

RAPORT 2025

# Kohalike avalike teenuste kättesaadavuse tulevik

Trendid ja stsenaariumid aastani 2050



ARENGUSEIRE  
KESKUS

Riigikogu juures tegutsev sõltumatu mõttekoda

# Kohalike avalike teenuste kättesaadavuse tulevik

Trendid ja stsenaariumid aastani 2050

Raport

Arenguseire Keskus

**Autor:** Arenguseire Keskus

**Raporti koostajad:** Eneli Kindsiko, Märt Masso, Tea Danilov

**Keeletoimetus:** Toimetaja Tõlkebüroo

**Kujundus:** Kala Ruudus

Raport on kokkuvõte Arenguseire Keskuse uurimissuuna „Kohalike avalike teenuste kättesaadavuse tulevik“ tulemustest.

Raportis sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Arenguseire Keskus (2025). Kohalike avalike teenuste kättesaadavuse tulevik. Raport. Tallinn: Arenguseire Keskus.

**ISBN 978-9916-631-29-4 (trükkis)**

**ISBN 978-9916-631-30-0 (PDF)**

Loe ka teisi uurimissuuna „Kohalike avalike teenuste kättesaadavuse tulevik“ käigus valminud töid: [www.arenguseire.ee](http://www.arenguseire.ee)

Arenguseire Keskus on ühiskonna ja majanduse tulevikuarenguid analüüsiv mõttekoda Riigikogu juures. Meie missioon on aidata kaasa varase valmisoleku loomisele poliitikakujunduses.

2025

# Täname

Täname uurimissuuna juhtkomisjoni: Reili Rand (Riigikogu), Urmas Kruuse (Riigikogu), Pipi-Liis Siemann (Riigikogu), Tarmo Tamm (Riigikogu), Eero Merilind (Riigikogu), Aivar Kokk (Riigikogu), Jan Trei (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Alo Aasma (Regionaal- ja Põllumajandusministeerium), Sigrid Soomlais (Regionaal- ja Põllumajandusministeerium), Marika Saar (Regionaal- ja Põllumajandusministeerium), Tiit Oidjärv (Regionaal- ja Põllumajandusministeerium), Holger Ehrlich (Regionaal- ja Põllumajandusministeerium).

Samuti oleme väga tänulikud headele kolleegidele Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis, Maa- ja Ruumiametis, Statistikaametis ning Haridus- ja Teadusministeeriumis inspireeriva ja tulemusliku koostöö eest avalike teenuste kaardirakenduse loomisel.



# Sisukord

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Uurimissuuna kokkuvõte</b>                                                              | 6  |
| <b>Eestis on tihe kohalike teenuste võrk</b>                                               | 10 |
| Raamatukogu asub keskmiselt 2 kilomeetri kaugusel                                          | 13 |
| Perearst asub keskmiselt 3 kilomeetri kaugusel                                             | 15 |
| Rahva-, kultuuri- või seltsimajaasub keskmiselt 3 kilomeetri kaugusel                      | 17 |
| Noortekeskus asub keskmiselt 2,8 kilomeetri kaugusel                                       | 19 |
| Lasteaed asub keskmiselt 1,5 kilomeetri kaugusel                                           | 23 |
| 1.–6. klassi kool asub keskmiselt 2 kilomeetri kaugusel                                    | 27 |
| 7.–9. klassi kool asub keskmiselt 2,4 kilomeetri kaugusel                                  | 31 |
| 10.–12. klassi kool asub keskmiselt 4,5 kilomeetri kaugusel                                | 32 |
| <b>Teenusränne: teenuspunkt kodu lähedal ei pruugi tagada selle tegelikku kasutatavust</b> | 34 |
| 48% lastest ei käi lähimas lasteaias                                                       | 35 |
| 45% õpilastest ei käi lähimas alg-koolis ja 59% lähimas gümnaasimis                        | 37 |
| 63% inimestest ei ole kodule lähima perearsti nimistus                                     | 40 |
| <b>Tulevik nõuab omavalitsustelt rohkem koostööd</b>                                       | 42 |
| <b>Maailmas levib avalike teenuste osutamisel kogukonnakeskuste mudel</b>                  | 46 |
| <b>Eesti omavalitsused tegutsevad efektiivselt, kuid piirid on ees</b>                     | 49 |
| Kõige madalam on efektiivsus sotsiaalkaitse valdkonnas                                     | 53 |
| <b>Lõhe omavalitsuste tuludes on taas kasvamas</b>                                         | 55 |
| Autonoomsete tulude osakaal suureneb visalt                                                | 56 |
| Teenustaseme märgatav tõstmine eeldab uusi tuluallikaid või läbimurdelist innovatsiooni    | 58 |
| <b>Kohalike teenuste kättesaadavust mõjutavad mitmed megatrendid</b>                       | 62 |
| <b>Avalike teenuste kättesaadavus maapiirkonnas: stsenaariumid aastani 2050</b>            | 71 |
| Tark külavõrk                                                                              | 73 |
| Hall mugavusriik                                                                           | 73 |
| Üksi omal maal                                                                             | 73 |
| Paberil toimiv                                                                             | 74 |
| <b>Avalike teenuste kättesaadavus linnapiirkonnas: stsenaariumid aastani 2050</b>          | 76 |
| Nutikas naabruskond                                                                        | 78 |
| Optimeeritud metropol                                                                      | 78 |
| Paisuv linn                                                                                | 78 |
| Algoritmilinn                                                                              | 79 |

# Eessõna

Eestis on tihe avalike teenuste võrk, mis teeb silmad ette paljudele Euroopa Liidu riikidele. Kuid prognooside kohaselt kahaneb Eesti rahvastik aastaks 2050 kõikjal peale Harju- ja Tartumaa. See viib mitmel pool kriitilise hulga teenusekasutajate kadumiseni. Edaspidi tuleb kohalikke avalikke teenuseid pakkuda paindlikumalt, väiksemate kuludega ja sageli üle omavalitsuspiiride.

Lisaks varjutab Eesti geograafiliselt tihedat teenusvõrku suur teenusränne, näiteks ei käi pea pooled lapsed lähimas lasteaia ega koolis. Põhjused selleks on erinevad, kuid laias laastus saab öelda, et teenuse kvaliteet või muud tegurid, näiteks töökohtade lähedus suuremas keskkuses, kaaluvad üles koduläheduse. Samas näevad omavalitsused vaeva, et kodulähedasi teenuspunkte lahti hoida ning see ülesanne muutub aasta-aastalt raskemaks.

Muidugi ei tohi ka unustada, et kodulähedase teenuse olemasolu on keskmisest olulisem vähemjõukatele, kel pole jõukamatega samaväärseid võimalusi kaugemaid teenuseid kasutada. Teisalt ei soovi me ilmselt ka olukorda, kus populaarsed, tihti suuremates keskustes paiknevad teenuspunktid suudavad oma kvaliteeti paremini hoida ja arendada, samas kui väiksemates kohtades teenusekvaliteet vähese kasutatavuse ja kehva maine tõttu maha käib.

Tulevikus on edukad need omavalitsused, kes oskavad paindlikult kombineerida füüsilisi, digitaalset ja mobiilset teenuseid. MIRKO e-raamatukogu, telemeditsiin, mobiilsed noortekeskused ja hooajalised rahvamajad on „esimesed pääsukesed“ sellel teel. Üha enam levib maailmas ka praktika, kus mitmed avalikud teenused koonduvad ühte füüsilisse ruumi – koolide, lasteaedade või kultuurimajade ümber tekivad kogukonnamajad. Eestis leidub seda veel pigem vähe.

Teenuste tuleviku stsenaariumeid koostades keskis kesksena esile valik kohalike omavalitsuste vastutuse ja tulubaasi tugevdamise ning teenuste keskse või maakondliku korraldamise vahel. Argumente jagub mõlema kasuks. Ühelt poolt on oluline toetada kogukondade omaalgatust ja teenuste kohandamist vastavalt kohalikele oludele. Teisalt on vaja säästa kulusid ning seejuures hoida kvaliteeti ja kättesaadavust, mis eeldab pigem teenuste enam ühtlustatud korraldust.

Lähenemas on kohalikud valimised, seega on aeg just küps nende teemade tõstatamiseks ning valijatega arutamiseks. Loodan, et käesolevast raportist on kasu targa poliitika kujundamisel Eesti eri piirkondades.

Head tutvumist!

Tea Danilov  
Arenguseire Keskuse  
juhataja

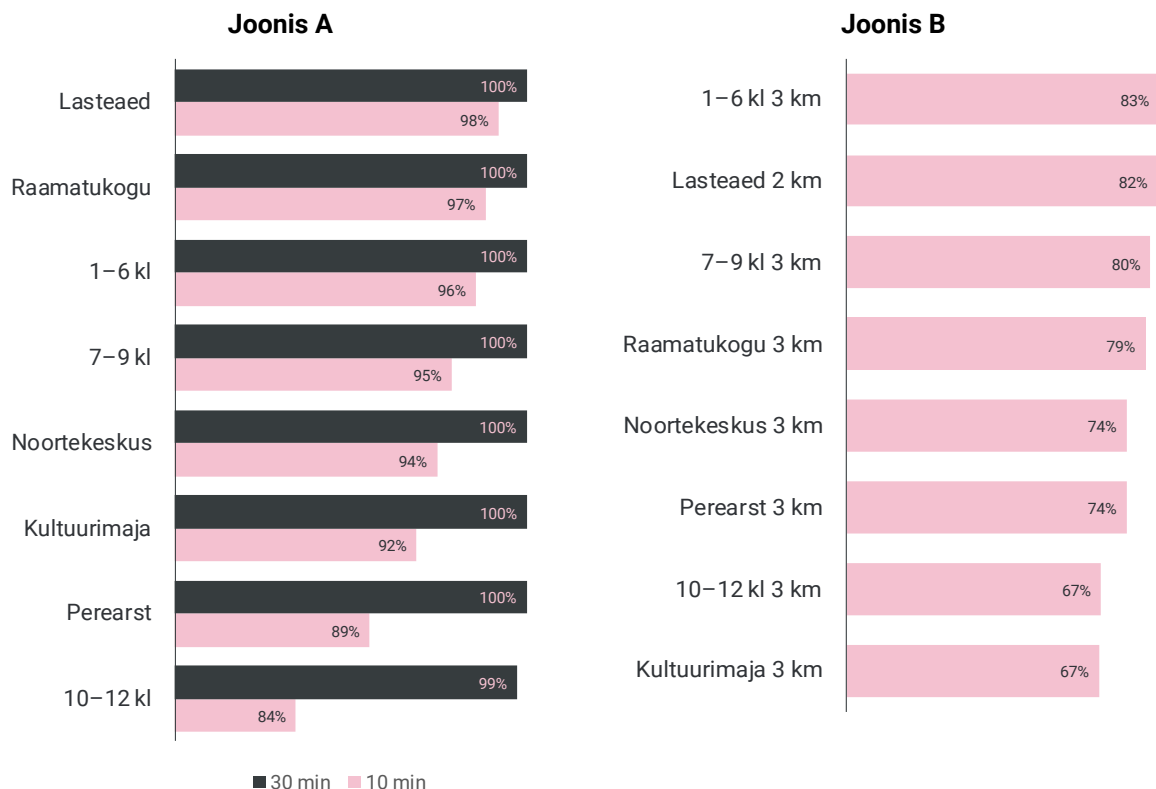


# Uurimissuuna kokkuvõte

Foto: Shutterstock

**Peamiste kohalike avalike teenuste võrk on Eestis tihe ehk teenuste ligipääsetavus on võrreldes teiste Euroopa riikidega kõrge. Ülekaalukas enamus Eesti elanikke (sõltuvalt teenusest 67–83%)**

jõuaks lähimasse teenuspunkti jalgsi, kui lugeda jalgsi käigu vahemaaks kuni 3 km (lasteaia puhul kuni 2 km).



**Joonis.** Kui paljude teenuse sihtgruppi kuuluvate inimeste elukohtadest jääb teenuspunkt kuni 10 või 30 minuti autosõidu (A) ja kuni X km kaugusele (B)

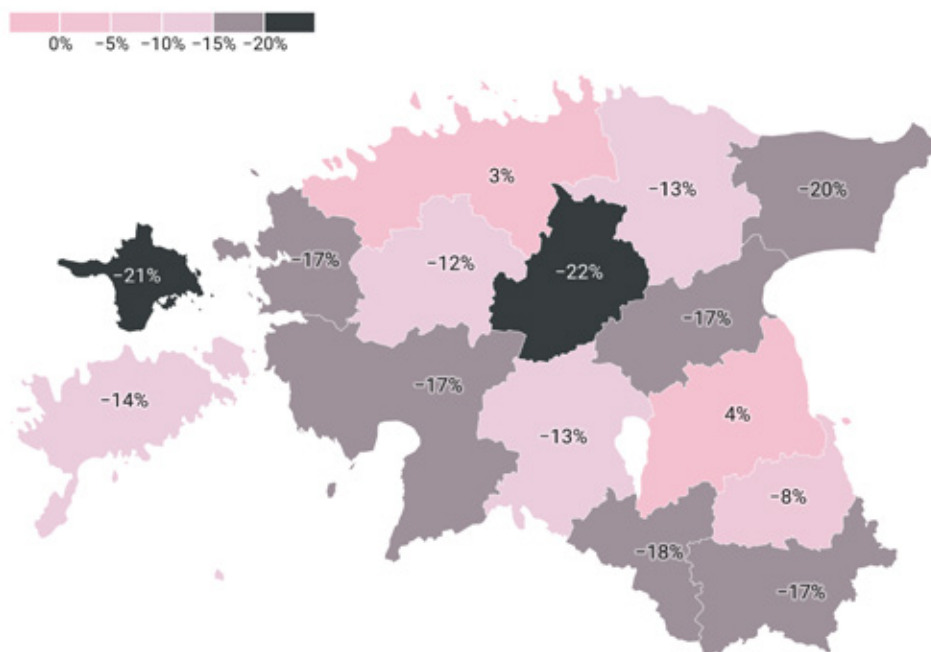
**Samas ei taga teenuspunkti paiknemine kodu lähedal veel selle tegelikku kasutatavust.** Kuigi üle 80% lastest jõuaks jalgsi lähimasse lasteaeda kuni 10 minutiga, käib 48% lastest hoopis mõnes kaugemas lasteaias. Sama nähtub ka koolihariduses ja perearsti teenuses – 45% algkoolilastest ja 59% gümnasistidest ei õpi lähimas õppeasutuses ning 63% Eesti elanikest ei kuulu kodule lähima perearsti nimistusse.

Sellise teenusrände peamine põhjus on soov kasutada kvaliteetsemat või sobivamat teenust, kui kodulähedane variant võimaldab. Lisaks mõjutab valikuid ka kodulähedase teenuse tegelik kättesaadavus, näiteks vabade kohtade olemasolu lähimas lasteaias või lähima perearsti nimistus. Teenusränne võib suurendada ühiskondlikku kihistumist, sest jõukamatel inimestel on paremad võimalused kasutada kaugemaid teenuseid. See koormab populaarsemaid teenuseid ja vähendab kodulähedaste teenuste kasutatavust, muutes nende säilitamise keerulisemaks.

### Tulevik nõuab omavalitsustelt rohkem koostööd.

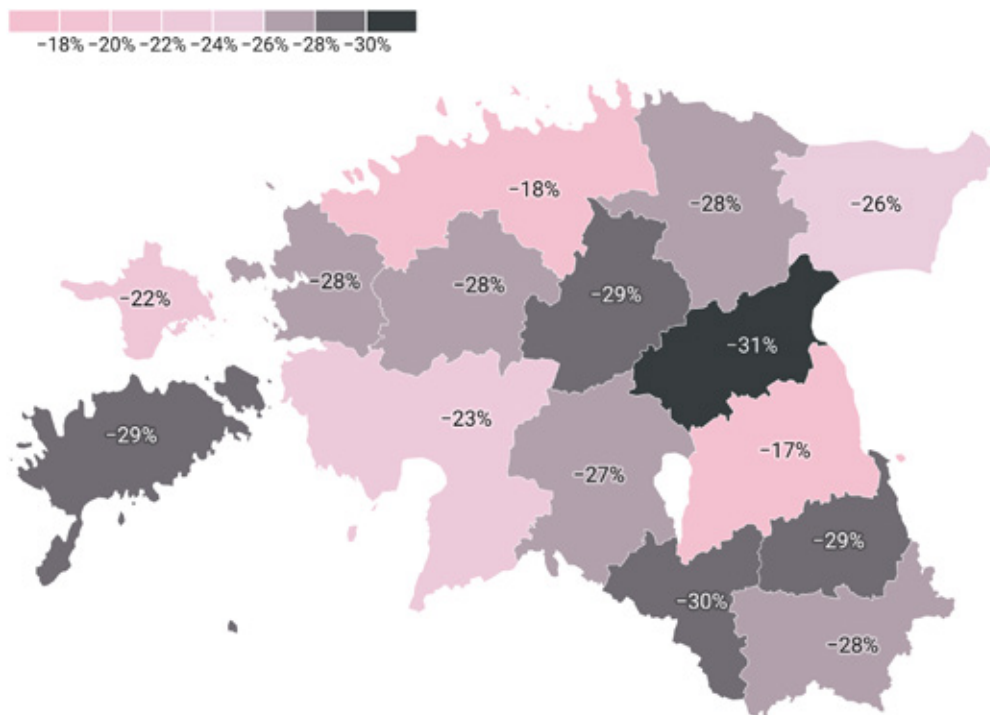
Kuigi 2017. aasta haldusreformiga suurendati Eesti omavalitsuste territooriume, on enamik neist rahvaarvult jätkuvalt väikesed – 89% KOVidest on alla 20 000 elanikuga võrreldes OECD keskmise, 58%-ga. **Rahvastiku prognoositav vähenemine 10–20% aastaks 2050 kõigis maakondades peale Harju- ja Tartumaa põhjustab paljudes Eesti paikades kriitilise hulga teenusekasutajate kadumist.** Rahvastiku üldarvust kiiremini väheneb kooliealiste laste arv, mis ei jäta mõjutamata ka Harju- ja Tartumaad (vt joonist). Tulevikus on vaja teenuseid pakkuda paindlikumalt, väiksemate püsikuludega ja tihti üle omavalitsuspiiride.

Samuti kasvab koostöövajadus elanike mitmepaiksuse tõttu: 2020. aastal oli 12%-l Eesti elanikest kaks elukohta, mis tähendab, et teenuste planeerimine peab ületama KOVide piire. **Koostööd saaks edendada ühtsete teenustandardite kokkuleppimisega;** vajaduse korral ka koostöökohustuse sätestamisega seaduses juhul, kui teenusetarbijate arv mõnes omavalitsuses jääb teatud kriitilisest tasemest madalamaks, nagu on tehtud Soomes ja Taanis.



**Joonis.** Prognoositav rahvaarvu muutus: 2025–2050

Allikas: Statistikaamet, tabel RV084



**Joonis.** Prognoositav rahvaarv aastani 2050: vanusegrupp 5–14 (tinglikult põhikool), muutus võrreldes aastaga 2024

Allikas: Statistikaamet, tabel RV084

**Üleilmseks suunaks on kujunenud mitme avaliku teenuse koondamine ühte füüsilisse asukohta, et saavutada mastaabisäästu, parandada teenuste kasutatavust ja tugevdada kogukondlikku elu.** Hõreasustuses rajatakse kogukonnamaju sageli lasteaedade ja koolide lähedusse, kuhu lisatakse näiteks kaugtöökontorid, raamatukogud, noortekeskused ja kultuuriteenused. Eestis on teenuste koospaiknemine praegu veel piiratud – ainult vähestes omavalitsustes asub vähemalt kolmandikus teenuspunktides ehk samal aadressil veel vähemalt kaks teenust.

**Tulevikus on edukad need teenused, mille puhul osatakse valida füüsilise, digitaalse või mobiilse kanali vahel sõltuvalt olukorrast ja kasutajate vajadusest.** Sellest leidub märke juba praegu: rahvaraamatukogud pakuvad tuge e-teenuste kasutamisel ning virtuaalsest raamaturiiulist MIRKO saab laenutada audio- ja e-raamatuid. Hajaasustuses täiendavad teenust mobiilsed raamatukogubussid. Perearsti-teenuses levivad füüsiliste vastuvõtude kõrval

e-konsultatsioonid ja kaugvastuvõttud. Noortekeskustes arendatakse mobiilset noorsootööd, mille abil jõuab teenus ka paikadesse, kus püsivat noortekeskust pole.

**Eesti omavalitsused on üldiselt tõhusad, kuid nende võime pakkuda elanikele kvaliteetseid teenuseid on viimastel aastatel vähenenud.** Isegi kui omavalitsus on mõnest teisest tulukam, ei suurenda see selle efektiivsust. Küll aga suurendab efektiivsust see, kui asustus on tihedam, mis tähendab, et hõredamalt asustatud omavalitsused on keskmiselt pisut vähem efektiivsed. Seega, kui Eestis hõredalt asustatud omavalitsusi liita, ei pruugi see siinsetes tingimustes nende efektiivsust tingimata suurendada.

**Lõhe omavalitsuste tuludes on taas kasvamas.** Haldusreformi tulemusel kahanes suurima ja väikseima tuluga omavalitsuste tuluvahe ühe elaniku kohta poole võrra, nüüdseks on see aga taas jõuliselt kasvanud. Lahknemise põhjuseks võib olla nii ühinemistoetuste lõppemine kui ka piirkond-

likult erinev majandusareng, mis toob rohkem tulumaksutulu eelkõige majanduslikult aktiivsemates piirkondades. Kuna tulu- ja teenustaseme vahel on selge seos – 10% rohkem tulu elaniku kohta tähendab 4% kõrgemat teenustaset –, suurendab tulutasemete lahknemine ka erinevusi teenustasemes.

