsuste ametnikud. Enamikes omavalitsustes oli varasemalt

sotsiaaltransporditeenuse osutamiseks üks sõiduauto või väikebuss ratastooli tarbeks ning sõidukite kasutamise sagedus oli väga varieeruv ning kohati väga väike. Samuti oli teenus sageli koordineerimata ning toimis ebaefektiivselt. Samas on peale projektitoetuste lõppu tellimuste arv vähenenud, kuivõrd teenus on kallid ning omavalitsused pole valmis seda teenust ostma (Rasu, 2015). Seega vajab teenus püsivat finantseerimist avaliku sektori poolt.

Kuna lahenduse käivitamine tugineb koostööl teiste omavalitsustega, siis on KOV üksuste initsiatiiv ning hoolekandevaldkonna olulisuse ja kvaliteedi tõstmise teadvustamine peamised eeldused lahenduse juurutamisel. Keskusest kaugemal elavate klientide jaoks, kes üldtendentsina on ka väiksemate sissetulekutega, on teenuse hind kõrge. Teenuse ühtlasema ja õiglasema kasutuse huvides on teenuse doteerimine avaliku sektori poolt selliselt, et elukohast tulenevad hinnaerinevused oleksid tasandatud.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Oluline	Kasutajaskonna piisav suurus on teenuse jätkusuutlikkuse ja kuluefektiivsuse eelduseks.
Asustussüsteemi eripärad	Mõõdukas	Kuivõrd teenuse sisuks on klientide transport eelkõige regionaalse keskuse asutustesse, siis vähendavad suured distantsid teenuse kvaliteeti ja kuluefektiivsust. Teenus sobib rohkem kompaktse asustusega piirkondadesse. Teenuse osutamine kaugetes hõreasustusega piirkondades on kulukam ja keerukam.
Teede kvaliteet	Mõõdukas	Vajalikud on igal aastaajal läbitavad teed, sh sissesõiduteed.
Taristu (hooned jms) olemasolu	Oluline	Lahendus vajab kõnekeskuse ruumi(de) olemasolu
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Oluline	KOV initsiatiiv lahenduse käivitamisel on oluline, sest vajab koostööd teiste omavalitsustega. Samuti on oluline valdkonna prioriteet, kuna teenust on võimalik (madalama kvaliteediga) osutada ka KOV omavahenditega.
Teenuse osutamise järjepidevus	Mõõdukas	Järjepidevus on oluline stabiilse nõudluse (teadlikkus teenusest, harjumus kasutada) tagamiseks.
Muud eeldused	Ei	
Asukohaspetsiifilised eeldused puuduvad, lahendus sobiks igasse Eesti hõreasustusega piirkonda	Jah/ei	

MTÜ Ilumetsa Rongipeatuse Sõbrad

2011. aastal asutatud MTÜ näol on tegemist initsiatiivgrupiga, mis tagab kodanikualgatuse korras kohaliku ja/või piirkondliku transpordinfrastruktuuri säilitamise ja arendamise läbi hooajaliste või perioodiliste turismiteenuste osutamise ning kohaliku tasandi integreeritud ühistransporditeenuse väärtustamise. Klubi asutati algse eesmärgiga tagada Põlva maakonnas asuva piiratud teenindusmahuga Ilumetsa rongipeatuse (Tartu-Koidula liinil) säilimine kohaliku piirkonna elanike jaoks olulise avaliku transporditeenuse vajaduse rahuldamiseks. Lahenduse eripäraks on kogukondliku initsiatiivi rakendamine hõreasustusega piirkonna elanike transpordiühenduste säilitamisel. Teenuse arendamise initsiatiiv seondus otseselt kohalike elanike

vajadusega käia piirkonnast kaugemal igapäevaselt tööl ning muuta kaugemal pakutavad teenused kättesaadavamaks.

Ilumetsa rongipeatus teenindab Orava, Mikitamäe, Veriora ning Värska valla elanikke. Rongipeatuse juures on bussipeatus ning peatust teenindab maakondlik juurdeveoliin. Lisaks avalikule liinile kasutatakse peatuse kaudu ühenduse loomiseks ka erasõidukeid. Teenusega korraldamisega on seotud 6 inimest, kes tegelevad klubi ning teenuse arendamisega põhitöö kõrvalt.

Teenuse jätkusuutlikkus on osaliselt tagatud riiklike investeeringutega kohalikku raudtee infrastruktuuri (kaasaegse perrooni ning peatuse taristu rajamine ja haldamine), raudteeliini remont (mis võimaldab kiiremat liiklust) ning uute ja sõitjate seas populaarsete rongide (mis pakub lisaks ühenduse kiiruse kasvule ka suuremat mugavust) liinidele tuleku kaudu. Peatuse olemasolu toetav ja selle vajadust täiendavalt põhjendav turismiteenuse pakkumine ning turismi arendamine piirkonnas on perioodiline tegevus ning sõltub projektirahastuse olemasolust. Projekte koostab ning raha taotleb mittetulundusühing. Reeglina on tegevus aktiivsem suvehooajal.

Sarnast lahendust võib klubi esindaja sõnul kasutada ka mujal, kus eksisteerib vajadus avaliku transpordiühenduse säilitamise või tihendamise järele, kuid kus ametlik reisijate statistika ei toeta peatus(t)e säilitamise või tihedama kasutamise vajadust. Samuti võib mudelit kasutada ka erinevate transpordiliikide tõhusamaks sidustamiseks kohalikul tasandil. Oluline on kohaliku elanikkonna initsiatiiv ning ühistranspordi kasutamise eelistuste mõistmine elanikkonna poolt. Loodud transpordiliinid ja –ühendused tõestavad oma vajalikkust läbi kasutusmahu ning seetõttu on vajalik kohalikel või piirkonnas elavatel elanikel kasutada pakutavaid teenuseid (nt juurdeveoliine) maksimaalsel võimalikul viisil.

Lahendus suurendab ühistransporditeenuse kättesaadavust, sest tagab reisijate arvu kasvu läbi teenuse osutamise vajaduse. Samuti võimaldab lahendus kokku hoida teenuse kasutajate aega ning raha.

Teenuse kättesaadavus ja kulud	Mõju suund	Mõju olemuse täpsustus
tarbimise sagedus	Suureneb	Peatuse olemasolu koos juurdeveoliinidega suurendab ühistranspordi kasutajate arvu ning reisijate arvu, kes kasutavad antud peatust.
kliendi ajakulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Kliendi ajakulu ühistranspordi kasutusel väheneb, sest säilitatud on kodulähedane ühistranspordipeatus ning tagatud on optimaalne integreeritus eri transpordiliikide vahel
teenuse osutaja ajakulu	Suureneb	Vajalik on rongiliini lisapeatus Ilumetsal.
kliendi rahaline kulu teenuse tarbimisel	Väheneb	Tagatud on ühistranspordiühendused, mis on üldiselt soodsamad kui individuaaltranspordil põhinevad lahendused.
teenuse osutaja rahalised kulutused	Suurenevad	Peatuse arendamisesse on tehtud investeeringud ning vajalik on püsiv hooldus.

Üldjuhul nõuab antud lahendus regulaarset avaliku sektori rahalist toetust, mida kasutatakse eelkõige juurdeveoliini(de) käigushoidmiseks. Lahendus ei ole iseseisvalt jätkusuutlik ning vajab ka perspektiivis avaliku sektori poolset toetust.

Lahenduse rakendamise peamised eeldused on teenuse osutamise järjepidevus, kasutajate stabiilne ja/või kasvav arv ning ühistranspordi taristu olemasolu (sh nõuetele vastavad peatused ning toimivad liinid). Kuna lahendus tugineb kodanikuinitsiatiivil, siis on oluline eeldus piirkonna kogukondlik osalus ühistransporditeenuse arendamisel ja võimaluste säilitamisel/loomisel. Lahendust on lihtsam rakendada kui on olemas püsiv rahvastik ning toimivad/hiljuti toimunud ühistranspordiliinid piirkonnas. Lahendus sobib üldjuhul hõreasustuspiirkondadesse, kus on olemas toimiv, kuid alakasutusega ühistranspordi infrastruktuur ning piisav rahvastiku potentsiaal teenuse kasutamiseks.