**Kohalike avalike teenuste pakkumist mõjutavad edaspidi järgmised trendid:**

- rahvastik vananeb ja enamikus Eesti paigus ka väheneb
- infovälja killustumine toidab polariseerumist ning raskendab avalike teenuste kujundamist
- digiareng parandab ühenduvust, ent võib süvendada piirkondlikke lõhesid
- olemasoleva teenustaristu ülalpidamiskulud kasvavad
- kohalik taastuenergia toetab avalike teenuste jätkusuutlikkust maapiirkondades
- avalike teenuste planeerimisel põrkuvad öko- noomsus ja kriisikindlus
- kohalike teenuste kvaliteedinõuded ja protsessid ühtlustuvad

Stsenaariumianalüüsis kerkis esile **kaks keskset regionaalpoliitilist otsustuskohta**.

1. **Eestil tuleb teha valikuid kohaliku eripära ja teenuste keskse või maakondliku ühtlustamise vahel.** Ühelt poolt on oluline toetada kogukondade omaalgatust ja teenuste kohandamist vastavalt kohalikele oludele; teiselt poolt on vaja vähendada kulusid ning seejuures hoida kvaliteeti ja kättesaadavust, mis eeldab pigem, et teenuste korraldamine on rohkem ühtlustatud.
2. **Üha enam tuleb kaaluda, milline teenusepakkumise viis sobib konkreetsetesse oludesse:** kas füüsiline teenuspunkt lähikonnas, kaugem teenuskeskus koos hea ühistranspordiga, nõudepõhine kohalik transport, kaug- või e-teenus või mobiilne teenus, mis käib aeg-ajalt kohal. Kõiki lahendusi pole vaja korraga rakendada – oluline on kohandada teenuste kättesaadavus vastavalt piirkonna vajadustele ja võimalustele. Iga valiku puhul tuleb tagada vajalikud ligipääsetavuse raamtingimused, näiteks e-teenuste korral usaldusväärne internetiühendus, et teenus ei jääks vaid n-ö paberile.





# Eestis on tihe kohalike teenuste võrk

Foto: Shutterstock

Koostöös Maa- ja Ruumiameti, Statistikaameti ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga tehti ruumiandmete analüüs, et selgitada, kui kaugel paiknevad Eestis avalikud teenused tarbijatest ning kus asuvad tarbijate koondumiskohad, mis on käsitletavad teenuspunktide parimate asukohtadena. Samuti tuvastati analüüsi abil alakasutusega teenuspunktid ning teenuseta piirkonnad.

Analüüsi kaasati järgmised teenused:

- lasteaed – vanusegrupp 0–6 aastat
- põhikool (klassid 1–6) – vanusegrupp 7–12 aastat
- põhikool (klassid 7–9) – vanusegrupp 13–15 aastat
- gümnaasium – vanusegrupp 16–18 aastat
- noortekeskus – vanusegrupp 7–26 aastat
- perearst – kõik elanikud
- raamatukogu – kõik elanikud
- kultuuri-, rahva- ja seltsimaja – kõik elanikud

Kaugus arvutati ajaliselt, mis kulub mööda teid lähimasse teenuspunkti jõudmiseks, ning kauguse arvutamisel arvestati teede suunalisuse, tüübi ja kattega (kahest viimasest sõltub tee läbimise kiirus). Analüüsis lähtuti autosõidust (ja osaliselt jalgsi liikumisest), jättes kõrvale ühistranspordi, kuna selle liinivõrku ja sagedust oli keeruline kaasata; siiski kaalutakse edaspidi ka selle modaalsuse lisamist.

Kaardirakendusega saab tutvuda [Maa- ja Ruumiameti veebilehel](#).

**Teenuse ligipääsetavus ja kättesaadavus – mis on mis?**

Teenuse ligipääsetavus jaguneb kaheks tihedalt seotud mõõtmeks: ruumiliseks ja ajaliseks. Ruumiline mõõde viitab sellele, kui kaugel on teenus kasutajast füüsiliselt, ajaline aga sellele, kui kaua kulub sinna jõudmiseks. Mõlemad koos määravad, kui hõlpsalt inimene teenuseni jõuab (jalgsi, auto, ühistranspordiga vms).

Sageli aetakse aga segamini kaks mõistet: ligipääsetavus ja kättesaadavus. Ligipääsetavus (ingl *k accessibility*) tähendab, kas kohale jõudmine on füüsiliselt võimalik – kas tee on olemas ja liikumisviisid sobivad. Kättesaadavus (*availability*) viitab seevastu sellele, kas teenus on reaalselt kasutatav – kas on vaba kohta, kas lahtiolekuaeg sobib vms. Näiteks lasteaed või kool võib asuda lapse kodu kõrval ehk olla ruumiliselt ja ajaliselt hästi ligipääsetav, kuid kui laps ei saa sinna kohta, ei ole teenus selles asukohas kättesaadav.

**Euroopa tasandil** avalike teenuste ligipääsetavust uurinud teadlaste hinnangul peaksid eri tasandi teenused – kohalikud, piirkondlikud ja regio-

naalsed – olema inimestele ligipääsetavad kindla maksimaalse kauguse raadiuses (vt tabel 1).

**Tabel 1.** Teenuste tüübid koos kauguskriteeriumitega

| Teenuse tüüp                                                                                                | Ideaalne kaugus teenuseni | Maksimaalselt mõistlik kaugus teenuseni |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------|
| <b>Kohalikud (naabruskonna) teenused</b>                                                                    |                           |                                         |
| Koolid, väikesed tervishoiuasutused, lastehoid, väikepoed jne                                               | kuni 2,5 km               | 5 km                                    |
| <b>Piirkondlikud teenused</b>                                                                               |                           |                                         |
| Gümnaasiumid, haiglad, teatrid, kultuuriasutused jne                                                        | kuni 10 km                | 25 km                                   |
| <b>Regionaalsed teenused</b>                                                                                |                           |                                         |
| Spetsialiseeritud haridus- ja tervishoiukeskused, suured spordi- ja kultuurirajatised, valitsusasutused jne | kuni 50 km                | 100 km                                  |

Allikas: Kopil et al. 2017<sup>1</sup>

Ligikaudu neli eurooplast viiest elab piirkonnas, kus vähemalt üks kohalik või igapäevateenus on viie kilomeetri raadiuses. Erinevused tulevad aga välja linnade ja maapiirkondade võrdluses. Linnades on teenustele ligipääs üldjuhul parem – seal on rohkem võimalusi liikuda jalgsi, jalgrattaga või ühistranspordiga. Maapiirkondades sõltub teenuseni jõudmine tihti isiklikust sõiduvahendist, mis

tähendab, et ilma autota jäävad paljud teenused kättesaamatuks.<sup>2</sup>

**Eesti omavalitsustes on avalike teenuste ligipääsetavus üldjoontes hea: elanike keskmine kaugus teenusteni jääb suures osas teaduskirjanduses soovitatud mõistlike vahemaade piiridesse.** Põhilised haridus-, tervise- ja kultuuri-

<sup>1</sup> Kopil et al. (2019). Mapping accessibility to generic services in Europe: A market-potential based approach. *Sustainable Cities and Society*, 47

<sup>2</sup> Ibid.



teenused jäävad valdavalt 5–10 km kaugusele. Teekond piirkondlike ja regionaalsete teenusteni

on Eestis lühem kui paljudes Kesk- ja Lõuna-Euroopa piirkondades.

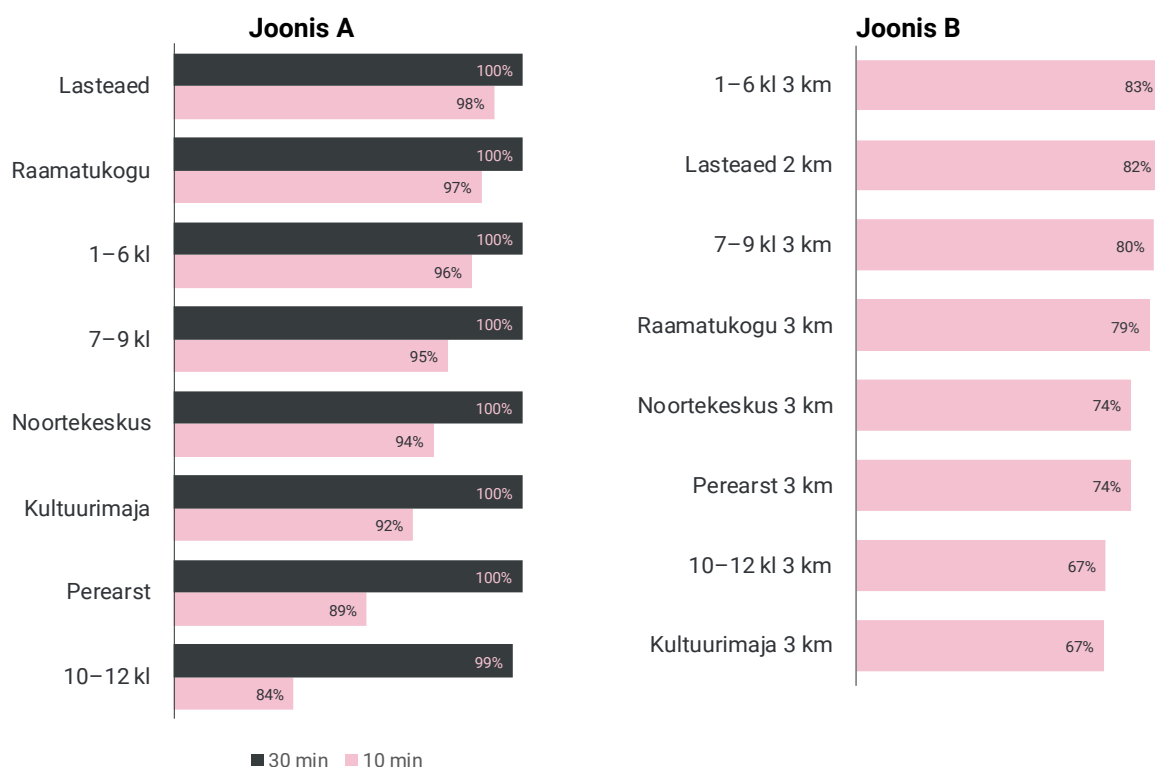
**Tabel 2.** Teenuste keskmine kaugus Eesti omavalitsustes

| Teenuse tüüp                      | Eesti keskmine | Eesti: mitmes omavalitsuses on keskmine kaugus teenuseni alla X km? |              |
|-----------------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------|--------------|
| Kohalikud (naabruskonna) teenused |                | 2,5 km                                                              | 5 km         |
| Lasteaed                          | 1,5 km         | 50% (39/78)                                                         | 99% (77/78)  |
| 1–6 kl                            | 2 km           | 34% (27/79)                                                         | 87% (69/79)  |
| 7–9 kl                            | 2,4 km         | 28% (22/79)                                                         | 81% (64/79)  |
| Piirkondlikud teenused            |                | 10 km                                                               | 25 km        |
| 10–12 kl                          | 4,5 km         | 74% (56/76)                                                         | 99% (75/76)  |
| Perearst                          | 3 km           | 96% (75/78)                                                         | 100% (78/78) |
| Noortekeskus                      | 2,8 km         | 96% (74/77)                                                         | 100% (77/77) |
| Raamatukogu                       | 2 km           | 100% (79/79)                                                        | 100% (79/79) |
| Kultuurimaja/rahvamaja/seltsimaja | 3 km           | 99% (78/79)                                                         | 100% (79/79) |

Allikas: Statistikaamet

Joonis 1 kinnitab, et teenuste ligipääsetavus Eestis on heal tasemel. Ligi 90% (mõne teenuse puhul rohkemgi) Eesti elanikest jõuaks põhiliste haridus-, tervise- ja kultuuriteenusteni kuni 10-minutilise autosõiduga, välja arvatud gümnaasiumiealised noored, kellest jõuaks lähimasse keskkooli 10-minutilise sõiduga 84%.

Kui lugeda kuni 3 kilomeetrit jalgsi käiguks (päris väikeste laste puhul 2 km jalgsi või lasterattaga) veel sobivaks vahemaaks, selgub, et 67–80% inimestele, kes kuuluvad teenuste sihtgruppi, jääb lähim teenuspunkt jalgsi käigu kaugusele.



**Joonis 1.** Kui paljude teenuse sihtgruppi kuuluvate inimeste elukohtadest jääb teenuspunkt kuni 10 või 30 minuti autosõidu (A) ja kuni X km kaugusele (B)

## Raamatukogu asub keskmiselt 2 kilomeetri kaugusel

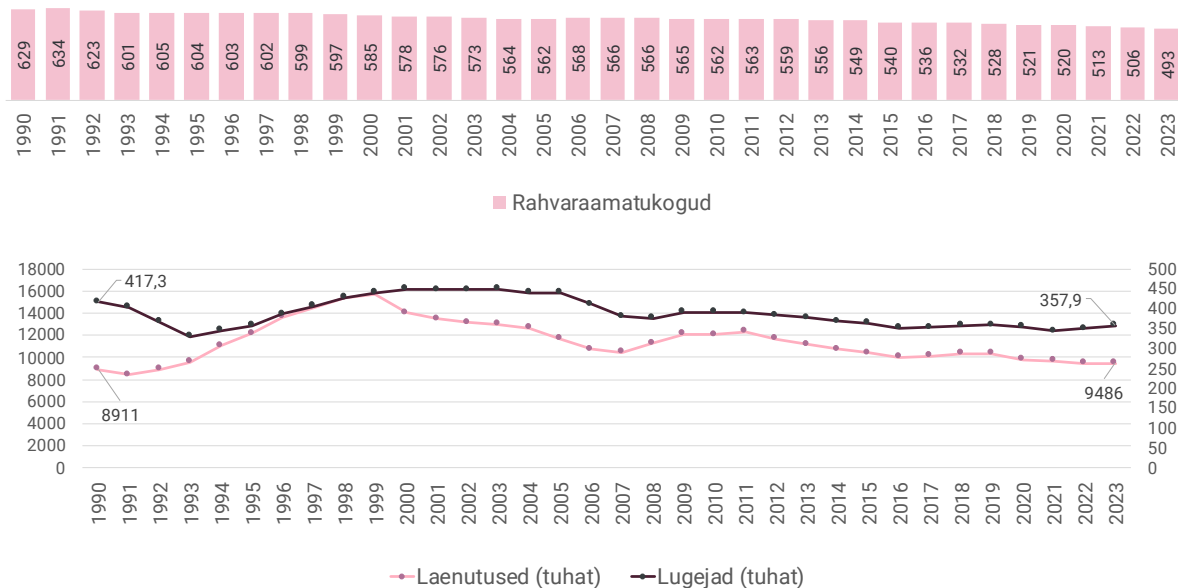
Rahvaraamatukogude roll ei piirdu enam raamatute laenutamisega – järjest olulisemaks muutub nende tähendus kogukonnakeskusena, kus inimesed ei saa mitte ainult lugeda ja õppida, vaid ka suhelda, osaleda üritustel ning saada tuge e-teenuste kasutamisel. Euroopa Liidu strateegiadki peegeldavad seda muutust, pidades rahvaraamatukogusid võtmeosalisteks neljas valdkonnas: haridus ja kirjaoskus, sotsiaalne kaasatus, digitaalne kaasatus ning demokraatia edendamine.<sup>3</sup>

**Rahvaraamatukogude arv Eestis on viimase 35 aasta jooksul vähenenud 22% võrra, kuid Eesti rahvaraamatukogude võrgustik on endiselt üks tihedamaid Euroopa Liidus.**<sup>4</sup> 2023. aasta andmetel oli Eestis kokku 493 rahvaraamatukogu, mis tähendab ühte raamatukogu 2700 elaniku kohta. Euroopa Liidu lõikes on olukord teistsugune: ligikaudu 65 000 rahvaraamatukogu juures teenin-

dab üks raamatukogu keskmiselt 7000 elanikku. See näitab, et Eestis on rahvaraamatukogude kättesaadavus elaniku kohta Euroopa keskmisest oluliselt parem.<sup>5</sup>

**Ligikaudu iga neljas eestimaalane on mõnes raamatukogus lugeja.** Pärast 2000. aastate alguse kõrgtaset on rahvaraamatukogude kasutajate ja laenutuste arv mõnevõrra langenud, kuid viimastel aastatel stabiliseerunud: umbes 28% Eesti elanikest on rahvaraamatukogude lugejad (joonis 2). Seda on oluliselt vähem kui näiteks Soomes, kus raamatukoguteenuseid kasutab hinnanguliselt 80% elanikkonnast.<sup>6</sup>

2023. aastal külastati Eesti raamatukogusid kokku ligi 9 miljonit korda, millest 5 miljonit (56%) olid füüsilised ja 3,9 miljonit (44%) virtuaalkülastused. See teeb keskmiselt 6,7 külastust elaniku kohta aastas. Võrdluseks – Soomes on sama näitaja 9, seega kasvuruumi jagub.



**Joonis 2.** Rahvaraamatukoguteenuse põhinäitajad aastatel 1990–2023

Allikas: Statistikaamet, tabel KU01

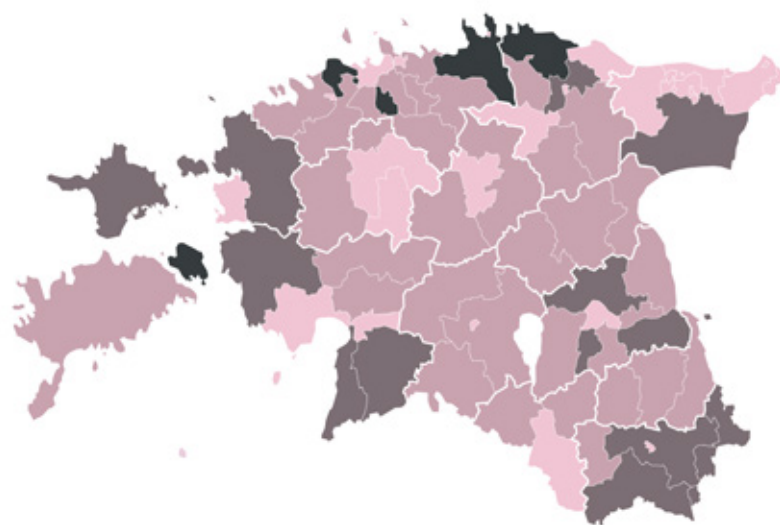
<sup>3</sup> Kish et al. (2021) [Libraries on the European Agenda: How can the EU leverage the potential of public libraries to tackle European challenges?](#)

<sup>4</sup> Kehtiva rahvaraamatukogu seaduse järgi tuleb kohalikel omavalitsustel rajada raamatukoguvõrk põhimõttel, et igas linnas tegutseb rahvaraamatukogu ning mujal peab olema vähemalt üks raamatukogu keskmiselt iga 500 elanikuga teeninduspiirkonna kohta

<sup>5</sup> Kish et al. (2021)

<sup>6</sup> Libraries.fi (2025). [Statistics](#)

**Eri uuringute alusel<sup>7,8</sup> on raamatukogu hea ligipääsetavuse kriteerium linnaruumis 15 minutit ja maapiirkondades kuni 30 minutit ühistranspordiga.** Maakonnaplaneeringute teenuste võrgustiku alusuuringus (2015)<sup>9</sup> tuuakse alternatiivina esile ka kuni 15 km lähima raamatukoguni. Rahvaraamatukoguteenuse kvaliteedihindamise mudel (2017) määratleb eeskujuliku ligipääsetavuse piiriks 30 minutit, hea taseme piiriks 45 minutit ja rahuldavaks kuni 60 minutit ühistranspordiga liikumist.



#### **Omaavalitsuste arv ja elanike keskmine kaugus raamatukoguni**

**Alla 2 km:** 26 (33%)

**2–2,9 km:** 36 (46%)

**3–3,9 km:** 12 (15%)

**4 km ja enam:** 5 (6%)

**Joonis 3.** Raamatukogu keskmine kaugus KOVide lõikes kilomeetrites. Teekonnad on arvutatud mööda Eesti teedevõrku, mitte linnulennult

Allikas: Statistikaameti analüüs

**Kui inimene ei saa minna raamatukokku, saab raamatukogu tulla tema juurde.** Eestis on selleks loodud virtuaalne raamaturiiul MIRKO, mis võimaldab e-raamatuid, sealhulgas audioraamatuid, laenutada tasuta ja kohe.<sup>10</sup> Raamatute kojukandeteenus on aga tasuline ning raamatute hinda arvestades kasutajale ka ebaproportsionaalselt kulukas: pakiautomaati tellides 6 € ja kul-  
leriga koju 18 €.

**Hajaasustusega piirkondades tuleb vajaduse korral pakkuda mobiilset raamatukoguteenust.**

Kui Soomes teenindab selliseid piirkondi üle 100 raamatukogubussi<sup>11</sup>, siis Eestis kasutas 2023. aastal regulaarset mobiilset teenust vaid kaks raamatukogu. Samas on viimastel aastatel Eestis populaarsust kogunud hooajalised raamatukogud, esmajoones rannaraamatukogud suuremates linnades.