Teenuse rakendamise eeldused	Eelduse olulisus	Eelduse sisu
Kasutajaskonna suurus	Mõõdukas	Lahendus on tõhusam kui teenuse kasutajaid on rohkem, kuid hea praktika keskendub sellele, kuidas vähest püsikasutajaskonda suurendada ning säilitada ka väikese kasutajaskonnaga peatustes ühistranspordi ühendused.
Asustussüsteemi eripärad	Oluline	Kogukondlik lahendus on oluline nimelt hõreasustusega piirkondades.
Teede kvaliteet	Mõõdukas	On oluline tingimus talvisel ajal, tagamaks sujuva teenuse kasutajate voo.
Taristu (hooned jms) olemasolu	Oluline	Rongipeatuse eelduseks on normidele vastava ooteplatvormi olemasolu.
KOV initsiatiiv ja valdkonna kohalik prioriteetsus	Mõõdukas	KOV initsiatiiv aitab kaasa juurdeveoliinide loomisele ja tööshoidmisele; samuti on KOV oluline partner teenusega seotud teabe jagamisel.
Teenuse osutamise järjepidevus	Oluline	Lahenduse põhimõte on kogukondliku initsiatiivi ja osaluse kaudu teenuse regulaarsuse tagamine. Kogukondliku huvi hääbumisel satub ohtu ka võimalus peatuseks.

Olulised takistused teenuse kättesaadavuse tagamisel ning ettepanekud regulatiivseteks muudatusteks

Paindlike lahenduste rakendamise oluliseks piiranguks on nõuded sõitjatevedu teostavale sõiduki juhile. Ühistranspordiseadus lubab kasutada liinevol M1 sõidukit (sõiduauto), aga sõitjatevol peab roolis olema bussijuhi kutsetunnistust omav sõidukijuht ehk sõiduautoga liinevol ei saa rakendada ainult B-kategooriat omavat sõidukijuhti. Arvestades, et järjest rohkem läheb ühistransport väiksemate sõidukite peale ja bussijuhi kutsetunnistusega inimesi on vähe, oleks vajalik lubada teenuse osutamist ka taksojuhi kutsetunnistusega või siis sätestada eraldi ühistranspordi sõitjateveo kutsetunnistus sõiduautoga sõitjate veoga tegevatele juhtidele, kes omavad üksnes B-kategooria juhtimisõigust.

Oluline probleem hõreasustusega piirkondade transpordivajaduse rahuldamisel on kohalike ja maakondlike liinide kesine ühendatus üleriigilistel liinidel sõitvate ja maakondi läbivate kommertsliinidega. Selleks, et oleks võimalikult ökonoomselt moel rakendada etteveoliinide mudelit on vaja regulatiivsel tasandil tagada Maanteeameti ja regionaalse ühistranspordikeskuse jaoks õigus nõuda linnadevaheliste kommertsliinidel peatuste tegemist asulates, mis on sobivad ning määratletud (nt planeeringutes) kui ühistranspordi sõlmpunktid.

Leevendavat lahendust vajab regulatsioon, mille alusel bussijuht ei tohi peatuda reisijate sisenemiseks või väljumiseks väljaspool selleks ettenähtud kohta ehk peatuda tohib ainult liiklusmärgiga tähistatud



peatuses. Maapiirkonnas on vahemaad peatuste vahel pikad, seetõttu küsivad reisijad bussijuhilt peatumist väljaspool tähistatud peatust. Üheltpoolt pole otstarbekas rajada lõputult uusi peatuseid, aga samas on ebainimlik nõuda, et inimesed käivad lähimasse peatusesse kilomeetri või rohkemgi. Täna töötab see bussijuhi vastutulelikkusel ja isiklikul vastutusel.

3. KASUTATUD KIRJANDUS

Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu. VV määrus. RT I, 22.12.2015, 54

Emor ja Praxis (2015): Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015. Uuringu aruanne. Tallinn: TSN Emor & Praxis

Emor ja Praxis (2015): Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015. Uuringu aruanne. Tallinn: TSN Emor & Praxis

Ernst&Young (2016): Noorsootöös osalevate noorte rahulolu noorsootöoga.

Geomedia (2014): KOHALIKE OMAVALITSUSTE POOLT MAA-APTEEGI TEENUSE KÄTTESAADAVUSE TOETAMINE. LÕPPRAPORT:

HTM (2014): Noortevaldkonna arengukava 2014-2020

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, Riigi Teataja I, 21.06.2016, 3

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Riigi Teataja I, 21.06.2016, 3

Kriisk, K. (2014) Innovaatiliste elektrooniliste lahenduste testimise tulemused Rakvere linna eakate hooldekodudes. Tallinn: Tallinna Ülikool

Namm, K. (2015): Ühistranspordi kasutamine ja reisijate rahulolu Tallinna linnas. Lõputöö. Tallinn: Tallinna Tehnikakõrgkool

Olli, K. (2013) Info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate kasutamine eakate hoolekandes projekti „Virtuaalsed eakate hooldusteenused Läänemere saartel“ näitel. Tartu: Tartu Ülikool

Parve, M., Kaljuste, D. Raie, A. (2015): Krooniliselt haige eaka kodujälgimine SmartCare ühendab meditsiini- ja sotsiaalvaldkonna. Sotsiaaltöö 4,

Perearsti ja temaga koos töötavate tervishoiutöötajate tööjuhend. Sotsiaalministri 06.01.2010 vastu võetud määrus nr 2

Proos, A. (2016): Ühistransport arvudes. Tallinn: Maanteeamet

PWC (2009): Hoolduskoormuse vähendamiseks jätkusuutliku eakate hooldussüsteemi finantseerimissüsteemi väljatöötamine. Tallinn: Sotsiaalministeerium.

RAKE (2015): Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu: Tartu Ülikool

RAKE (2015b): Esmatasandi tervishoiuteenuste geograafilise kättesaadavuse vajaduse hindamine ja esmatasandi tervishoiuteenuste optimaalse korralduse mudeli loomine (Tellija: Eesti Teadusagentuur, TerVe programm; Teostaja: Tartu Ülikool)

- Rasu, A. (2015): Sotsiaalteenuste arendamine maakondades 2016-2020. Analüüs. Haapsalu: Läänemaa Arenduskeskus
- Ravimiseadus. RT I, 04.05.2016, 4
- Riikliku pensionikindlustuse seadus, Riigi Teataja I, 22.06.2016, 2
- Saar Poll (2014): Elanike rahulolu kohalike avalike teenustega. Tallinn: Saar Poll OÜ
- SoM (2015): Sotsiaalse turvalisuse, kaasatuse ja võrdsete võimaluste arengukava 2016-2023. Arengukava aluseks olev hetkeolukorra ülevaade. Tallinn: Sotsiaalministeerium.
- Sotsiaalhoolekande seadus. Riigi Teataja I, 08.07.2016, 26
- Sotsiaalse turvalisuse, kaasatuse ja võrdsete võimaluste arengukava 2016-2023.
- Tervishoiuteenuste korraldamise seadus. RT I, 30.12.2015, 49
- Toiduseadus. RT I, 15.06.2016, 3
- Transpordi arengukava 2014-2020 (2013) Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
- TSM (2000): Teenindustaseme soovituslikud normid avalikule kohalikule liiniveole, Riigi Teataja Lisa I 2000, 67, 1033
- Vahter, K. (2015): Sotsiaalteenuste kättesaadavus ja vajadus eakatele Vändra alevi näitel. Lõputöö. Pärnu: Tartu Ülikooli Pärnu Kolledž.
- Vana, T. (2013): Sotsiaalteenuste kvaliteedi analüüs ja ettepanekud tervikliku kvaliteedisüsteemi tagamise juurutamiseks. Tallinn: Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus.
- Williamson, K. (2016): Ühistranspordi regionaalsele juhtimisele ülemineku kava. Tallinn: Maanteeamet
- Ühistranspordiseadus, Riigi Teataja I 23.03.2015, 2