<sup>7</sup> <https://riigiplaneering.ee/uleriigiline-planeering/uleriigiline-planeering-eesti-2050/uuringud>

<sup>8</sup> <https://eru.lib.ee/raamatukogundus/dokumendid/kvaliteedihindamise-mudel>

<sup>9</sup> Sepp jt (2015). Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu: Tartu Ülikool

<sup>10</sup> <https://mirko.ee>

<sup>11</sup> <https://www.libraries.fi/statistics>

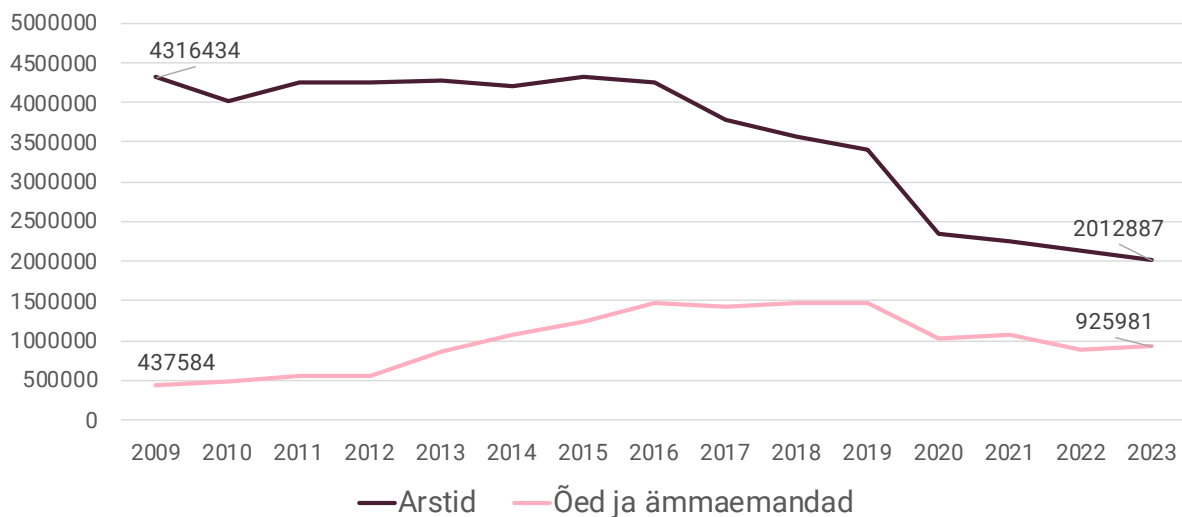
## Perearst asub keskmiselt 3 kilomeetri kaugusel

**Perearstiteenuse kättesaadavus Eestis on piirkonniti ebaühtlane.** Eriti väiksemates ja hõre-asustatud piirkondades on nimistud sageli alla optimaalse suuruse, mistõttu võib teenuse kättesaadavus olla piiratud, kuna väikese nimistuga kaasneb sageli vähene rahastus ja piiratud jõud. Optimaalseks nimistu suuruseks peetakse 1600–2000 inimest<sup>12</sup> – selliseid on Eestis 55%. Samas jääb ligi veerand (26%) nimistutest alla soovitusliku piiri ning vaid 19% ületab 2000 inimese piiri.<sup>13</sup>

**Perearstiteenuse jätkusuutlikkuse tagamisel on tähtis roll esmatasandi tervisekeskustel, mis koondavad mitu teenust ühte hoonesse.** Aastatel 2014–2020 rajati ELi struktuurifondide toel 55 tervisekeskust, mis katavad praeguseks ligikaudu poole Eesti elanikkonnast. Tervisekeskuses peab tegutsema vähemalt kolm, suuremates linnades

vähemalt kuus perearsti, kelle nimistus on kokku minimaalselt 4500 inimest. Lisaks peab olema tagatud õendusabi, ämmaemandate vastuvõtt ning vähemalt taastusravi osas ka ambulatoorne eriarstiabi.<sup>14</sup> Maapiirkondades on oluline lahendus tervisekeskuse filiaali mudel, mis võimaldab pakkuda pereõe igapäevast kohalolu ning perearsti vastuvõttu vähemalt korra nädalas.

**Kaugvastuvõttud, e-konsultatsioonid ja telefoni teel tehtavad konsultatsioonid on edukalt vähendanud elanike vajadust minna arsti juurde kontaktvastuvõtule.** Viimase 15 aasta jooksul on perearstide kontaktvastuvõttude arv kahane- nud enam kui poole võrra – 4,3 miljonilt vastuvõt- tult 2008. aastal 2 miljonini 2023. aastal (joonis 4). Samas on kasvanud kaugvastuvõttude (e-konsul- tatsioonid, telefoni teel tehtavad konsultatsioo- nid) ja pereõdede iseseisvate vastuvõttude osa- kaal.



**Joonis 4.** Perearstiabi asutuste ambulatoorsed kontaktvastuvõttud  
Allikas: Tervise Arengu Instituut, tabel AV40

**Keskmiselt külastab Eesti elanik perearstikeskust 2,2 korda aastas, mis teeb sellest pigem harva kasutatava teenuse. Samas on külastussagedus**

**vanuserühmades väga erinev** – keskmisest vähe- malt poole rohkem käivad perearsti juures väike- lapsed (koos vanematega) ning üle 50-aastased.

<sup>12</sup> Terviseamet: 1600 inimesega perearstinimistud on kaugem eesmärk | Eesti | ERR

<sup>13</sup> Perearstinimistud

<sup>14</sup> Tervisekeskuste kaasajastamise määrus, 13.03.2018

**Kodulähedus ei ole kõigi jaoks võrdse tähtsusega.**

See pole enamiku inimeste jaoks perearsti valikul määrav tegur, küll aga on see esmatähtis vähem-mobiilsete sihtrühmade jaoks. Neile saab ja tuleb pakkuda ühiskondlikult korraldatud, kuid individualiseeritud liikumisvõimalusi, näiteks sotsiaaltransport, koduteenuste raames pakutav transport või toetatud nõudetransport.

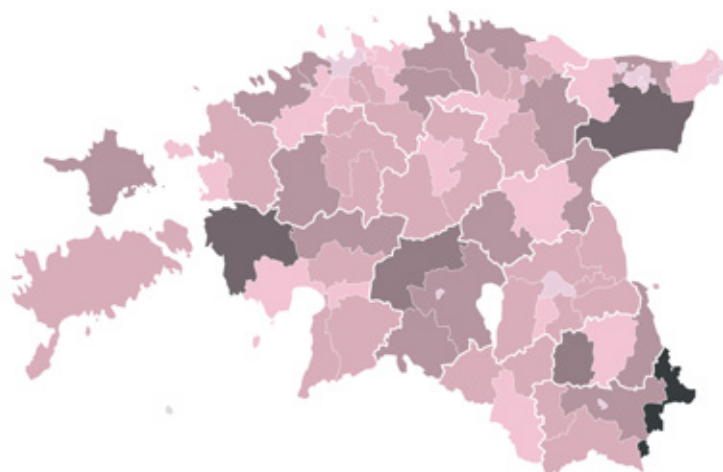
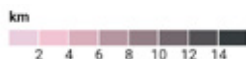
Eesti elanike hinnangud<sup>15</sup> perearstiteenusele 2023. aastal osutavad, et enamik (76%) oli rahul vastuvõtule pääsemise kiirusega. Üle nädala kestnud ootamist kogesid sagedamini 65-aastased ja vanemad, muust rahvusest elanikud ning Põhja-Eesti, sh Tallinna elanikud.

Perearsti nõuandetelefon 1220 on hea näide teenuse kättesaadavuse laiendamisest töö-ajavälisele ajale, samas on selle kasutus veel ebaühtlane. Kantar Emori uuringu<sup>16</sup> kohaselt on 38% elanikest seda kasutanud, 51% on sellest teadlikud, kuid pole helistanud, ja 11% pole teenusest üldse kuulnud. Kõige vähem on teenusest teadlikud või seda kasutanud mehed vanuses 18–30, mis viitab, et teatud sihtgruppidele on teenuse kohta

vaja rohkem infot jagada.

Perearstiteenuse jätkusuutlikuks toimimiseks peab teeninduspiirkonnas elama vähemalt ühe nimistu jagu inimesi ehk minimaalselt 1500 elanikku.<sup>17</sup> Selline lävend aitab hinnata, kus on mõistlik pakutada püsivat esmatasandi tervishoiuteenust ning kus võib olla vaja otsida alternatiivseid lahendusi. Teenuse hea ligipääsetavuse kriteerium on 15 km raadius.<sup>18</sup> Üleriigilise planeeringu asustuse alusuuringus eeldatakse, et jala käidavas ja kvaliteetse ühistranspordiga kaetud linnaruumis peaks teenus olema ligipääsetav 15 minutiga, linna äärealadel ja sidusas maapiirkonnas peaks teenuseni jõudma ühistranspordiga kuni 45 minutiga.

Kuigi Eesti elanike keskmine kaugus lähima perearstini on 3 kilomeetrit, jääb 38 omavalitsuses perearst elanikest keskmiselt kaugemale kui 5 kilomeetrit, sh Setomaal, Läänerannas ja Alutaguse vallas ulatub keskmine teekond 10–14 kilomeetri-ni (joonis 5). Siiski jääb keskmine teekond lähima perearstini kõigis omavalitsustes eelnevalt mainitud 15 km kriteeriumi piiridesse.

**Omavalitsuste arv ja elanike keskmine kaugus perearstini**

|                      |          |
|----------------------|----------|
| <b>Alla 2 km:</b>    | 11 (14%) |
| <b>2–2,9 km:</b>     | 8 (10%)  |
| <b>3–3,9 km:</b>     | 11 (14%) |
| <b>4–4,9 km:</b>     | 10 (13%) |
| <b>5–5,9 km:</b>     | 17 (22%) |
| <b>6–6,9 km:</b>     | 13 (17%) |
| <b>7 km ja enam:</b> | 8 (10%)  |

**Joonis 5.** Perearsti keskmine kaugus KOVide lõikes kilomeetrites. Teekonnad on arvutatud mööda Eesti teedevõrku, mitte linnulennult

Allikas: Statistikaameti analüüs

<sup>15</sup> Hämmäl, J. (2024). Eesti elanike hinnangud arstiabile. Aruanne. Tallinn: Kantar Emor

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Sepp jt (2015). Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu: Tartu Ülikool

<sup>18</sup> Ibid.

**Telemeditsiin saab aidata leevendada perearstiteenuse halvenevat kättesaadavust hajaasutuses ja raskesti juurdepääsetavates piirkondades.** Näiteks Eesti väikesaartel toimub perearsti kontaktvastuvõtt korra nädalas, ülejäänud ajal tehakse veebikonsultatsioone ning pereõe tehtud mõõtmistulemused (nt vererõhk, südamerütm, kopsukahinad) edastatakse suuremasse tervisekeskusesse hindamiseks. Sarnast mudelit rakendatakse ka mujal – Alaskal, Norras, Austraalias.<sup>19</sup> Kulud on suudetud oluliselt vähendada

teleradioloogia, telerehabilitatsiooni ja digitaalsete vaimse tervise teenustega.

Samas tuleb arvestada, et telemeditsiini võimaluste laiem rakendamine kodudes – näiteks kodudiagnostika – on elanikele ja ühiskonnale üldiselt kulukam kui teenused, mille osutamisel tugineakse tervisekeskuste võrgustike võimalustele.

#### Raamatukogu kui terviseedendaja

Perearstiteenuse lahutamatu osa on ennetustegevus ja tervisliku käitumise kujundamine. USAs<sup>20</sup> ja Kanadas<sup>21</sup> on seda rolli üha enam hakanud täitma maaraamatukogud, kus jagatakse terviseinfot, laenutatakse tervisevahendeid (nt vererõhumõõtlad, treeningkummid) ning korraldatakse liikumist ja tervisekäitumist toetavaid sündmusi.

Raamatukogudes tehakse ka mobiilseid tervisekontrole. Tegevusi rahastatakse mitmest allikast, näiteks riiklikest ja osariikide sihtprogrammidest, aga ka erafondidest.

#### Rahva-, kultuuri- või seltsimaja asub keskmiselt 3 kilomeetri kaugusel

Eesti rahvamajade võrgustik on tihe ning selle edasine laiendamine ei ole majanduslikult põhjendatud ega kultuuriliselt vajalik. Elanikkonna osalus kultuurielus, sealhulgas rahvamajade teenuste kasutamine, on kõrge ning regionaalselt võrdlemisi ühtlane.<sup>22</sup>

2024. aasta veebruari seisuga tegutses Eesti

Rahvakultuuri Keskuse andmetel Eestis kokku 366 kultuuri-, rahva-, kogukonna- ja külamaja.

**Rahvamajade uuringuga seoses tehtud küsitluse põhjal teenindab üks rahvamaja keskmiselt 2700 inimest.** Samas, rahvamajade teenindatavate inimeste mediaanarv on 500 – pooled rahvamajad teenindavad üle 500 inimese ja pooled alla selle. Märkimist väärib, et 12% rahvamajadest teenindab vaid 100 inimest või vähem.

<sup>19</sup> Telehealth development in the WHO European region: Results from a quantitative survey and insights from Norway, 2025

<sup>20</sup> <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35139691> ; <https://link.springer.com/article/10.1007/s10900-024-01402-0>

<sup>21</sup> <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30701664>

<sup>22</sup> [https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu\\_kultuur\\_kultuurielus-osalemine/KUT021](https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu_kultuur_kultuurielus-osalemine/KUT021)



**Kolmetasandiline kultuurivõrgustik: seltsimajad, rahvamajad, kultuurikeskused**

Kultuuri- ja rahvamajad on osa kultuurivaldkonna regionaalsest taristust, mille eesmärk on laiendada kultuuris osalemise võimalusi kogu Eestis. Rahvamajad jagunevad sõltuvalt funktsioonist ja võimekusest kolmeks: seltsimajad, rahvamajad ja kultuurikeskused.

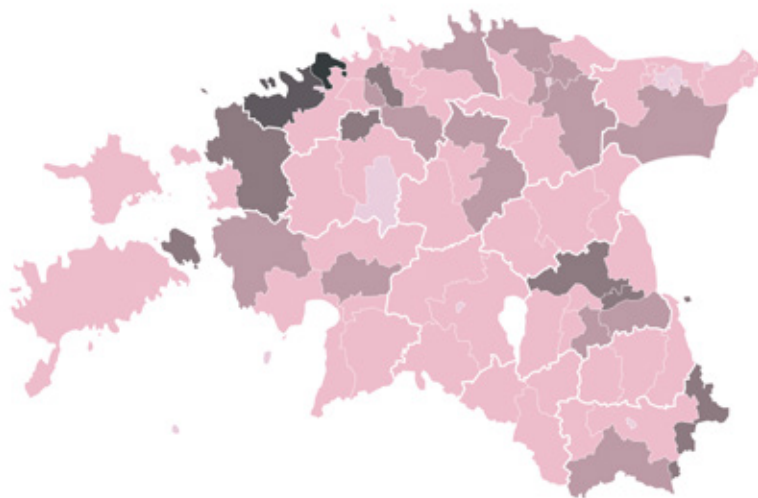
**Seltsimaja** ehk kogukonnakeskus toimib kogukonna omaalgatuse põhimõttel, pakkudes ruumi seltsieluks ja kohaliku elu edendamiseks. Sageli jagatakse ruume teiste asutustega, nagu raamatukogud, koolid või lasteaiad.

**Rahvamaja** on kultuuriasutus, kus keskendutakse kohaliku kultuuri- ja huvitegevuse toetamisele ning sündmuste korraldamisele. Tüüpiline rahvamaja on varustatud väikese lava ja keskmise suurusega saaliga (100–200 istekohta), kuid sageli puudub statsionaarne valgus- ja helitehnika.

**Kultuurikeskused** on piirkondlikud tõmbekeskused, kus suudetakse pakkuda professionaalset kultuurielamust ja toetada harrastustegevust. Neil on kvaliteetne tehniline baas, üle 200 istekoha ning sageli mitu saali või näituseruumi. Struktuuri ja ressurside poolest saab kultuurikeskustes teenindada suuremat hulka elanikke ja korraldada suuremahulisi üritusi.

Üleriigilise planeeringu alusuuringu (2025) järgi peab kultuuri- või rahvamaja jala käidavas linnaruumis asuma kuni 10-minutilise jalutuskäigu kaugusel ning kvaliteetse ühistranspordiga kaetud linnaruumis kuni 15-minutilise ühistranspordiga sõidu kaugusel. Linna äärealadel on hea kättesaadavuse kriteerium 30 minutit ja sidusas maapiirkonnas 60 minutit ühistranspordiga liikudes.

Kõigis Eesti omavalitsustes jääb keskmine teepikkus lähima rahvamajani alla 15 km, mis vastab heale kättesaadavuse standardile. **43% omavalitsustes asub rahvamaja elanikest keskmiselt kuni 3 km kaugusel (vahemaa, mida loetakse jalgsi läbitavaks).** Üle 5 km ulatub keskmine kaugus 11 omavalitsuses, pikim tee lähima rahvamajani on Harku vallas – keskmiselt 10 km (joonis 6).

**Omaavalitsuste arv ja elanike keskmine teepikkus lähima rahvamajani**

**Alla 2 km:** 12 (15%)

**2–2,9 km:** 22 (28%)

**3–3,9 km:** 23 (29%)

**4–4,9 km:** 11 (14%)

**5 km ja enam:** 11 (14%)

**Joonis 6.** Kultuuri-, rahva- ja seltsimaja keskmine kaugus KOVide lõikes kilomeetrites. Teekonnad on arvatud mööda Eesti teedevõrku, mitte linnulennult.

Allikas: Statistikaameti analüüs

**Kuigi Eestis on tihe rahvamajade võrgustik, on murekoht paljude rahvamajade väike teenuspiirkond ja kasutajaskond, mis rahvastikuarengu prognoose arvestades kahaneb veelgi.** Rahvaarvu vähenemise tingimustes on järjest keerulisem

leida huviringidesse piisavalt inimesi ning kogu aasta vältel tagada, et üritusi külastaks piisavalt inimesi. Kohalik omavalitsus peab aga nende vähe kasutust leidvate ruumide eest maksma.

#### Kas rahvamaja teenuseid saab digiteerida?

COVID-19 kriis andis tugeva tõuke, et viia täiskasvanute huvitegevus (näiteks virtuaalsed raamatuklubid,<sup>23</sup> kooriproovid<sup>24</sup> ja muusikaõpe<sup>25</sup>) veebi. Kuigi tehnilised lahendused võimaldavad nendega jätkamist ka tavaoludes, ei ole Eestis veebipõhine huvi- ja seltsitegevus laiemalt levinud.

Hea näide on Innsbrucki Muusikahariduse Instituudi projekt *Online Choirs*<sup>26</sup>, kus katsetati, kuidas viia kooriproovid virtuaalsesse ruumi. Eesmärk ei olnud asendada tavapärasest näost näkku toimuvat proovi, vaid arendada hübriidseid vorme, näiteks võimalus juhendada samal ajal mitut koori eri piirkondades. Projekt pakub võimalusi rahvusvaheliseks koostööks ja aitab arendada digipädevusi kultuurivaldkonnas, sealhulgas paikades, kus koorijuhte napib, kuid laulusoovi jagub.

**Rahvamajateenuse tõhususe suurendamiseks on kaks suunda: rahvamaja teenuste osutamine ilma rahvamaja hooneta ja rahvamaja hoone kasutamine ka teiste teenuste osutamiseks (mitmeotstarbeline rahvamaja).** Näiteks saab koolihooneid kasutada õhtuti ja nädalavahetustel kultuuri- ja huvitegevuseks, raamatukogud ja päevakeskused sobivad väiksemateks sündmusteks või huviringideks. Rahvamajadesse saab tuua noorte- ja sotsiaalteenuseid. Ka koolide ja lasteaedade ruumiprogrammide koostamisel – uute hoonete rajamisel, vanade rekonstrueerimisel – tuleks neid vaadelda laiemalt, sh rahvamaja võimalusi arvesse võttes. Elanikkonnakaitse (taas)tähtsustamisega on rahvamajadele lisandunud uus potentsiaalne kasutus kerksuskeskustena.

Mõlema strateegia rakendamine loob paremad eeldused ka üldiste juhtimis- ja haldusülesannete

koondamiseks ning vastavate kulude vähendamiseks, kuid sisutegevuses on siiski vaja säilitada erialase pädevusega töötajate spetsialiseerumine.

#### Noortekeskus asub keskmiselt 2,8 kilomeetri kaugusel

Noortekeskused on kogukonnapõhised tugipunktid, kus noored saavad turvalises keskkonnas areneda, ideid katsetada ja lihtsalt olla. Nende keskne teenus – **avatud ruumi põhimõte** – loob mitmekesised võimalused eneseteostuseks nii füüsilises kui ka virtuaalses ruumis.<sup>27</sup> Noortekeskuses saab noor sotsialiseeruda, projektinõustamist ja tuge oma idee elluviimisel, noorteinfot, esmatasandi nõustamist ja vajaduse korral spetsialisti juurde suunamist ning osaleda vabatahtlikus tegevuses

<sup>23</sup> [Best Practices of online cultural activities for adults](#)

<sup>24</sup> <https://www.moz.ac.at/en/news/research-projects/music-education/online-choirs-how-to-carry-out-virtual-choir-rehearsals-with-the-help-of-digital-tools>

<sup>25</sup> <https://www.savethemusic.org/resources/remote-classroom-tools>

<sup>26</sup> <https://www.moz.ac.at/en/news/research-projects/music-education/online-choirs-how-to-carry-out-virtual-choir-rehearsals-with-the-help-of-digital-tools>

<sup>27</sup> Jurkov, K., Kruusmaa, S., Tamm, H. & Käger, M. (2024). *Eesti noortekeskuste ülevaade 2023*. Tartu: Balti Uuringute Instituut.

<sup>28</sup> *Ibid.*



ja noorte osaluskogude/aktiivgruppide töös.<sup>28</sup> Samuti võidakse noortekeskustes pakkuda noortele huvitegevuse võimalusi ja koolitusi.

2023. aasta seisuga tegutses Eestis ligikaudu 280 aktiivset noortekeskust. Umbes 90% neist on kohalike omavalitsuste hallatavad asutused või kuuluvad nende struktuuri.<sup>29</sup>

**Noortekeskuste probleem on madal küllastavus:** tüüpiliselt külastab noortekeskust ühel päeval 11–20 noort. Vaid umbes viiendikus keskustest ületab see 40 noore piiri.<sup>30</sup> Enamiku noortekeskuste aastane üksikküllastajate arv jääb alla 300. Tihedamalt asustatud piirkondades, nagu Harju- ja Tartumaa, on osalusmäär keskmisest kõrgem. Samas näiteks Saaremaal ja Jõgevamaal jääb mitmes keskuses aastane küllastajate arv alla 100 noore.

**Noortekeskused kõnetavad eelkõige 7–12-aastaseid** – seda kinnitab nii Tallinna kui ka üleriigiline statistika.<sup>31</sup> Vanematele noortele (16+) jääb pakutavast sageli väheks ning just selles vanuserühmas noored on teenusega kõige rahulolematumad.<sup>32</sup> Kui eesmärk on hoida noored kaasatuna kogu nende arengutee vältel, tuleb senisest enam mõelda, mida ja kuidas vanuse kasvades pakkuda.

Üleriigilise planeeringu asustuse alusuuringuga seoses koostatud teenuste ligipääsetavuse mudelis eeldatakse, et noortekeskus peaks jala käidavas linnaruumis ja kvaliteetse ühistranspordiga kaetud linnaruumis olema kättesaadav 15 minutiga, linna äärealadel 30 minutiga ja sidusas maapiirkonnas 45 minutiga ühistransporti kasutades.

Noortekeskuse hea tava<sup>33</sup> ja miinimumstandardi (2020) kohaselt **peab noortekeskus asuma seal, kus noored iga päev liiguvad**, tavaliselt tähendab see asukohta asula keskmises. Lisaks on seatud ajalise kättesaadavuse miinimum: noortekeskus peab olema avatud vähemalt 20–30 tundi nädalas.

Peaaegu kõigis Eesti omavalitsustes jääb noortekeskus noore elukohast keskmiselt vähem kui 15 km kaugusele, erandiks Mustvee (16 km). 39% omavalitsustes asub noortekeskus keskmiselt kuni 3 km kaugusel ehk jalgsi käidava vahemaa raadiuses. Üle 5 km noortekeskuseni on 20% omavalitsustes, eriti Kirde-Eestis, kus vahemaad ületavad ka 10 km (joonis 7). See tähendab, et tegelik kättesaadavus sõltub väga palju ühistranspordi võimalustest.

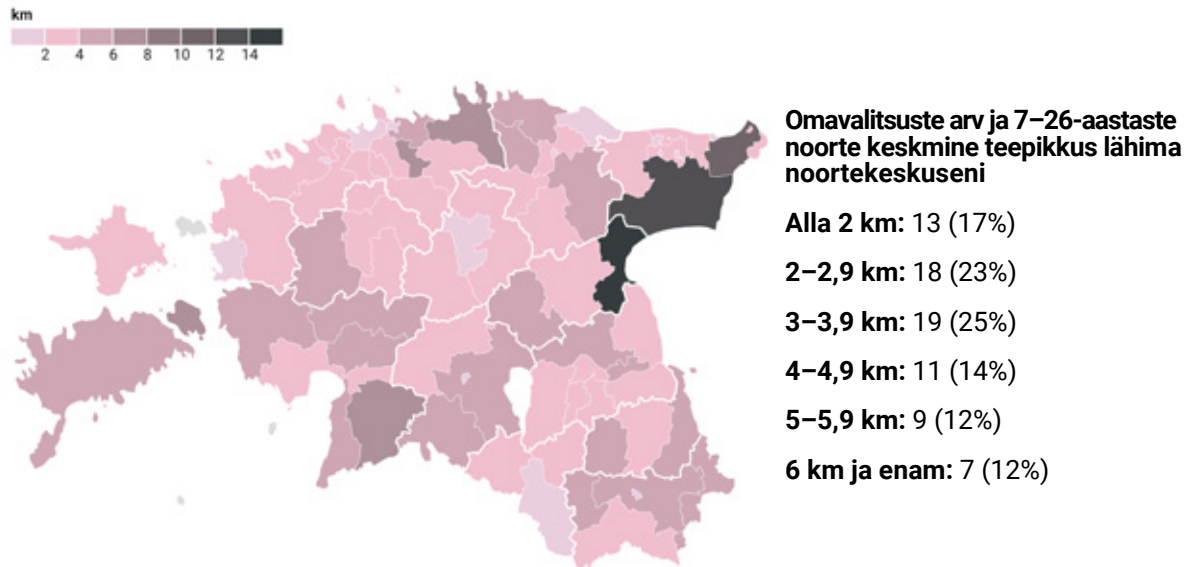
<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Tallinna noortekeskuste teenusmudel 2023. Tallinn: Tallinna Haridusamet, Tallinna Strateegiakeskus

<sup>32</sup> Jurkov, K., Kruusmaa, S., Tamm, H. & Käger, M. (2024). [Eesti noortekeskuste ülevaade 2023](#). Tartu: Balti Uuringute Instituut

<sup>33</sup> NOORTEKESKUSTE HEA TAVA. Abimaterjal noortekeskuste asutamisel, arendamisel, toetamisel ja koostöösse kaasamisel, 2018



**Joonis 7.** Noortekeskuse keskmine kaugus KOVide lõikes kilomeetrites. Teekonnad on arvatud mööda Eesti teedevõrku, mitte linnulennult

Allikas: Statistikaameti analüüs

**Arvestades noortekeskuste tagasihoidlikku külastatavust, ei ole võrgustiku märgatav tihendamine otstarbekas.** Väiksemates asulates saab ligipääsetavust parandada mobiilse noorsootööga, mida toetab füüsiline noortetuba mitmeots- tarbelises kogukonnakeskuses. Paindlikkus vähendab püsikulusid ja aitab viia teenuse sinna, kus noored juba ise viibivad. Eriti oluline on see hõreasustatud piirkondades, kus noortekeskuse töö tõhusaks korraldamiseks ei ela piisaval hulgal noori. Mobiilse noorsootöö puhul luuakse esmane kontakt noortega sageli nende kogunemiskoh- tades (nt kaubanduskeskused, õuealad). Eestis tegutseb sel viisil ligikaudu 15% noortekeskus- test.<sup>34</sup>

Suveperioodil liiguvad mõned noortekeskused välitingimustesse. Näiteks Tartus tegutses Auto- vabaduse puistee noortealal iga päev kell 14–20 vabaõhunoortekeskus. Lisaks avatud ruumile pakuti loovaid ja sportlikke tegevusi, korraldati üritusi ning laenutati mängu. Sellised lahendu- sed toovad teenuse noorte igapäevasesse ruu- mi ja suurendavad nähtavust linnakeskkonnas. 2023. aasta andmetel pakkus 42% noortekes- kustest väli- või suvenoortekeskuse kasutamise võimalust.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> [Mobiilse noorsootöö kontseptsioon](#) (2024). Haridus- ja Teadusministeerium.

<sup>35</sup> Jurkov et al. (2024)

### Mobiilse noorsootöö buss

2014. aastal soetas MTÜ Noored Toredate Mõtetega mobiilse noorsootöö eesmärgil Tartusse väikebussi MoNo – 9-kohalise sõiduki, milles oli kohandatav tegevusruum kuni neljale noorele. Buss võimaldas viia noorsootöö Tartu ja Luunja valdade hajaasustusega piirkondadesse, kus noortekeskusi ei olnud, kuid huvilisi siiski jagus. Samuti kasutati bussi nõudetranspordi vormis selleks, et kaugemate külade noored saaksid osaleda noorteühingute tegevuses ja huviringides.

MoNo bussi mobiilse noorsootöö mudel katab korraga viis asulat, võimaldades külakeskustes ja seltsimajades pakkuda noortetegevusi regulaarselt, vähemalt korra nädalas ja kindlal päeval.<sup>36</sup> See loob noortele kindla rütmi ja kohalolutunde ka seal, kus püsivat keskust ei ole. Sarnast lähemist kasutatakse ka mujal, näiteks Soomes, kus Pirkkala valla Siili-nimelist mobiilset noortekeskust saab vajaduse korral tellida sobivasse asukohta.<sup>37</sup>

COVID-19 kriis andis tõuke virtuaalseks noorsootöös – sotsiaalmeedia, videokõnede ja mänguplatvormide kaudu jõuti noorteni ka siis, kui uksed olid kinni. Eestis kasutati peamiselt Facebooki, Instagrami, Zoomi ja Teamsi, vanemas kooliikka kuuluvate poiste kaasamiseks ka

mängu- ja suhtluskeskkonda Discord<sup>38</sup>, mida kasutatakse noorsootöös ka näiteks Soomes. **Kuid enamik virtuaalsetest lahendustest kadus koos kriisiga.** Kuigi kriis näitas, et digikanalite kaudu saab noorsootööd teha, ei suuda need siiski füüsilist kontakti asendada.

### Virtuaalsete noortekeskuste näiteid välisriikidest

**Suurbritannias** tegutseb veebipõhine noortekeskus Space Youth Services, mis toob noorsootöö digitaalsesse ruumi. Keskuse meeskond pakub noortele mitmekesist suhtlus- ja huvitegevuste platvormi, mille kaudu saab osaleda robotikaringides või õppida DJ-oskusi või 3D-tehnoloogiate kasutamist.<sup>39</sup>

**Taanis** töötati koostöös alkoholi ja narkootikumide kuritarvitamise vastu võitleva organisatsiooniga välja veebipõhine nõustamisteenus MitAssist.dk, mis oli suunatud 13–25-aastastele noormeestele.<sup>40</sup> Teenus loodi, lahendamaks probleemi, et poisid ja noored mehed jäid traditsioonilisest sotsiaalnõustamisest sageli kõrvale. Platvormi ülesehitus lähtus interaktiivsete veebimängude loogikast – kasutajad said suhelda omavahel, noorsootöötajate ja nõustajatega. Nii ühendati noorsootöö ja vaimse tervise tugi keskkonnas, kus sihtrühm tundis end koduselt. Teenust rahastati toetusfondi vahenditest. Püsiva rahastuse puudumise tõttu lõpetati platvormi tegevus pärast toetuse lõppemist.

**Euroopa Liidu tasandil** on algatatud projekt „International Virtual Youth Centre“, mille eesmärk on luua üleeuroopaline virtuaalne noortekeskus<sup>41</sup>. See pakuks noortele võimalusi nii suhtlemiseks kui ka eri tegevusteks noortekeskustes, mis on võrgustikuga liitunud.

<sup>36</sup> [https://skytte.ut.ee/sites/default/files/2022-08/teenuste\\_uuenduslik\\_pakkumine\\_lopparuanne.pdf](https://skytte.ut.ee/sites/default/files/2022-08/teenuste_uuenduslik_pakkumine_lopparuanne.pdf)

<sup>37</sup> <https://www.pirkkala.fi/liikkuva-nuorisoty/>

<sup>38</sup> <https://enk.ee/discord/>

<sup>39</sup> <https://www.spaceyouthservices.org/space-online>

<sup>40</sup> <https://digitalyouthwork.eu/?material=mitassist-dk-online-counseling-for-boys-eng>

<sup>41</sup> <https://internationalvirtualyouthcentre.wordpress.com/>

## Lasteaed asub keskmiselt 1,5 kilomeetri kaugusel

Eestis on 2016.–2024. aastal laste arv lasteasutustes<sup>42</sup> püsinud küllalt stabiilselt 66 000 – 69 000 lapse juures. Rahvastiku paiknemise muutustest tingituna on aga pea pooltes lasteaedades (257 lasteaeda ehk 46%) viimase kümne aastaga lapsi vähemaks jäänud.

Lasteasutuste arv on samal perioodil kahanenud 72 asutuse ehk 11% võrra, samas kui rühmade arv on kasvanud 220 ehk 6% võrra (tabel 3). See tähendab, et **lasteasutused on konsolideerunud** (osaliselt ka üksnes organisatoorselt eri tegevuskohti säilitades) **ja rühmade arvu mõt-**

**tes suurenenud**, mis on võimaldanud suuremat kulutõhusust. Suuremates, 6–8-rühmalistes lasteaedades kujunevad ühikukulud lapse kohta madalamaks, mis motiveerib näiteks kiire rahvastikukasvuga suuremate linnade tagamaa valdades eelistama just selliste lasteaedade ehitamist. Mitmes väikeasulas (nt Imavere, Kaiu, Kolga-Jaani, Laeva, Tammiste, Uusna) on lasteaiarühmad liidetud koolidega.

**2023/24. õppeaastal oli Eestis 30 lasteaeda (5%), milles käis vähem kui 18 (ehk ühe liitrühma mahu) last, sh 8 lasteaeda, kus laste arv jäi alla 10.**

**Tabel 3.** Alushariduse põhinäitajad

| Õppeaasta                     | Laste arv        | Lasteasutuste arv  | Rühmade arv       |
|-------------------------------|------------------|--------------------|-------------------|
| 2016/17                       | 67 575           | 635                | 3683              |
| 2017/18                       | 66 895           | 628                | 3733              |
| 2018/19                       | 65 935           | 618                | 3708              |
| 2019/20                       | 66 330           | 614                | 3754              |
| 2020/21                       | 66 375           | 609                | 3763              |
| 2021/22                       | 66 979           | 597                | 3809              |
| 2022/23                       | 68 983           | 586                | 3875              |
| 2023/24                       | 68 281           | 563                | 3903              |
| <b>Muutus 2016/17–2023/24</b> | <b>+706 last</b> | <b>–72 asutust</b> | <b>+220 rühma</b> |

Allikas: Haridussilm/EHIS

Üleeuroopalistes uuringutes<sup>43</sup> tuuakse välja, et **lasteaiateenuse kättesaadavust piiravad enim kohtade nappus, ebapiisavad lahtiolekuajad ja teenuse kasutamisega kaasnevad lisakulud peredele**. Võrreldes nende mõjuritega osutub lasteasutuse kaugus kodust oluliselt vähem määravaks. See viitab vajadusele keskenduda ennekõike teenuse mahu ja paindlikkuse suurendamisele,

mitte üksnes geograafilisele kättesaadavusele. Eestis on nende perede osakaal, keda lasteasutuse kaugus paneks teenuse kasutamisest loobuma, uuringu põhjal vaid 2,1% ehk väga väike<sup>44</sup> ja üks madalamaid Euroopa Liidus. See viitab, et Eestis mõjutab lasteasutuse kaugus teenuse kasutamisest loobumist oluliselt vähem kui teised tegurid.

<sup>42</sup> Koolieelse lasteasutuse seaduse kohaselt peab omavalitsus tagama 1,5–7-aastastele lastele võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Väikelaste (1,5–3 a) puhul võib lasteaiakoha vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega. Lasteasutuse kauguse analüüsis on arvesse võetud nii avalikud kui eralasteaiad (3–7 a) ning avalikud lastehoiud (1,5–3 a).

<sup>43</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018DC0273>

<sup>44</sup> Eurostat. (2018). [EU-SILC 2016 ad-hoc module on access to services](#). Publications Office of the European Union

Euroopa Liidu võrdluses paistab Eesti silma lasteaiateenuse väga hea kättesaadavusega. Eurydice'i andmetel<sup>45</sup> kuulub Eesti nende väheste riikide hulka – kõrvuti nelja Põhjamaa riigiga ning Läti, Saksamaa ja Sloveeniaga –, kus lapsele on

vahetult pärast lapsehoolduspuhkuse lõppu tagatud koht lasteasutuses. See toetab vanemate kiiremat tööturule naasmist ja laste sujuvat üleminekut varasest peretoest haridusasutusse.

### Lasteaiateenuse hea kättesaadavuse kriteeriumid välisriikides

Enamikus Euroopa riikides, sh Eestis, ei ole lasteasutuse maksimaalset lubatud kaugust pere elukohast riiklike õigusaktidega reguleeritud. Lasteaiateenuse korralduse eest vastutab enamasti kohalik omavalitsus ja võimalik kohtade tagamise kohustus kehtib valdavalt omavalitsuse territooriumil tervikuna.

**Soome** sotsiaal- ja tervishoiuliidu tellitud uuring (2009) näitas, et vanemate hinnangul oli aktsepteeritav kaugus lapse päevahoiust keskmiselt 3,7 km, mediaanina 2 km. Maapiirkondades kujunesid vastavateks väärtusteks 6,8 km ja 5 km.<sup>46</sup>

Soomes kehtib ka selge regulatsioon kuueaastaste laste eelkoolitee kohta – see peab olema võimalikult lühike ja turvaline. Kui koolitee ületab 5 km või kujutab muud moodi ohtu, on kohalikul omavalitsusel kohustus tagada lapsele tasuta transport.<sup>47</sup>

**Saksamaa** Rheinland-Pfalzi liidumaa kõrgeim halduskohus (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz) otsustas 15. juulil 2019, et lasteaiateenuse „mõistlik kaugus“ tähendab maksimaalselt 30-minutilist sõitu ühistranspordiga. See otsus tehti Mainzi linna lapsevanema kaebuse alusel, mis oli ajendatud sellest, et tema lapsele pakutud lasteaiakoht oli nende elukohast liiga kaugel. Kohus leidis, et 40-minutiline sõiduaeg ei ole enam mõistlik ning omavalitsus peab pakkuma lapsele lähemal asuvat lasteaiakohta.<sup>48</sup>

**Belgias**<sup>49</sup> ja **Norras Stavangeris**<sup>50</sup> tehtud uurimustes laste päevakeskuste ruumilise kättesaadavuse kohta kasutati **hea kättesaadavuse piiri eeldusena 10-minutilist lävendit**, kusjuures Stavangeri uuringus rõhutati, et linnalises keskkonnas mõeldakse ajakulu all jalgsi, jalgratta või muude kergliiklusvahenditega liikumist.

**Madalmaades**<sup>51</sup> on lasteaiade kättesaadavuse hindamisel kasutatud kolme lävendit: kui suur on lasteaiade arv kodust 1 km, 3 km ja 5 km raadiuses (maanteed pidi mõõdetuna).

<sup>45</sup> Key Data on Early Childhood Education and Care 2019 Edition Eurydice Report

<sup>46</sup> Kaskisaari, M., Tammelin, M., Hirvonen, J., Hämeenaho, P., Ilmarinen, K. & Vartiainen, A. (2010): [Kuntalaisten arvioita sosiaalipalveluista – Parasos-tutkimus Keski-Suomen yhdeksän kunnan alueella](#). Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos

<sup>47</sup> Eurydice'i [andmebaas](#)

<sup>48</sup> Legal Tribune Online (2019). [Nicht länger als 30 Minuten bis zum Kindergarten](#)

<sup>49</sup> Fransen, et al., 2015: A commuter-based two-step floating catchment area method for measuring spatial accessibility of daycare centers

<sup>50</sup> Zarei, 2022: A time-based study on the spatial distribution of kindergartens in the city of Stavanger in Norway

<sup>51</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85231NED>

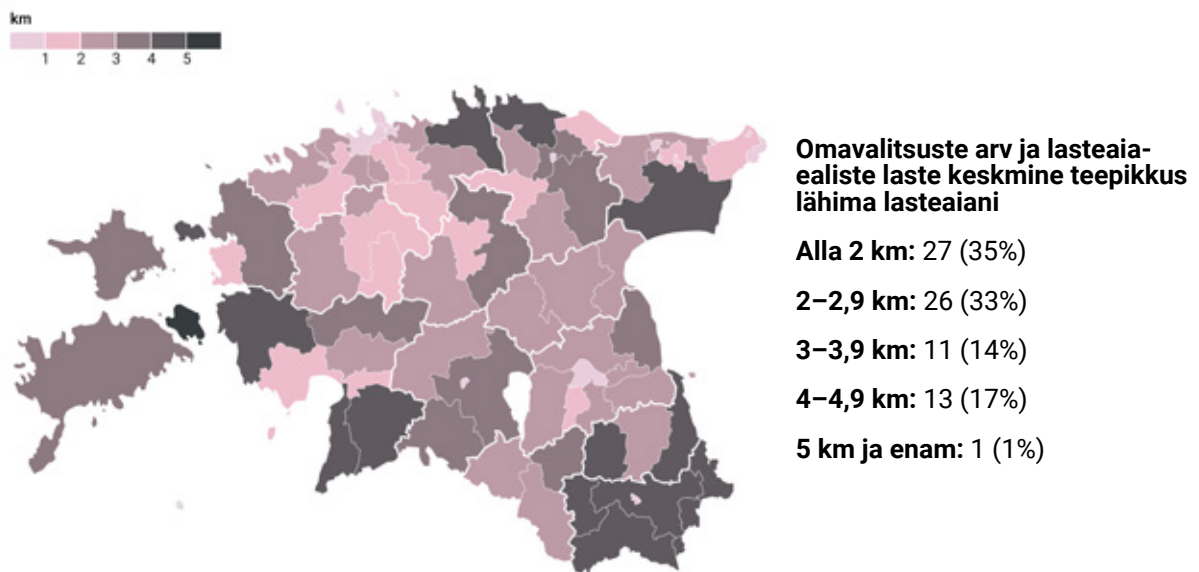
**Eestis** on lasteaia teenuse ligipääsetavust püütud hinnata ja suunata seoses maakonnaplaneeringute teenuskeskuste võrgustikuga. Vastav alusuuring<sup>52</sup> määratleb lasteaia teenuse kui **põhiteenuse ajalise ligipääsetavuse miinimumkriteeriumina 30 minutit** ning selle vasteks kaugusena 30 minutiga ühistranspordiga läbitava distantsi **ehk 15 km**. Need kriteeriumid on asjakohased eelkõige maalises asustuses, kus teenuse kodulähedast osutamist piirab ebapiisav kohalik nõudlus, mis tagaks vähemalt ühe liitrühma komplekteerituse.

**Lasteaia teenuse ligipääsetavuse määrab eelkõige see, kas sinna pääseb ilma isikliku transpordita.** Eestis on 27 omavalitsuses (34%) keskmine teekond lasteaeda alla 2 km – see võiks olla jalgsi või lasterattaga läbitav vahemaa ka väiksemale lapsele – ja 26 omavalitsuses (32%) jääb see 2–3 km vahele. Veel 24 omavalitsuses (30%) jääb see

vahemikku 3–5 km, ning vaid ühes ületab keskmine kaugus 5 km piiri. Teenus on parimal viisil ligipääsetav linnades, keerukam aga Eesti äärealadel, kus harv asustustihedus tingib pikemad vahemaad (vt joonis 8).

**Rahvastikuproгноoside kohaselt väheneb elanike arv ligikaudu pooltes maapiirkondades ja väikelinnades aastaks 2050 kuni 30%, lasteaia teenuse sihtrühmas isegi kuni 50%.<sup>53</sup>**

See toob kaasa vajaduse vähendada rühmade arvu ning ümber korraldada asutuste juhtimine. Paljudes hajaasustusega piirkondades langeb laste arv tasemele, kus ka liitrühma moodustamine pole enam majanduslikult põhjendatud. Sellisel juhul tuleb teenuse kättesaadavus tagada alternatiivsete lahendustega, näiteks lasteaia bus-side või muude liikuvusmudelite kaudu, või toimum alusharidus koduõppe vormis.



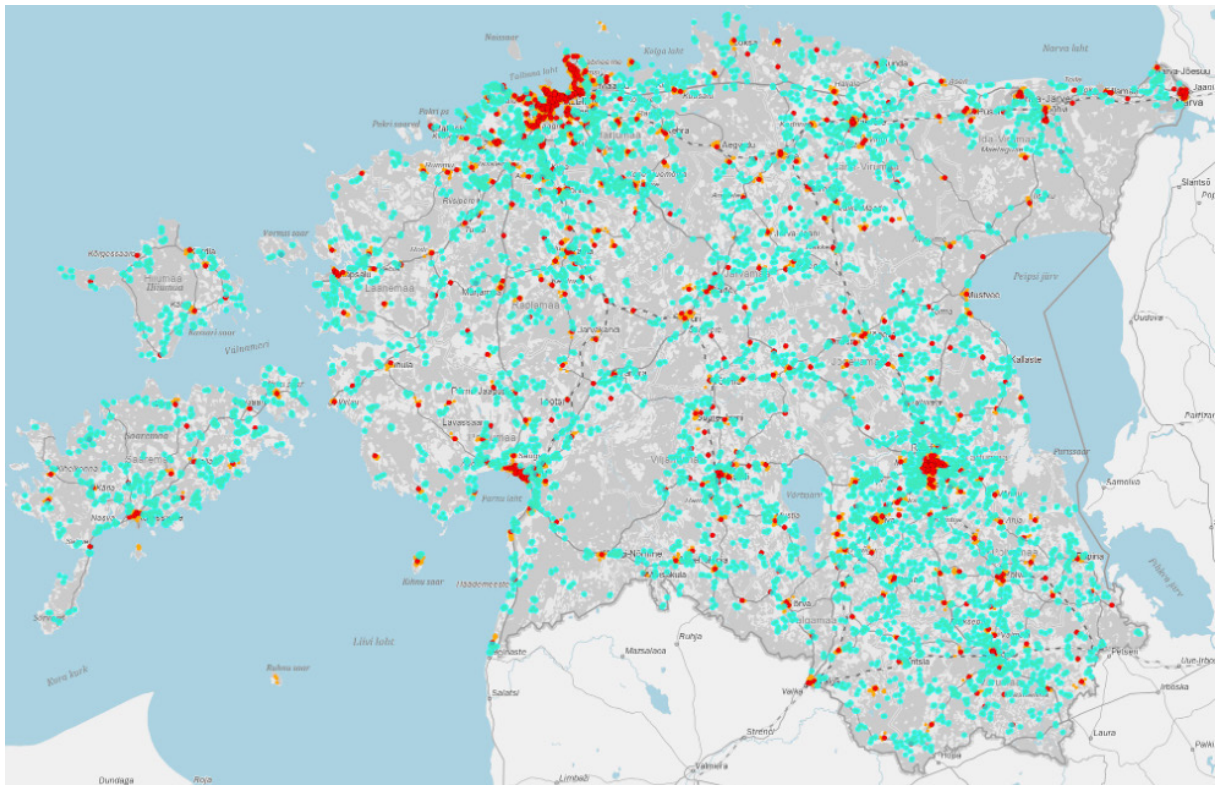
**Joonis 8.** Lasteaia keskmine kaugus KOVide lõikes kilomeetrites  
Allikas: Statistikaameti arvutused

<sup>52</sup> Sepp jt (2015). Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu: Tartu Ülikool

<sup>53</sup> Üleriigilise planeeringu asustuse arengustsenaariumide koonduuring (valmimisel)



**Eestis jääb rohkem kui 80% laste jaoks lähim lasteaed lähemale kui 2 km ehk potentsiaalselt jalutuskäigu kaugusele.** Joonisel 9 viitavad helesinisega tähistatud alad laste elukohtadele, mis jäävad lähimast lasteaiast kaugemale kui 2 km. Selgub, et 82% laste jaoks on lasteaed alla 2 km jalutuskäigu kaugusel, samas kui 18% jaoks jääb see kaugemale kui 2 km.



**Joonis 9.** Piirkonnad Eestis, kus elavad lapsed, kellel on lähimasse lasteaeda jalgsi üle 2 km (märgitud helesinisega). Halli ja valgega märgitud piirkondades lasteaiaaialisi lapsi ei ela.

Allikas: Maa- ja Ruumiameti kaardirakendus

**Ajalises arvestuses jõuab 54% Eesti lasteaiaaialistest lastest lähimasse lasteaeda jalgsi kuni 10 minutiga ning 84% kuni 30 minutiga.** Jalgsi liikumisest oluliselt parema ligipääsetavuse tagab

aga isiklik sõiduvahend – autoga jõuab kuni 10 minutiga lasteaeda 98% ja kuni 30 minutiga lausa 100% lastest.

**Tabel 4.** Kui paljud lapsed jõuavad / ei jõua 10 või 30 minutiga jala või autoga lähimasse lasteaeda

|        | JÕUAB              |                     | EI JÕUA            |                    |
|--------|--------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
|        | 10 minutit         | 30 minutit          | 10 minutit         | 30 minutit         |
| Jalgsi | 54%<br>50 991 last | 84%<br>79 065 last  | 46%<br>43 175 last | 16%<br>15 101 last |
| Autoga | 98%<br>92 248 last | 100%<br>94 166 last | 2%<br>1918 last    | 0%<br>0 last       |

Allikas: Maa- ja Ruumiameti kaardirakendus



### Lasteaed tuleb koju: virtuaalsed lasteaiaid

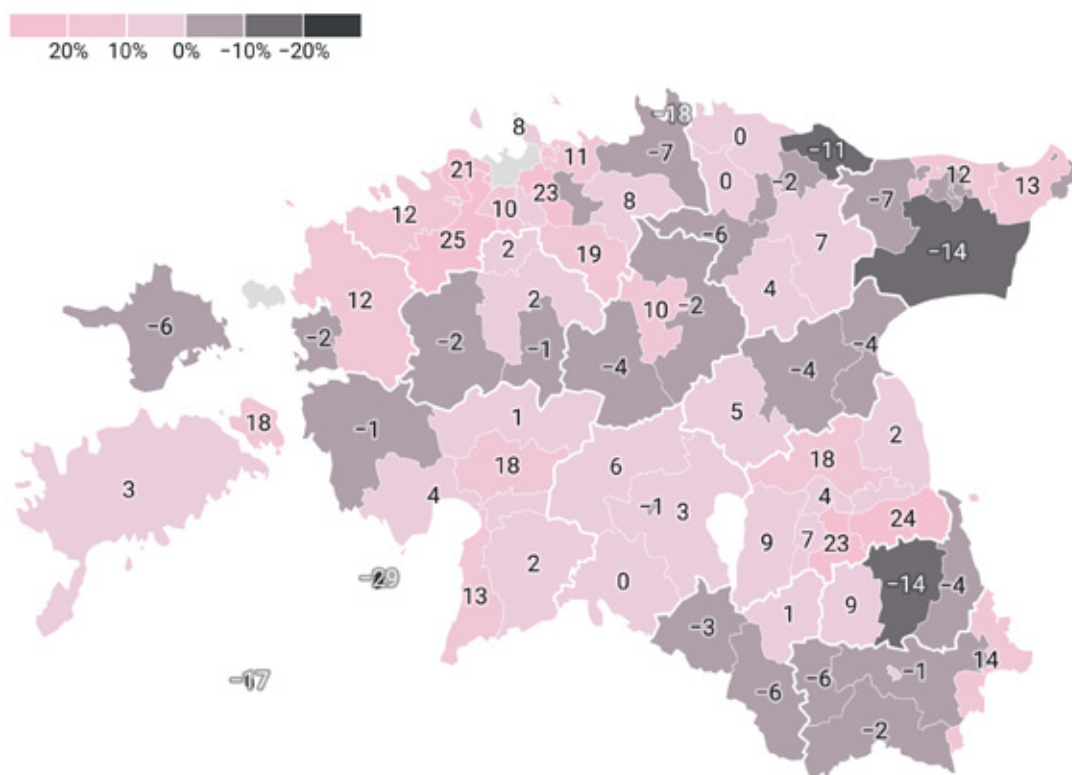
Lasteaia- ja lastehoiuteenusele on olemas ka alternatiiv – alushariduse omandamine kodus. Kui Eestis sellist valikut toetavaid teenuseid praegu põhimõtteliselt ei eksisteeri, siis suuremates riikides on koduõpe muutunud osaks laiemast haridusökosüsteemist. Näiteks Saksamaal ja Ameerika Ühendriikides on loodud spetsiaalsed virtuaalsed platvormid, mis aitavad vanematel kodus kasvavaid lapsi süstemaatiliselt ja mänguliselt arendada.

**Saksamaa** populaarseimal lahendusel Sofatutor KIDS<sup>54</sup> on üle miljoni 2–6-aastase kasutaja. Platvormi sisu – sajad õppemängud ja videod – on loonud kasvatusesperdid eesmärgiga arendada laste musikaalsust, ruumilist mõtlemist, loogikat, suhtlemisoskust ja emotsionaalset intelligentust. Teenus aitab vanemaid, kes soovivad last kodus ise õpetada või on lapsehoolduspuhkusel.

## 1.–6. klassi kool asub keskmiselt 2 kilomeetri kaugusel

Üldhariduskoolide õpilaste arv Eestis on paiguti kasvanud, paiguti kahanenud. Perioodil 2020/21–2024/25 ehk viie aastaga on üldhariduskoolide õpilaste arv kasvanud 43-s ja kahanenud 37 omavalitsuses (joonis 10). Õpilaste arv

on enim kahanenud Vormsi (–30%) ja Kihnu val-  
las (–29%), samuti Loksa linnas (–18%), Ruhnu  
(–17%), Alutaguse ja Põlva valdades (mõlemas  
–14%) ning Viru-Nigula vallas (–11%). Õpilaste  
arv on kasvanud mitmes Tallinna ja Tartu ta-  
gamaa vallas: Saue (25%), Kastre (24%), Rae ja  
Kambja (mõlemad 23%) ning Harku vallas (21%).

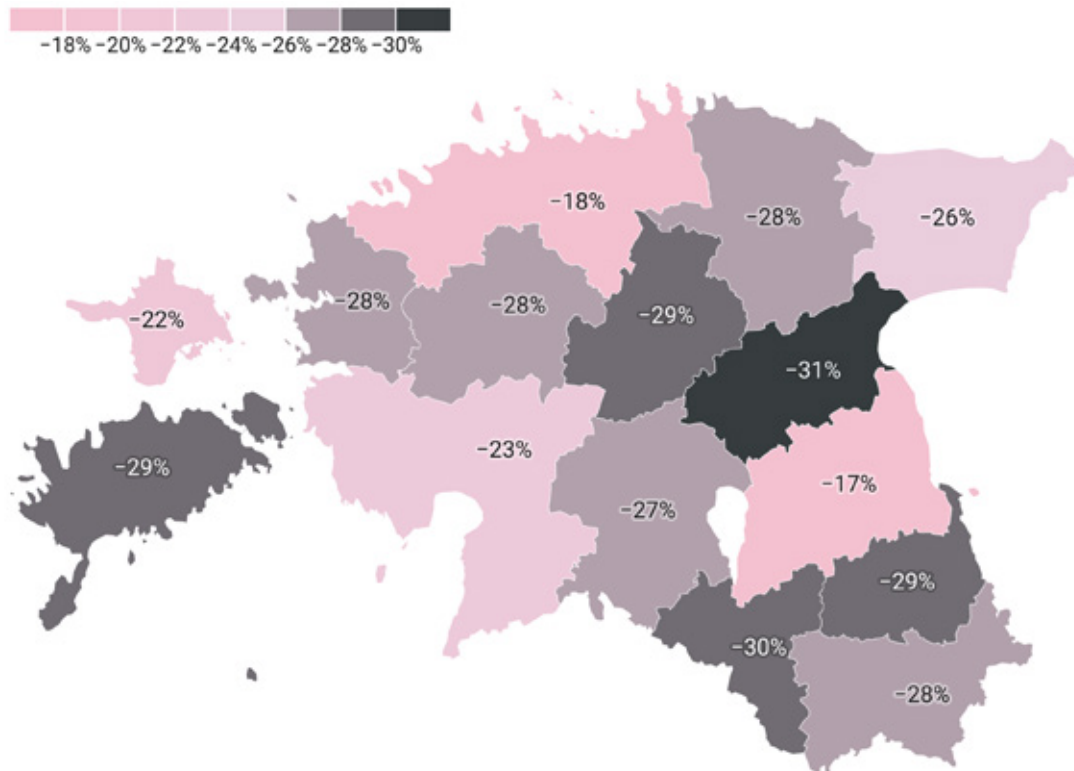


**Joonis 10.** Üldhariduskoolide õpilaste arvu muutus aastatel 2020/21–2024/25 KOVide lõikes  
Allikas: Haridussilm/EHIS

<sup>54</sup> Nt <https://www.sofatutor.kids> ; <https://edukidsvirtualacademy.com/virtual-kindergarten> ; <https://www.learnandplaymontessori.com/online-learning/online-kindergarten>

**Järgmise 25 aasta jooksul ehk aastaks 2050 kahaneb põhikooliealiste laste arv oluliselt kõigis Eesti maakondades** (joonis 11). 5–14-aastaste (ehk tinglikult põhikooliealiste) laste arvu

prognoositav vähenemine Eestis aastaks 2050 varieerub maakonniti viiendikust kuni kolmandikuni. Harju-, Tartu-, Hiiu- ja Pärnumaal jääb vähenemine mõnevõrra väiksemaks kui mujal.



**Joonis 11.** Prognoositav rahvaarv aastaks 2050: vanusegrupp 5–14 (tinglikult põhikool), muutus võrreldes aastaga 2024 (aluseks 1. jaanuari 2024 rahvaarv)

Allikas: Statistikaamet, tabel RV084

**Üldhariduskoole on Eestis 36 võrra vähem kui viis aastat tagasi (tabel 5) ning 102 võrra vähem kui 20 aastat tagasi.** Enim on vähenenud algkoolide hulk (56%), olles teatud määral vastulus haridusstrateegiaga, mis näeb ette eelkõige

gümnaasiumivõrgu koondamist ja kodulähedaste algkoolide püsimist.<sup>55</sup> Üks võimalik põhjus on aineõpetajate nappus: suuremates koolides on kvaliteetsete õpetajate olemasolu lihtsam tagada.

**Tabel 5.** Õppeasutuste muutus 2005/06–2024/25. Keskkool on 1–12 kl õpet pakkuv asutus, gümnaasium on 10–12 kl õpet pakkuv asutus

| Õppeaasta                     | Algkool    | Põhikool   | Keskkool/gümnaasium |
|-------------------------------|------------|------------|---------------------|
| 2005/06                       | 93         | 264        | 240                 |
| 2020/21                       | 51         | 300        | 158                 |
| 2024/25                       | 41         | 278        | 154                 |
| Muutus 2005/06–2024/25 (20 a) | –52 (–56%) | +36 (+14%) | –86 (–36%)          |
| Muutus 2020/21–2024/25 (5 a)  | –10 (–20%) | –22 (–7%)  | –4 (–3%)            |

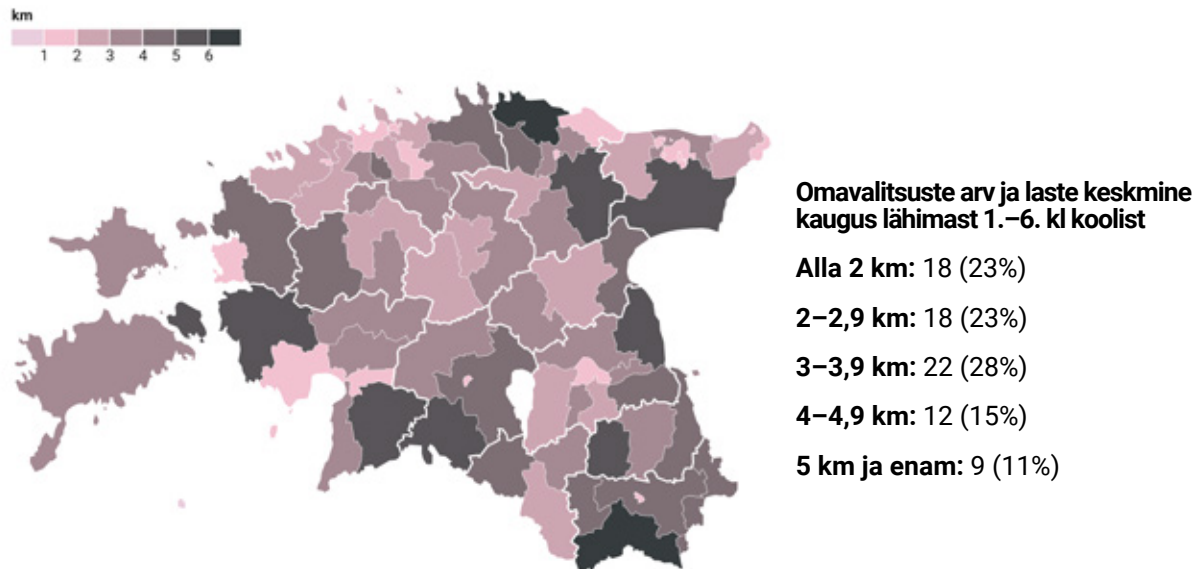
Allikas: Haridussilm/EHIS

<sup>55</sup> HTM (2024). [Tulemusaruande analüütiline lisa 2023](#). Haridus- ja Teadusministeerium

1.–6. klassi koolihariduse ligipääsetavus Eesti omavalitsustes on küllaltki ebaühtlane – **ligi pooltes omavalitsustes jääb lähim kool keskmiselt enam kui 3 km kaugusele** ehk kaugemale kui jalgsi liikumise areaal (joonis 12). Täpsemalt on 22 omavalitsuses elanike keskmine kaugus lähima algkoolini 3–4 km, 12 KOVis üle 4 km ning 8 KOVis (Rõuge, Haljala, Alutaguse, Peipsiääre, Muhu,

Vinni, Kanepi ja Lääneranna vald) ulatub see üle 5 km.

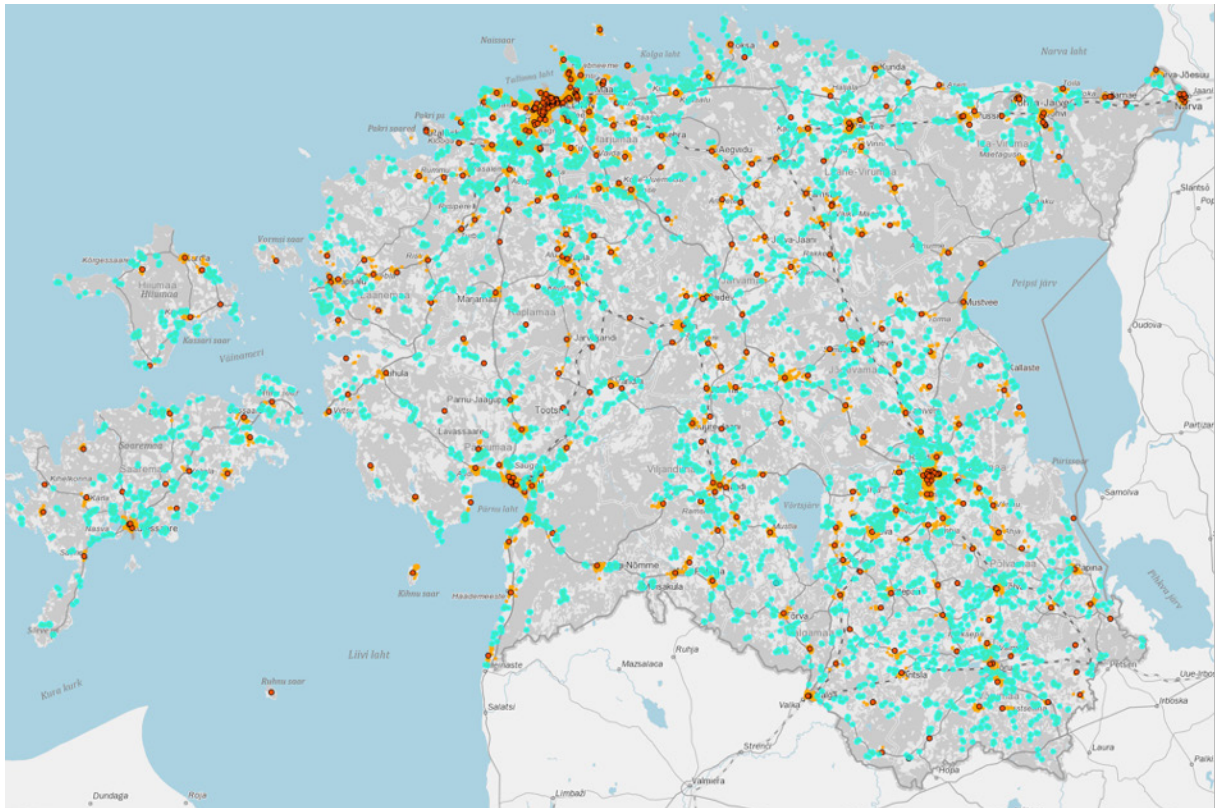
Võrreldes näiteks lasteaedade kättesaadavusega nähtuvad siin selgelt haridusvõrgu hõrenemine ja sellega seotud väljakutsed maapiirkondades. Laste pikk koolitee suurendab transpordiks kuluvat aega ja raha ning mõjutab pere päevakava.



**Joonis 12.** KOVide 1.–6. klassi kooli keskmine kaugus kilomeetrites  
Allikas: Statistikaameti arvutused

Eestis elab **83% algkooliõpilastest lähimast koolist kuni 3 km kaugusel ehk nad võiksid sinna jõuda jala** (joonis 13). Helesinisega tähistatud alad kaardil näitavad, et vaid 17% (13 005) selle vanusegrupi lastest elab koolist

kaugemal kui 3 km. Kehvema kättesaadavusega piirkonnad on eelkõige Kagu-Eestis, Lõuna-Eesti hajusasustusega aladel, samuti saartel ja Lääne- ning Ida-Eesti äärealadel.



**Joonis 13.** Piirkonnad Eestis, kus elavad 7–12-aastased õpilased, kellel on lähimasse 1.–6. kl kooli jalgsi üle 3 km (märgitud helesinisega). Halli ja valgega märgitud piirkondades algkooliealisi lapsi ei ela.

Allikas: Maa- ja Ruumiameti kaardirakendus

**Ajalises arvestuses jõuab 33% Eestis elavatest 7–12-aastastest lastest lähimasse 1.–6. klassi kooli jalgsi kuni 10 minutiga ning 76% kuni 30 minutiga (tabel 6).** Autoga jõuaks lähimasse kooli kuni 10 minutiga 96% lastest ning kuni 30 minutiga

100% lastest. Seda saab teiste riikidega võrreldes pidada heaks tulemuseks. Seega, Eestis ei ole algkoolide ebapiisav kodulähedus probleem elanikkonna jaoks üldiselt, vaid üksnes teatud piirkondades.

**Tabel 6.** Kui paljud lapsed jõuavad 10 või 30 minutiga jala või autoga lähimasse 1.–6. kl kooli

|        | JÕUAB                 |                        | EI JÕUA               |                       |
|--------|-----------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
|        | 10 minutit            | 30 minutit             | 10 minutit            | 30 minutit            |
| Jalgsi | 33%<br>29 068 õpilast | 76%<br>67 346 õpilast  | 67%<br>59 070 õpilast | 24%<br>20 793 õpilast |
| Autoga | 96%<br>84 946 õpilast | 100%<br>88 155 õpilast | 4%<br>3206 õpilast    | 0%<br>0 last          |

Allikas: Maa- ja Ruumiameti kaardirakendus

## 7.–9. klassi kool asub keskmiselt 2,4 kilomeetri kaugusel

**Traditsiooniline, paikne ja iseseisev koolimudel ei ole III kooliastmes enam kõikides omavalitsustes elujõuline.** 2024/25. õppeaastal oli Eestis ligi 400 üldhariduskooli, kus on II kooliaste ehk 7.–9. klass. Neist koolidest 42% puhul (ning igas kol-

mandas omavalitsuses) on III kooliastmes keskmiselt alla 20 õpilase kooli kohta. See muudab aineõpetajatele piisava koormuse tagamise keeruliseks. Vajalik on koolidevaheline koostöö: spetsialiseerumine ja õpetajate jagamine mitme kooli vahel.

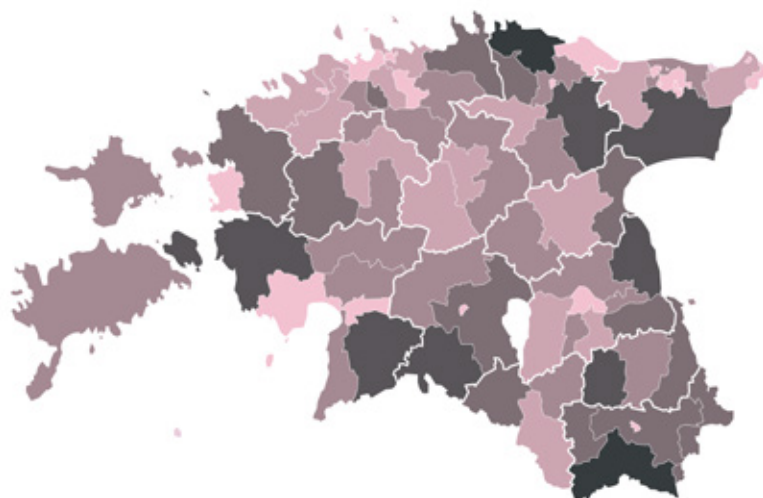
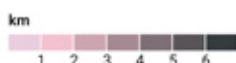
**Tabel 7.** Õpilaste arv III kooliastmes (7.–9. kl)

| III kooliastme õpilaste arv koolides | Koolide |         |
|--------------------------------------|---------|---------|
|                                      | arv     | osakaal |
| alla 20                              | 164     | 42%     |
| 20–39                                | 77      | 19%     |
| 40–59                                | 47      | 12%     |
| 60–79                                | 38      | 10%     |
| 80–99                                | 32      | 8%      |
| 100 ja enam                          | 37      | 9%      |

Allikas: Haridussilm/EHIS

**Eestis jääb lähim 7.–9. kl kool vähem kui 3 km kaugusele ehk jalgsi käidavasse areaali 80% vastavas vanuses laste jaoks** (joonis 1). Vaadates lähima 7.–9. kl kooli keskmist kaugust omavalitsuste kaupa (joonis 14), selgub, et see jääb alla 3 km 27 omavalitsuses, eeskätt linnades ja

suuremate linnade lähipiirkonnas. 22 omavalitsuses peavad põhikooli III vanuseastme õpilased läbima lähimasse kooli jõudmiseks keskmiselt 4–5 km ning 14 KOVis ületab see isegi 5 km piiri. Mõnes omavalitsuses, nagu Lääneranna vald, ulatub keskmine kaugus koolini lausa üle 13 km.



### Omavalitsuste arv ja keskmine kaugus 7.–9. kl koolist

- Alla 2 km:** 17 (22%)
- 2–2,9 km:** 10 (13%)
- 3–3,9 km:** 16 (20%)
- 4–4,9 km:** 22 (28%)
- 5 km ja enam:** 14 (18%)

**Joonis 14.** KOVide 7.–9. klassi kooli keskmine kaugus kilomeetrites

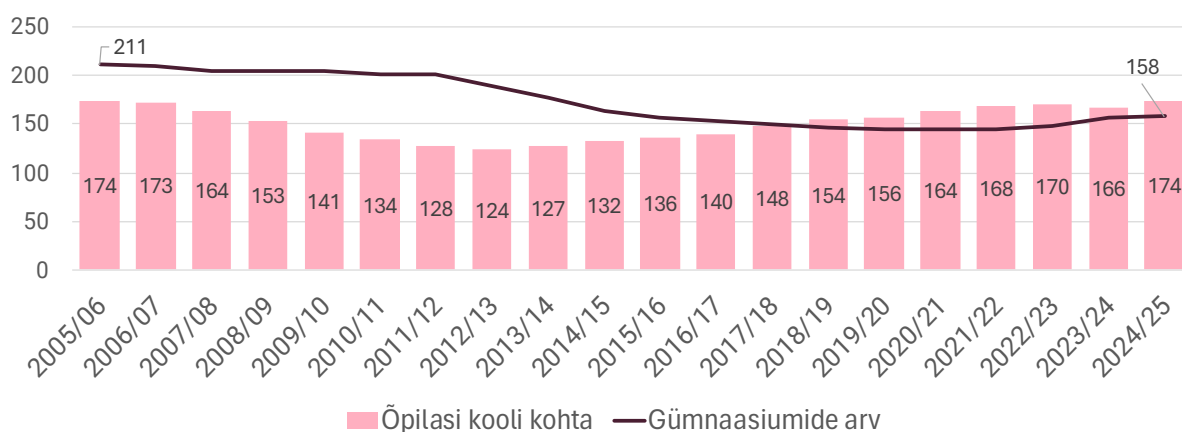
Allikas: Statistikaameti arvutused



Pikad kooliteed mõnedes piirkondades võivad tähendada, et lastel jääb transpordiks kuluva aja tõttu vähem võimalusi osaleda huvitegevuses või muus koolivälises tegevuses. Samas saab õpilaste päevakava ja heaolu toetada kogupäevakooli mudel – kool, huvitegevus ja kodutööde tegemise võimalus samas hoones või vahetus läheduses.

## 10.–12. klassi kool asub keskmiselt 4,5 kilomeetri kaugusel

Gümnaasiumide arv on Eestis vähenenud, kuid õpilaste arv kooli kohta on taastunud varasemale tasemele. 2005/06. õppeaastal oli Eestis 211 gümnaasiumi ja keskmiselt 174 õpilast kooli kohta. 2024/25. aastaks on koolide arv vähenenud 154-ni, kuid õpilasi kooli kohta on pärast vahepealset langust taas 174 (joonis 15).



**Joonis 15.** Gümnaasiumide/keskkoolide ja gümnaasiumiastme õpilaste arv gümnaasiumi/keskkooli kohta

Allikas: Haridussilm/EHIS

Valdav osa ehk ligi 60% õpilastest on koondunud suurematesse, enam kui 100 õpilasega gümnaasiumidesse/keskkoolidesse (tabel 8). **Ligikaudu**

**viiendikus keskkooliastme koolides (31 kooli) on vähem kui 50 õpilast.**

**Tabel 8.** Keskmise õpilaste arv gümnaasiumiastme (10.–12. kl) kooli kohta (2024/25)

| 10.–12. kl õpilaste arv koolis | Gümnaasiumide/keskkoolide |         |
|--------------------------------|---------------------------|---------|
|                                | arv                       | osakaal |
| alla 20                        | 6                         | 4%      |
| 20–49                          | 25                        | 14%     |
| 50–99                          | 35                        | 23%     |
| 100 ja enam                    | 90                        | 59%     |

Allikas: Haridussilm/EHIS

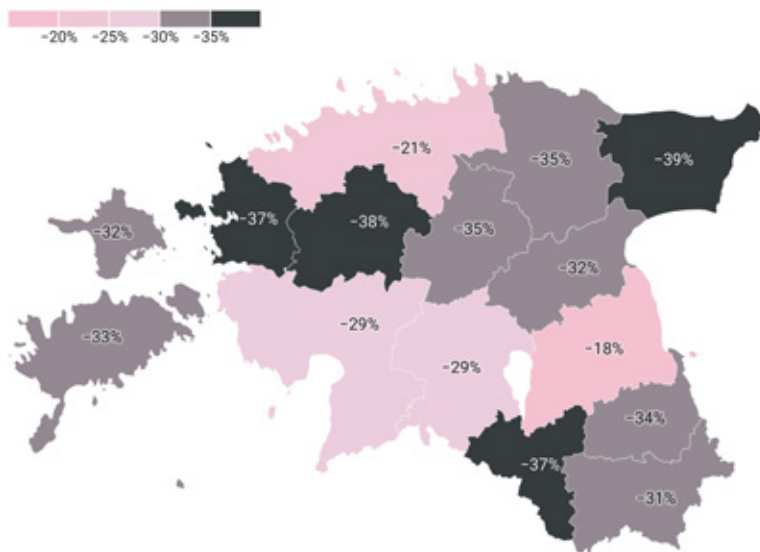
**Gümnaasiumiealiste noorte arv väheneb edaspidi kõikjal, kuid äärealadel oluliselt enam** (joonis 16). Kõige suuremat langust on oodata Ida-Virumaal (–39%), Jõgevamaal (–38%),

Viljandimaal (–37%) ja Põlvamaal (–37%). Ainsad maakonnad, kus prognoositav vähenemine jääb viiendiku piiresse, on Harju (–18%) ja Tartu maakond (–21%).

**Vahemaad kodust lähima gümnaasiumini on Eestis selgelt pikemad kui madalamatel haridustasemetel.** Lähim gümnaasium jääb 3 km raadiusesse 67%-l gümnaasiumiealistest, samas kui 33% ehk 14 288 noort elab kaugemal kui 3 km (joonis 1). Joonis 15 illustreerib olukorda omavalitsuste kaupa – vaid kolmandikus omavalitsustest jääb keskmine teekond gümnaasiumini alla 5 km, kuid enam kui pooltes (74%) ulatub see üle 10 km, kahes omavalitsuses lausa üle 20 km. Silma paistavad Lõuna-Eesti ja Ida-Eesti äärealad, sh Setomaa ja Haanja piirkond, kus tumedamad toonid kaardil osutavad suurtele vahemaadele. Samuti

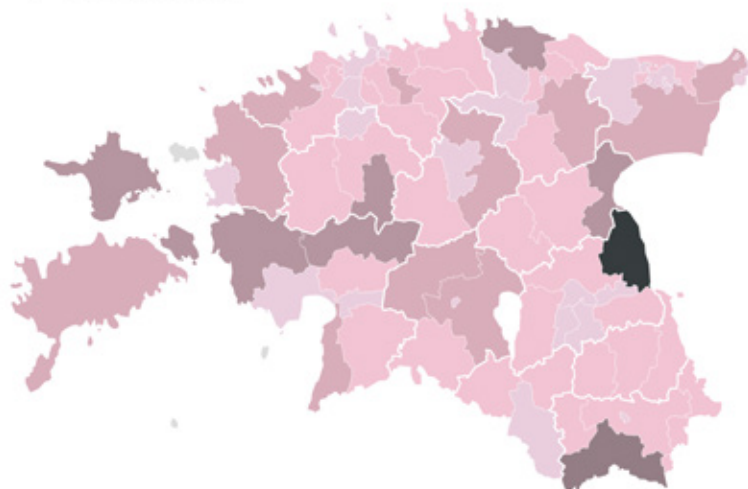
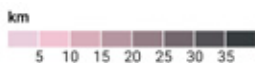
on noortel keskmiselt pikad kooliteed Lääne- ja Kagu-Eesti hajusasustusega piirkondades ning Saaremaa lõunaosas.

Erinevalt alg- ja põhikoolist pole gümnaasiumihariduses pikem vahemaa tingimata probleem. Tegemist on vanuseastmega, kus õppurid on iseisvamad ja sageli ka mobiilsemad – liigeldakse ühistranspordiga, mõnel juhul isikliku autoga. Veelgi olulisem on, et kaugemale liikumine on tihti teadlik otsus: valitakse kool, mis pakub tugevamat õpet, spetsiifilisi õppesuundi või paremat ettevalmistust ülikooliks.



**Joonis 16.** Prognoositav rahvaarv aastani 2050: vanusegrupp 15–19 (tinglikult gümnaasium), muutus võrreldes aastaga 2024 (aluseks 1. jaanuari 2024 rahvaarv)

Allikas: Statistikaamet, tabel RV084



#### Omavalitsuste arv ja noorte keskmine kaugus 10.–12. kl koolist

Alla 5 km: 25 (33%)

5–5,9 km: 31 (41%)

10–14,9 km: 11 (14%)

15–19,9 km: 7 (9%)

20 km ja enam: 2 (3%)

**Joonis 17.** KOVide 10.–12. klassi kooli keskmine kaugus kilomeetrites

Allikas: Statistikaameti arvutused





Foto: Shutterstock

# Teenusränne: teenuspunkt kodu lähedal ei pruugi tagada selle tegelikku kasutatavust

**Teenusränne tähendab olukorda, kus inimene ei kasuta oma kodule lähimat avalikku teenust, vaid liigub harjumusest, eelistusest või sundolukorrast tingituna kaugemale.** See võib tuleneda sellest, et lähim teenus ei vasta ootustele või on lihtsalt ülekoormatud. Seega, kaardil lähestikku asuvad teenused ei tähenda ilmtingimata, et need on kergesti kättesaadavad. Teenusränne on näitaja, mis aitab mõista avalike teenuste kättesaadavust sügavamal tasandil kui üksnes kodulähedaste teenuspunktide olemasoluna.

**Teenuskõrb** ehk teenusrände äärmuslik väljendus on piirkond, kus olulised avalikud teenused,

näiteks üldharidus või lastehoid, on kas täiesti puudu või ebapiisavad.<sup>56,57</sup> Sellised n-ö valged laigud võivad esineda nii hõreasustusega maa- piirkondades, kus elanike vähesus ei võimalda teenustel jätkusuutlikult toimida, kui ka kiiresti kasvavates eeslinnades, kus elanikke tuleb juurde tempoga, millele teenusevõrk lihtsalt järele ei jõua. Tulemuseks on olukord, kus inimesed peavad tegema üha pikemaid sõite või keerulisi valikuid, näiteks loobuma töökohast või haridusvõimalusest, kuna vajalik teenus on liiga kaugel.

| TEENUSRÄNNE                                                                     |                                                                                                                   |                                                                             |                                                                  |                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| TAHTEPÕHINE                                                                     |                                                                                                                   | SAGEDUSPÕHINE                                                               |                                                                  |                                                          |
| Vabatahtlik teenusränne                                                         | Sunnitud teenusränne                                                                                              | Igapäevane teenusränne                                                      | Perioodiline teenusränne                                         | Episoodiline teenusränne                                 |
| Nt valitakse kodule kaugem kool selle tugiteenuste või akadeemilise suuna tõttu | Nt pole lähimas lasteaias vabu kohti või on perearsti nimistu täis, mistõttu tuleb teenuse järele kaugemale sõita | Nt iga päev käiakse kaugemas koolis, kuigi kodu juures on lähem kool olemas | Nt kaks korda nädalas kaugemal noortekeskuses huviringis käimine | Nt kaugel asuvas rahvamajas aeg-ajalt kontserdil käimine |

**Joonis 18.** Teenusrände tüpoloogia

<sup>56</sup> Malik et al. (2018). America's Child Care Deserts in 2018. Center for American Progress

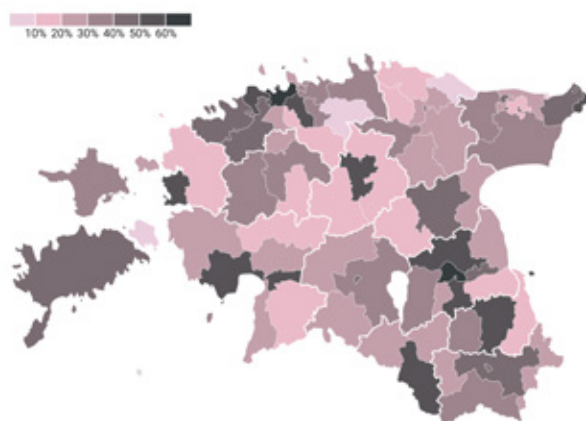
<sup>57</sup> Malik, R., Hamm, K., Adamu, M., & Morrissey, T. (2016). Child care deserts: An analysis of child care centers by ZIP code in 8 states. In: Center for American Progress

**Teenusränne võib võimendada ühiskondlikku ebavõrdsust.** Madalama sotsiaalmajandusliku taustaga inimesed on tihti sunnitud piirduma kodulähedase teenusega, sõltumata selle kvaliteedist või sobivusest, kuna neil napib ressursse kaugemal käimiseks. Samal ajal saavad jõukamad pered lubada endale liikumist kaugemale – parema mainega kooli, hinnatuma perearsti juurde või ajakohasemasse lasteaeda.

## 48% lastest ei käi lähimas lasteaias

Eestis ei käi keskmiselt 48% lastest kodule lähimas lasteaias (joonis 19). Suuremates linnades ja nende lähistel on see näitaja keskmisest oluliselt kõrgem, näiteks Tallinnas ei käi kodulähedases lasteaias koguni 65% lastest (joonis 20).

Tuleb siiski arvestada, et lähim võib olla objektiiv-

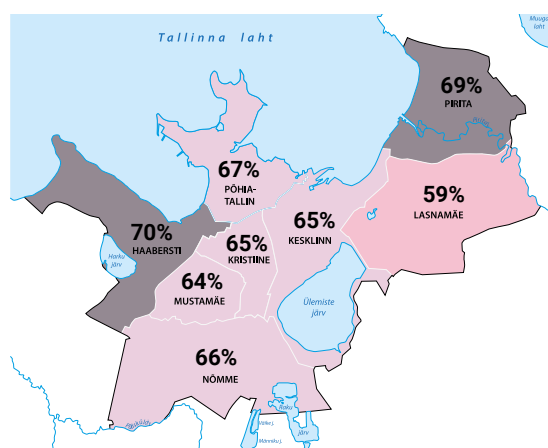


48% lastest ei käi kodule lähimas lasteaias

**Joonis 19.** Kui paljud lapsed ei käi kodule lähimas lasteaias (%)

selt ebasobiv, näiteks on Tallinnas nii eesti- kui ka venekeelseid lasteaedu. Suuremates linnades on sage põhjus, et lähimas lasteaias ei saada kohta. Oluline määraja on lapsevanema hommikune töötee – kui auto nagunii kesklinna suunas liigub, on loogiline, et lasteaed jääb tee peale, mitte kodu kõrvale.

Seega on teenusränne alushariduses ulatuslik ja süsteemne nähtus, mida põhjustavad nii kohtade puudus kui ka keele- ja logistilised sobimatused, mistõttu kodulähedane lasteaed ei ole paljudele peredele reaalselt rakendatav valik. Lasteaiaaranne mõjutab lisaks peredele ka linnade liikuvust ja transpordikoormust, kuna kodust kaugem lasteaed suurendab autokasutust, tekitades sedasi tiptunnil ummikuid. See muudab lasteaia võrgu paiknemise oluliseks linnaplaneerimise ja transpordipoliitika küsimuseks.



**Joonis 20.** Kui paljud lapsed ei käi Tallinnas kodule lähimas lasteaias (%)

Andmed: 62 021 last ja 518 lasteaeda. Analüüs hõlmab ainult lapsi, kes käisid 31.12.2023 seisuga lasteaias. Lähimaks on arvestatud ka arvutuslikult lähimast lasteaiast 500 m raadiuses asuv lasteaed. Elukoht on määratud [paiknemisindeksiga](#). Andmete allikad: teekonna arvutus mööda Eesti tänavaid ja teid (Maa- ja Ruumiamet), koolide andmed (EHIS), rahvastiku andmed ja andmete ühendamine (Statistikaamet). Tellija: Arenguseire Keskus.

Alushariduse teenusrändel võivad olla eri põhjused.

- 1. Teenuse maine, kvaliteet ja pedagoogiline suunitlus.** Eelistatakse kohti, kus on tugev õppeprogramm, paremad arenguvõimalused

või spetsialiseerumine kindlale metoodikale, näiteks Montessori, Waldorf, keelekümblus, muusika- või õuesõpe. Kui lähim lasteaed ei vasta pere kasvatuspõhimõtetele või lapse

vajadustele, tehakse sageli teadlik otsus valida kaugem, kuid sobivam hariduskeskkond.

2. **Tugiteenuste olemasolu.** Lapsed, kellel on arengulised erivajadused või kes vajavad logopeedilist tuge, ei saa sageli kodulähedases lasteaia vajalikku abi. Eestis on keskmiselt üks logopeed rohkem kui 200 lapse kohta ja üks eripedagoog rohkem kui 400 lapse kohta.<sup>58</sup> Seetõttu eelistatakse lasteaedu, kus vastavad spetsialistid on olemas, isegi kui need asuvad kaugemal.
3. **Õpetajate kvalifikatsioon ja personalitase.** Kogenud ja kvalifitseeritud personal on lasteaia kvaliteedi võtmetegur. Pered eelistavad sageli kohti, kus ühe õpetaja kohta on vähem lapsi ja kus on kõrgema kvalifikatsiooniga õpetajad. Samuti valivad vene kodukeelega pered üha enam eestikeelseid lasteaedu, et tagada lapsele kooliks vajalik keeleoskus.

4. **Paindlikkus ja tingimused.** Pikemad lahtiolekuajad ja sobivam ajakava on oluline tegur vahetustega töötavate vanemate, näiteks tervishoiutöötajate puhul.<sup>59</sup> Tavaline graafik (E–R 8–18) ei vasta kõigi perede vajadustele. Lisaks mõjutavad valikut ka füüsilised tingimused – rohelised õuealad, mänguväljakud ning ajakohane õppe- ja mängukeskkond võivad kallutada otsuse kodulähedasest lasteaia kaugema kasuks.

5. **Rühmade suurus ja lapse heaolu.** Kui rühmad on liiga suured ja õpetajal ei ole võimalik igale lapsele piisavalt tähelepanu pöörata, valivad pered väiksemate rühmadega lasteaia. Lapse heaolu ja arenguvõimalused kaaluvad sageli üles asukoha läheduse.

6. **Kohtade puudus kodulähedases lasteaia.** Teenusrände põhjus ei ole alati vanemate teadlik valik – tiheasustuses pole tihti lähimas lasteaia vabu kohti, mistõttu peavad vanemad leppima kaugemal asuva lasteaia.

### Tärvak trend: lastehoid töökohal

Lasteaiateenuse kättesaadavus ei mõjuta ainult peresid, vaid ka tööandjaid. Kui vanem peab lapse tõttu töölt puuduma, varem lahkuma või tööle hilinema, tõuseb teiste töötajate koormus ja väheneb meeskonna töövoime.<sup>60</sup> Seda eriti valdkondades, kus asendaja leidmine on keeruline või ajakriitiline.

Et vähendada lasteaia teenuse puudujääkidest tingitud töökatkestusi ja tööajaga seotud probleeme, on paljud suuremad tööandjad hakanud töökohas pakkuma lastehoiuteenust. See aitab vanematel püsivamalt ja paindlikumalt tööturul osaleda. Rahvusvaheliselt on selline praktika levinud eelkõige üle 1000 töötajaga ettevõtetes ja asutustes, kus mõju töötajate rahulolule ja tööjõu püsimisele on tuntav.<sup>61</sup> Kõige enam paistavad siin silma tehnoloogia-, finants- ja tervishoiusektor.

**Töökohapõhine lastehoid on tööandjale konkurentsieelis.** Uuringud kinnitavad, et ettevõtetes, kus pakutakse lastehoidu, on töötajad pühendunud ja isegi kõrgema palgapakkumisega töökoha puhul vähem altid töökohta vahetama.<sup>62</sup> Seega pole töökohapõhine lastehoid pelgalt peresõbralik lahendus, vaid ka tööandja strateegiline konkurentsieelis.

<sup>58</sup> Lang, A., Sandre, S.-L., Kallaste, E. & Sömer, M. (2021). [Alushariduse ja lapsehoiu uuring](#). Centar

<sup>59</sup> Lang, A., Sandre, S.-L., Kallaste, E. & Sömer, M. (2021). [Alushariduse ja lapsehoiu uuring](#). Centar

<sup>60</sup> KPMG (2023). [Crisis in childcare and the state of work in America](#)

<sup>61</sup> McGlaflin, P. (2024). [Employers are desperate to hold onto working parents and they're building more childcare centers in the office](#). Fortune, 02.02.2024

<sup>62</sup> Braddock, A., Malm-Buatsi, E., Hicks, S., Harris, G., Alafaireet, P. Healthcare Workers' Perceptions of On-Site Childcare. J Healthc Manag. 2023 Jan-Feb 01; 68(1): 56-67

## 45% õpilastest ei käi lähimas algkoolis ja 59% lähimas gümnaasiumis

Kõige intensiivsem haridusränne toimub Eestis 1. ja 10. klassi astumisel – just siis tehakse otsus, milline kool pakub vanemate arvates tugevaimat alust või parimaid võimalusi tulevikuks. Ränne on kõige märgatavam suuremates linnades, kus on rohkem valikuid. Tallinna ja Tartu puhul ületab haridusränne Eesti keskmist, sõltumata haridusastmest. Veelgi selgem muster ilmneb suurlinna ümber asuvates omavalitsustes, kust suundutakse tõenäoliselt linnade gümnaasiumidesse. Näiteks ei käi Rae valla noored 96%-l juhtudest lähimas gümnaasiumis; Raasiku vallas on see näitaja 91%, Tartu vallas 70%, Kastre vallas 66% ning Kambja vallas 68% (joonis 23). Need näitajad viitavad, et koolivalik ei piirdu haldusüksuse piiridega, vaid viib sageli suurema keskuse suunas.

**Tallinna kõrge haridusrände oluline eripära peitub eesti- ja venekeelses koolivõrgus.** Ajaloolisest taustast tulenevalt on osa vene emakeelega laste lähim vene õppekeelega kool kaugemal kui eestikeelne kool või vastupidi – eestikeelse lapse lähim kool on endine venekeelne kool.

1. peatükis esitatud teenusvõrgu analüüsis ei arvestatud lähima kooli õppekeelt, kuna praegu minnakse üle eestikeelsele õppele. Samas näeme veel mõnda aega teenusrände näitajas inertsist tingitud kõrgemaid määrasid, kuna varem valitud kaugemas koolis käiakse kuni kooli lõpetamiseni.

**Algkooli valikut suunab kodulähedus siiski olulisel määral,** sest peredele on tähtis, et noorem laps

jõuaks kooli jalgsi või lühikese sõiduga. **Seevastu gümnaasiumivalikut kujundavad eelkõige kooli akadeemilised tulemused ja maine,** eriti linnades, kus valikuvõimalusi on rohkem. Näiteks eelistab Inglismaal 60% lapsevanematest kaugemat, kuid tugevamat gümnaasiumi, jättes kodulähedasema kooli kõrvale.<sup>63</sup> Eestis on muster sarnane: 59% õpilastest ei käi lähimas gümnaasiumis. Veelgi enam – Tallinnas ja Harjumaal ulatub see näitaja 96%-ni. See näitab, et haridusränne on süsteemne ja oodatav nähtus, eriti haridustee lõpuosas, kus kaalutakse juba järgmisi samme – olgu selleks ülikool, välisõpingud või tööturg.

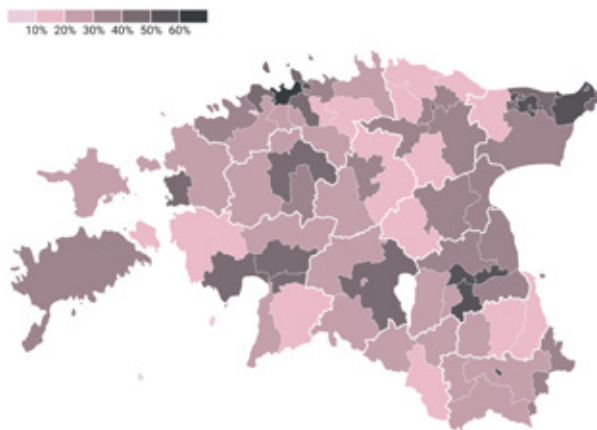
**Uue tegurina on koolivalikus üha olulisemaks muutumas kooli psühhosotsiaalne keskkond.** Oluliseks peetakse nii turvalist ja toetavat õpikeskkonda kui ka seda, kellega koos laps õpib. Näiteks on tähtis nii õpetajate professionaalsus (Suurbritannia näitel) kui ka klassikaaslaste sotsiaalne taust.<sup>64</sup> Värskeimad Eesti uuringud toovad esile, et lapsevanemad eelistavad koole, kus pakutakse kiusamisvaba, lapsesõbralikku ja vaimselt turvalist keskkonda.<sup>65</sup> Näiteks nähtub Tallinna andmetest, et ligikaudu pooled lapsevanemad peavad koolivalikul suurimateks murekohtadeks kiusamisriski ja koolitee turvalisust. On tõenäoline, et taolised väärtuskeskkonna aspektid hakkavad tulevikus koolivalikuid järjest rohkem kujundama. Akadeemilised tulemused jäävad samuti oluliseks, kuid need ei ole enam esikohal.

<sup>63</sup> Burgess, S., Greaves, E., & Vignoles, A. (2019). School choice in England: evidence from national administrative data. *Oxford Review of Education*, 45(5), 690–710

<sup>64</sup> Gordon, L. (2015). 'Rich' and 'Poor' Schools Revisited. *NZ J Educ Stud* 50, 7–21

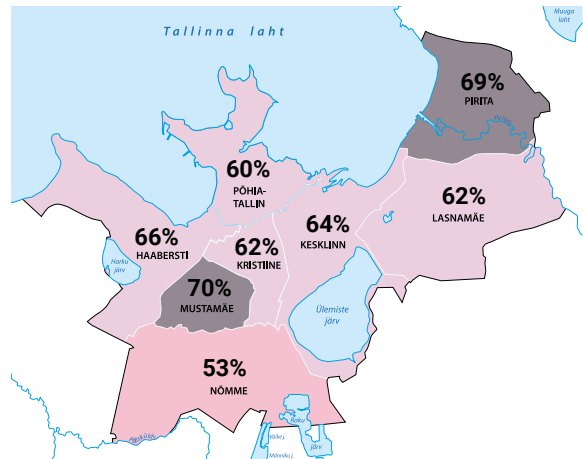
<sup>65</sup> Eesti Uuringukeskus 2024. Tallinna lapsevanemate lasteaia ja kooli valiku uuring 2023



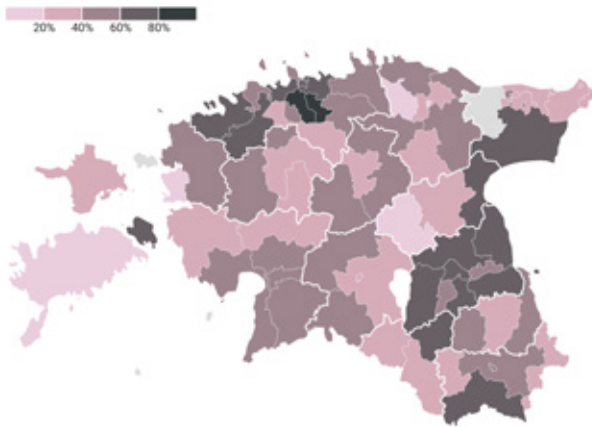


45% õpilastest ei käi kodule lähimas algkoolis

**Joonis 21.** Kui paljud õpilased ei käi kodule lähimas algkoolis (%)

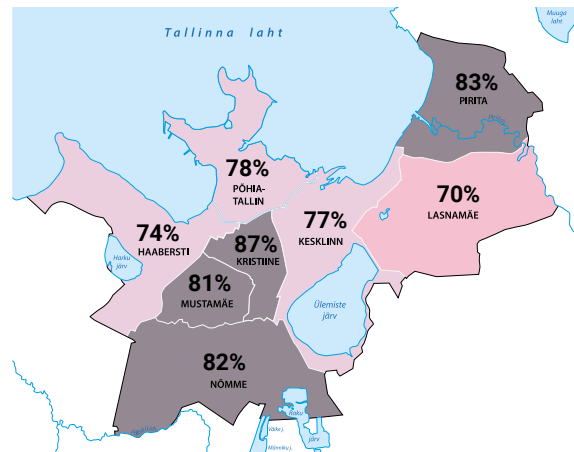


**Joonis 22.** Kui paljud õpilased ei käi Tallinnas kodule lähimas algkoolis (%)



59% õpilastest ei käi kodule lähimas gümnaasiumis

**Joonis 23.** Kui paljud õpilased ei käi kodule lähimas gümnaasiumis (%)  
Märkus: hallil alal ei saa andmekaitsest tulenevalt tulemusi kuvada.



**Joonis 24.** Kui paljud õpilased ei käi Tallinnas kodule lähimas gümnaasiumis (%)

Andmed (algkool): 73 709 õpilast, 348 kooli; andmed (gümnaasium): 21 333 õpilast, 124 kooli. Elukoht on määratud [paiknemisindeksiga](#). Andmete allikad: teekonna arvutus mööda Eesti tänavaid ja teid (Maa- ja Ruumiamet); koolide andmed (EHIS, 01.01.2024); rahvastiku andmed (01.01.2024) ja andmete ühendamine (Statistikaamet). Lähimaks on arvestatud ka arvutuslikult lähima kooli 500 m raadiuses asuv kool. Tellija: Arenguseire Keskus.

**Koolilapse koolitee on Eestis keskmiselt kaks-kolm korda pikem, kui see võiks olla**

Kui iga Eesti laps käiks oma kodulähedases koolis, jõuaks enamik neist sinna kenasti jalgsi: nagu eespool selgus, jõuab jala kuni 10 minutiga lähimasse kooli 33% ning 10–30 minutiga 76% kõigist Eesti 7–12-aastastest lastest (tabel 6). Tegelikkus on aga sageli midagi muud.

Ka Statistikaameti 2015. aastal tehtud uuring<sup>66</sup> näitas, et **algkooliõpilaste tegelik keskmine koolitee pikkus oli 3,2 kilomeetrit, kuigi üle poole neist elas lähimast koolist vähem kui kilomeetri kaugusel**. Statistikaameti 2016. aasta analüüs<sup>67</sup> 10.–12. klassi õpilaste kooliteekondade kohta tõi samuti esile, et **kuigi gümnasistide keskmine koolitee ulatus 15 kilomeetrini, elas koguni kolmandik neist mõnest keskkoolist vähem kui kahe kilomeetri kaugusel**. Tüüpilise ehk mediaanse koolitee pikkuseks kujunes 4,3 kilomeetrit, mis on küll oluliselt lühem kui keskmine, kuid siiski märksa pikem kui see, mida võimaldaks kõige lähema kooli valik.

Sellised andmed kinnitavad, et kodulähedus pole sageli kõige olulisem, arvestatakse kooli mainet, õppekeelt, erialasid ja huviringe, lapsevanemate liikumisteid vms.

Ulatuslik haridusränne toob kaasa eri tagajärgi.

- 1. Koolide ebavõrdne koormus.** Populaarsed koolid täituvad kiiresti, samal ajal kui teised jäävad alakoormatuks. See kiirendab väiksemate koolide sulgemise või ümberkujundamise vajadust. Kuna hariduse rahastamine sõltub lapse elukohast, võivad mõned omavalitsused teenusrände tõttu ressursse kaotada, teised juurde saada. Omavalitsustel on kohustus tagada teenus, ent kasutajate liikumine parima, mitte lähima kooli suunas muudab pikaajalise planeerimise raskeks.
- 2. Pikemad kooliteed, keerulisem pereelu.** Kui laps ei käi kodulähedases koolis, tähendab see pikemaid kooliteid ja keerukat päeva-plaani kogu perele. Sellel on otsene mõju vanemate töövõimele, eelkõige emadele, kes võivad olla sunnitud töökoormust vähendama või tööturult ajutiselt kõrvale jääma. Pikad

teekonnad kooli ja tagasi jätavad vähem aega huviringideks ja sotsiaalseks aktiivsuseks.

- 3. Süvenev sotsiaalmajanduslik kihistumine.** Madalama sotsiaalmajandusliku staatusega pered kalduvad rohkem otsustama kodulähedase kooli kasuks, kuna nii on soodsam, samas kui paremal järjel olevad pered lähtuvad kooli mainest, tulemustest ja keskkonnast.<sup>68</sup> Näiteks Tallinnas koonduvad jõukamate perede lapsed kindlatesse kesklinna koolidesse.<sup>69</sup>
- 4. Hariduslik ebavõrdsus.** Hariduslik võrdsus ei tähenda sama tulemust kõigile, vaid võrdsed algustingimusi, sõltumata taustast.<sup>70</sup> Pisa 2022. a uuring kinnitab, et madalama sotsiaalmajandusliku staatusega perede jaoks on määrav kodulähedus ja madalad kulud, jõukamad valivad kooli kvaliteedi järgi.<sup>71</sup> Seega tõusevad koolidele esitatavad kvaliteediootused just kõrgema staatusega perede

<sup>66</sup> Statistikaamet (2016). [Algkooliõpilase keskmine koolitee on 3,2 km pikkune](#)

<sup>67</sup> Statistikaamet (2017). [Gümnasistide koolitee pikkus](#)

<sup>68</sup> Andersson, E., Malmberg, B., & Östh, J. (2012). Travel-to-school distances in Sweden 2000–2006: Changing school geography with equality implications. *Journal of Transport Geography*, 23, 35–43

<sup>69</sup> Pöder, K., Veski, A., Lauri, T., Ferraro, S. (2023). Koolide ja koolivõrgu efektiivsus. Tallinn: Arenguseire Keskus

<sup>70</sup> OECD 2018. *Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility*, PISA, OECD Publishing, Paris

<sup>71</sup> OECD, Pisa 2022 [Database, Table II.B1.6.25](#)



surve tulemusel, mis omakorda suurendab kihistumise riski, kui vähem privilegeeritud koolid jäävad sellest mõjust eemale.<sup>72</sup>

5. **Õpetajate kontsentratsioon.** Õpilaste haridusrände kõrval toimub ka õpetajate ränne – parimad õpetajad koonduvad parema mainega koolidesse, kus on kõrgemad ootused (lapsed võistlevad, et nendesse õppima saada) ja rohkem ressursse. See võimendab hariduslikku kihistumist veelgi, jättes nõrgema sotsiaalse kapitaliga koolid ilma kvaliteetsest õpetamisest.

## 63% inimestest ei ole kodule lähima perearsti nimistus

**Perearsti valikul on inimeste jaoks tähtsamaid tegureid kui kodulähedus.** Varasemad Eestis tehtud uuringud<sup>73</sup> näitavad, et vastuvõtukoha lähedus elukohale on perearsti valiku tegurite seas alles kolmandal kohal. Eestis on perearsti valiku peamised tegurid arsti kompetentsus (27%), tuttavate soovitus (24%), vastuvõtukoha lähedus elukohale (23%) ja koos pereliikmega nimistusse kuulumine (11%). Samuti on tavapärane, et kolimise järel jääda endise perearsti nimistusse.

Selline valikuvabadus toob aga kaasa teenuskoormuse tasakaalustamatuse. Populaarsete perearstide nimistud täituvad kiiresti, samas kui teised võivad jääda alakoormatuks. Väga väike nimistu seab ohtu teenuse säilimise piirkonnas, kuna ei taga arstile piisavat koormust. Teenusränne võib

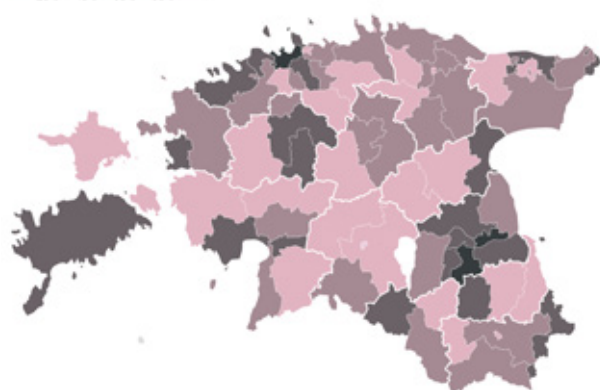
seega süvendada piirkondlikke ebavõrdsusi perearstiteenuse kättesaadavuses, eriti äärealadel ja väiksemates asulates. Kui kohalik teenuspunkt kaob, on see suhteliselt suurem probleem eakamatele ja majanduslikult kehvemal järjel elanikele, kel on keerulisem kaugemal käia.

Jooniselt 25 selgub, et kõrgeimad (75% või enam) teenusrände osakaalud perearstiteenuse puhul on Luunja vallas (80%), Tallinnas (85%) ja Kambja vallas (90%). Pigem kõrge teenusränne on ka Kastre vallas (77%), Tõrva vallas (76%) ja Toila vallas (76%). Seega, kõrget teenusrännet perearstiteenuse puhul leidub nii suurlinnalähedastes omavalitsustes kui ka kaugemates piirkondades. Kõige madalam teenusränne (alla 25%) on Viljandi linnas (11%), Rakvere linnas (20%), Türi vallas (21%), Põltsamaa vallas (21%), Kose vallas (21%), Lääneranna vallas (22%), Põlva vallas (23%), Märjamaa vallas (24%), Antsla vallas (24%) ja Kadrina vallas (24%).

Suuremates linnades mõjutab teenusrännet perearsti- ja tervisekeskuste struktuur. Näiteks asub Tallinnas Ülemiste piirkonnas suur tervisekeskus, mille nimistusse kuulub märkimisväärne hulk patsiente kogu Tallinnast, kellest paljude jaoks ei asu see koht kodu lähedal. Asjaolu, et perearstid on koondunud tervisekeskustesse, seletab paljuski seda, et ligikaudu 85% Tallinna elanikest ei käi oma kodule lähima perearsti juures (joonis 26).

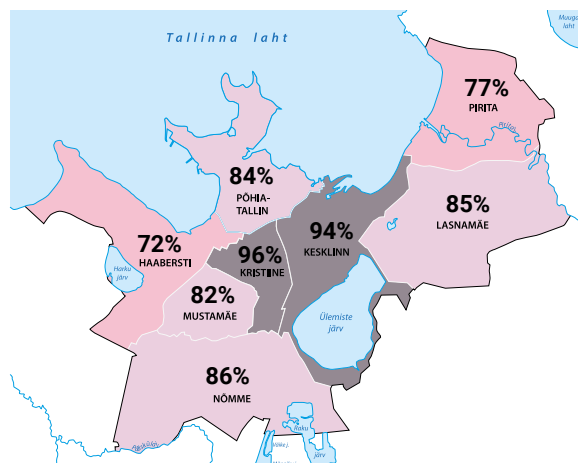
<sup>72</sup> Oberti, M. (2007). Social and school differentiation in urban space: Inequalities and local configurations. *Environment and Planning A*, 39(1), 208–227

<sup>73</sup> Hämmäl, J. (2016). Eesti elanike hinnangud tervisele ja arstiabile. Tallinn: Kantar Emor



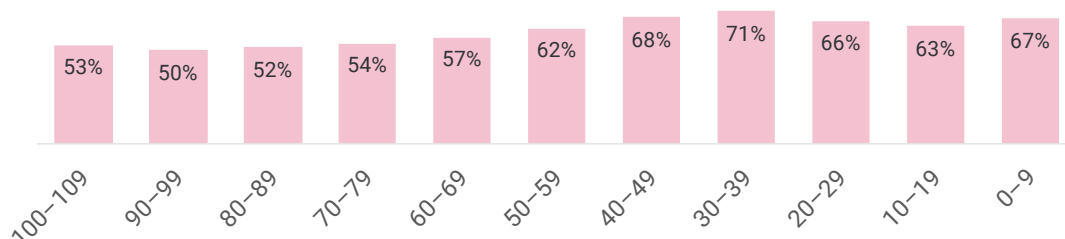
63% inimestest ei ole kodule lähima perearsti nimistus

**Joonis 25 .** Kui paljud inimesed ei ole kodule lähima perearsti nimistus (%)



**Joonis 26.** Kui paljud inimesed ei ole Tallinnas kodule lähima perearsti nimistus (%)

Andmed: 1 305 995 inimest. Metoodika: elukoht on määratud [paiknemisindeksiga](#), teekonna arvutus (Maa- ja Ruumiamet), rahvastiku andmed (Statistikaamet, andmed 01.01.2024 seisuga), perearstide andmed (Tervisekassa, andmed 2023. aasta seisuga). Lähimaks on arvestatud ka arvutuslikult lähima perearsti 500 m raadiuses asuv perearst. Tellija: Arenguseire Keskus.



**Joonis 27.** Kui paljud inimesed ei ole kodule lähima perearsti nimistus

#### Sotsiaalmajanduslik taust määrab valikuid

**Austraalias** on uuritud<sup>74</sup> laste kodude keskmist kaugust lasteasutustest. Erinevused ilmnasid perede jõukuse rühmade vahel – **lasteasutused, mida kasutasid jõukamate perede lapsed, asusid keskmiselt kaugemal kui vaesemate perede puhul.** Vaesemate perede puhul, kus laps oli kuni 3-aastane, oli lasteasutus keskmiselt 5,1 km, jõukamate perede puhul 8 km kaugusel. Perede seas, kus kasvasid 3–5-aastased lapsed, olid keskmised kaugused vastavalt 4,3 ja 7,4 km. Analüüsist saab järeldada, et **kaugus on vähemkindlustatud perede jaoks oluline kättesaadavust vähendav tegur.**

<sup>74</sup> How Far are Early Care and Education Arrangements from Children's Homes? National Survey of Early Care and Education, 2016

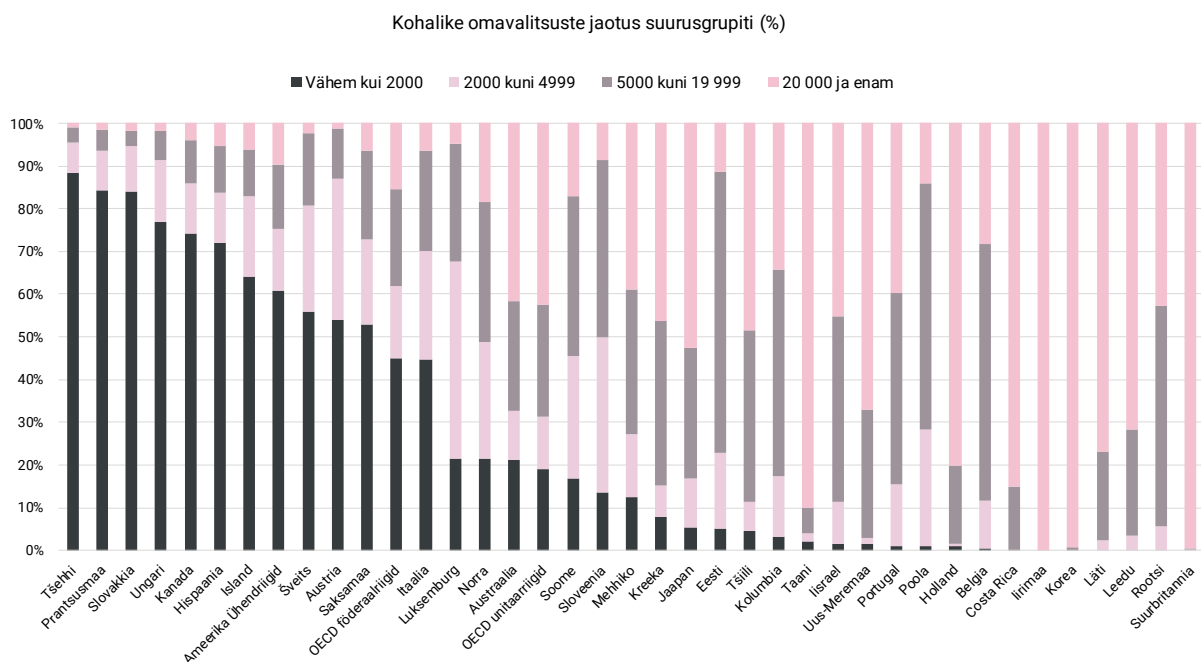
# Tulevik nõuab omavalitsustelt rohkem koostööd

Foto: Shutterstock

2017. aasta haldusreform laiendas küll omavalitsuste territooriume, kuid **Eesti omavalitsused on rahvaarvu poolest endiselt väikesed**: 89% KOVi-dest on alla 20 000 elanikuga (OECD keskmine 58%, Lätis 23%, Leedus 28%).

Kaks kolmandikku Eesti omavalitsustest jäävad 5000 – 20 000 elaniku vahemikku. See tähendab,

et neil on tavaliselt piisavad rahalised ja haldusressursid, et enamikku põhiteenuseid iseseisvalt osutada, kuid paljusid sotsiaal- ja haridusteenuseid, ühistransporti või ettevõtluse toetamist on tõhususe ja parema kvaliteedi huvides mõistlikum osutada suuremas piirkonnas koostöös teiste omavalitsustega.



**Joonis 28.** Kohalike omavalitsuste jaotus elanike arvu järgi 2022. aastal  
Allikas: OECD Data Explorer (2025)

Üha rohkem inimesi seob oma igapäevaelu mitme asukohaga, suurendades vajadust omavalitsuste koostöö järele. Elatakse vaheldumisi linnas ja maal, töötatakse vaheldumisi mitmes kohas või viibitakse osa aastast välismaal. Mitmepaiksus (*multilocality, seasonal migration*) on osa laiemast demograafilisest nihkest, mis eriti tugevalt hoogustus COVID-19 kriisi ajal ning mida on ajendanud majanduslikud, elustiiliga seotud ja tööturu muutused.<sup>75</sup> 2020. aastal hinnati, et ligikaudu 12% Eesti elanikest on Eestis lisakspüsielukohale teine elukoht.<sup>76</sup>

Kui teenuseid kasutatakse vaid ajutiselt või hooajaliselt, tuleb omavalitsustel teha koostööd, et tagada nende pidev kättesaadavus ja rahastuse õiglane jagunemine. Lasteaia- ja koolivõrk ning heakorrateenused vajavad planeerimist ja ressursside jagamist mitme KOVi vahel.

**Omavalitsuste koostöö võib olla vabatahtlik, kohustuslik või tingimuslikult kohustuslik.** Kohustusliku koostöö korral nõutakse teenuste ühiselt korraldamist või osutamist võimekuse parandamiseks ja mastaabisäästu saavutamiseks. Erijuhtum on tingimuslik koostöö, kus koostöökohustus kehtib nendele omavalitsusüksustele, kes ei vasta seadustes määratud kriteeriumitele. Näiteks seati 2025. aastal jõustunud Soome tööhõivereformis nõue, et teenuse osutamise piirkonnas peab elama vähemalt 20 000 inimest. Kui KOVi üksuses on vähem elanikke, on koostöö teenuste osutamisel ja korraldamisel kohustuslik.

**Eestis ei ole omavalitsused koostööks kohustatud ning teenuste ühise korraldamise õiguslikud võimalused on praegu avaramad kui tegelik praktika.** Samas näitab teiste riikide kogemus, et tihedama koostöö korral paraneks teenuste kättesaadavus ja kvaliteet.

#### Taani kohustusliku koostöö seadus

##### (Lov om forpligtende kommunale samarbejder)

- Kohaldub omavalitsustele, kus elab vähem kui 20 000 elanikku (kokku seitse omavalitsust).
- Kohustus tagada teenus koostöös teise omavalitsusüksusega.
- Hõlmab eri tööhõive- ja sotsiaalteenuseid, haridusteenuseid (nt hariduse tugiteenused), keskkonnavalaseid ülesandeid jms.

#### Tööhõiveteenuste reform Soomes

##### (Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä)

- 1.01.2025 hakkasid kogu tööhõivevaldkonna eest riigi asemel vastutama kohalikud omavalitsused (4500 töötajat üle riigi).
- Koostööpiirkonnas peab elama vähemalt 20 000 tööealist elanikku. Teatud juhtudel on lubatud erandid, näiteks saarte, keeleliste piirkondade või suurte vahemaade puhul.
- Koostöövormi valik on vaba. 45 piirkonnast 39 on valinud vastutava omavalitsuse mudeli, kahes piirkonnas kasutatakse vallaliidu mudelit ning neli omavalitsust (Vantaa, Helsingi, Kouvol, Lahti) osutavad teenust iseseisvalt.

<sup>75</sup> Üleriigiline planeering „Eesti 2050“. Aruanne (1. etapp, rahvastikuproгноos)

<sup>76</sup> Gortfelder, M., Puur, A. (2021) Tegeliku ja registripõhise elukoha kattuvus

Eestis teevad omavalitsused koostööd, tuginedes ühishuvile ja kohaliku tasandi initsiatiivile. Koostööd soodustavad ka riiklikud toetusmeetmed. Kõige tavaprasem koostööpiirkond on maakond. Näiteks anti haldusreformi käigus maavalitsuste kultuuri- ja spordivaldkonna jms ülesanded üle maakondlikele arendusorganisatsioonidele ning keskselt rahastatakse maakondlike ettevõtluskeskuste teenuseid.

Mitmel juhul on kohalik volikogu andnud haldusülesannete täitmise halduslepinguga üle teisele omavalitsusele või omavalitsuste ühisorganisatsioonile. See praktika on kõige levinum:

- jäätmekorralduses (nt MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus, 27 KOVi)
- veemajanduses (nt AS Emajõe Veevärk, 11 KOVi)
- ühistranspordi korraldamisel (ühiksa piirkondlikku MTÜna tegutsevat ühistranspordikeskust)

Tuleb märkida, et neil juhtudel sisaldub koostöövolitus otse valdkonnaseadustes, mis toetab selget vastutusjaotust. Kuid väljaspool neid konkreetseid valdkondi jääb koostöö harvaks ja sageli projektipõhiseks. Õiguslik alus ja raamistik koostööks on siiski olemas ka ilma vastava normita valdkonnaseaduses – küsimus on poliitilises tahtes ja halduslikus valmisolekus seda reaalselt rakendada.

**Alates 2018. aastast on KOVidel võimalik (KOKS § 62) asutada ülesannete ühiseks täitmiseks ühisametiteid, kuid seda võimalust ei ole omavalitsused seni kasutanud.** Samuti ei ole Eestis levinud ühisametnike tööle võtmise praktika – üksikud algatused sel suunal hääbusid pärast lisarahastuselõppemist. Koostööd piirab ühiste juhtimismudelite keerukus ning lisaks ei soovita osa otsustuspädevusest ära anda.

Üheks 2010. aastate alguses käivitatud ühisstruktuuriks oli viie Ida-Virumaa omavalitsuse loodud Vaivara menetlusteenistus, mille ametnikud täitsid ühiselt riikliku järelevalve ülesandeid ja tegid kohtuväliseid menetlusi. 2015. aastal lahkusid koostööst Mäetaguse ja Toila vald, taastades iseseisva järelevalve. Pärast 2017. aasta haldusreformi jäi menetlusteenistus vaid Narva-Jõesuu linna struktuuriüksuseks.

**Koostööd tehakse ka vastastikuste koostöölepingute alusel, näiteks delegeerib omavalitsus teenuste korraldamise ja osutamise suuremale ning võimekamale omavalitsusele.** Mõned näited:

- mitu Tartu linna naaberomavalitsust on sõlminud linnaga lepingud jäätmejaamade ja lemmikloomade varjupaiga kasutamiseks
- Viljandi linnal ja vallal on kokkulepe valla elanike teenindamiseks linna jäätmejaamas, Viljandimaa omavalitsustel on koostööleping hariduse tugiteenuste pakkumiseks (2023)
- Rakvere vallal on koostöölepe Rakvere linnaga Tõrma kalmistu haldamiseks ja sotsiaaltranspordi teenuse ostmiseks

**Põhiteenustest kõige ulatuslikuma koostööga on huvi- ja üldhariduse teenused.** Enamikus omavalitsusüksustes on lapsi, kes õpivad teise omavalitsusüksuse koolis. Tegemist on omavalitsuste kahepoolse vabatahtliku koostööga, kus teenuse osutamise eest reeglina ka tasutakse (kuigi vastavalt riigikohtu otsusele ei ole omavalitsusel kui teenuse osutajal õigust teiselt omavalitsusüksusest tasu nõuda eeldusel, et viimane on taganud kõigile oma rahvastikuregistrijärgsetele elanikele võimaluse õppida oma munitsipaalkoolis<sup>77</sup>).

Suurt kasu saaks koostöö tuua ka haridusvõrgu korrastamisel, seades näiteks sisse erialaklasside ühiskasutuse, spetsialistide (nt logopeedid)

<sup>77</sup><https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-17-8/8>

jagamise ning õpilaste ja õpetajate koolidevahelise transpordi ühisõppekavadega seoses. Nii saaks säilitada rohkem koole ja head õppekvaliteeti ka hajaasustusega piirkondades, kus iga omavalitsus eraldi seda teha ei suudaks.

**Tulevikus võiks tihedamale koostööle ajendada ühtsete kvaliteedistandardite loomine**, mis looks aluse teenuste kvaliteedi (sh kättesaadavuse) ühtlustamiseks kogu riigis ning motiveeriks omavalitsusi teenuste osutamise tõhustamiseks koostööd tegema. Seaduse tasandil tähendaks see mastaabitundlike kohalike avalike teenuste (näiteks sotsiaaltoetused, hariduse tugiteenused, jäätmekorraldus, kriitilised IT-teenused jms) puhul koostöö nõude tingimuslikku sätestamist ning vastavate standardite ja kriteeriumite sõnastamist.

Kokkuvõttes, Eestis on loodud seadusandlik raamistik, mis pakub omavalitsustele õiguslikke võimalusi, et teenuste osutamisel koostööd teha, kuid **koostöös peituvat potentsiaali kohalike avalike teenuste kättesaadavuse ja tõhususe parandamisel ei kasutata praegu täiel määral ära**. Ühelt poolt on selle põhjuseks, et ei soovita osa otsustuspädevusest delegeerida ning põhiteenuste osutamisega saadakse üldjuhul hakkama. Samuti on ühiseid ametnikke või teenuseid osutavaid üksusi keeruline lõimida omavalitsuste tavapärasesse juhtimismudelisse, kus poliitiline tasand (volikogu) sageli sekkub haldusotsuste tegemisse ja teenuste osutamisse.





# Maailmas levib avalike teenuste osutamisel kogukonnakeskuste mudel

Foto: Shutterstock

**Märgatavaks üleilmseks trendiks on kujunemas teenuste koospaiknemine ehk kogukonnajade loomine hõredamalt asustatud aladel.<sup>78</sup>**

Maailmas kiiresti leviv suundumus põhineb ideel, et kui ühes füüsilises asukohas pakutakse mitut avalikku teenust korraga, võimaldab see mastaabisäästu, paremat ligipääsu elanikele ja suuremat kogukondlikku heaolu.<sup>79</sup>

Kõige sagedamini rajatakse kogukonnajad lasteaedade või maakoolide ümber – olgu uue ehitisena või olemasoleva hoone renoveerimisel. Mitme teenuse ühes hoones toimimine ei vähenda teenuse kvaliteeti, vastupidi, see võib tõsta kättesaadavust ja kasutusaktiivsust, eriti seal, kus üksnes üks teenus ei oleks kõrgete ühikukulude tõttu elujõuline. Koolide ja lasteaedadega ühes majas võivad asuda kaugtöökontorid, päeva- ja noortekeskused või raamatukogu; kooli aula võib töötada kultuurimajana ja söökla võib suvel olla turistidele kohvikuks.

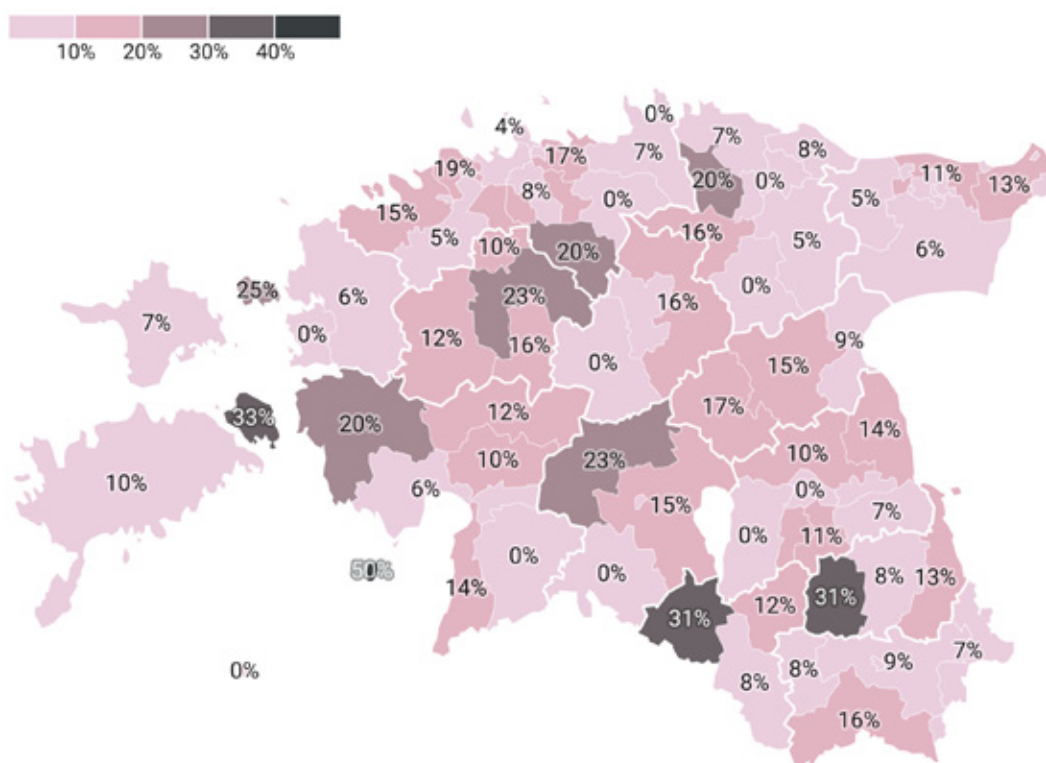
**Praegu jäävad Eestis eri teenuste koospaiknemise näitajad tagasihoidlikuks – enamikus Eesti omavalitsustes asub kolm või enam teenust vähem kui 20%-l teenuspunktide aadressidest (joonis 29). Vaid üksikud omavalitsused Lõuna-Eestis (nt Häädemeeste, Valga, Põlva) ja Lääne-Eestis (nt Lääneranna) ulatuvad tasemeni, kus 30–50%-l aadressidest asub kolm või enam teenust. Samas jäävad Põhja- ja Kirde-Eesti piirkonnad pigem üheotstarbeliseks – mitmes omavalitsuses esineb teenuste koospaiknemist alla 10%.**

Teenuste koondamine ühele aadressile võimaldab

- säästu taristukuludelt
- paremat teenuse kasutatavust eri sihtrühmadele („üks tee, kaks asja“)
- teenustevahelist sünergia ja kasutusaktiivsuse kasvu (nt noortekeskus kooliruumides)

<sup>78</sup> Goodwin-Hawkins, B., Oedl-Wieser, T., Ovaska, U., & Morse, A. (2021). Rural service hubs and socially innovative rural-urban linkages: A conceptual framework for nexogenous development. *Local Economy*, 36(7-8), 551–568

<sup>79</sup> Lehtonen, O., Muilu, T., & Vihinen, H. (2019). Multi-Local Living – An Opportunity for Rural Health Services in Finland? *European Countryside*, 11(2), 257–280



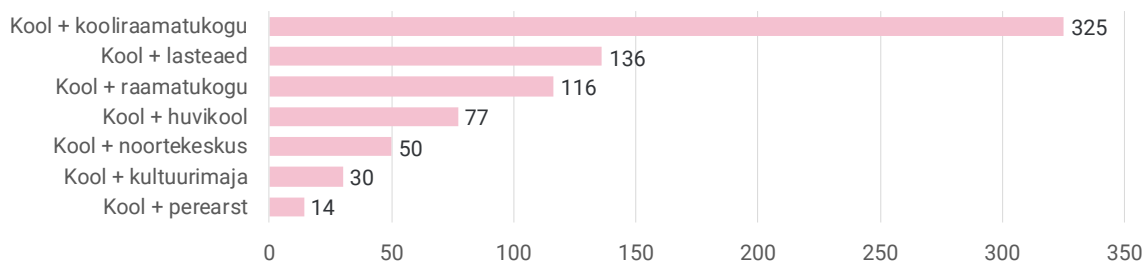
**Joonis 29. Kolm ja enam teenust samal aadressil omavalitsuste lõikes (osakaal kõigist teenuspunktidest).** Vaadati vaid seda, kas samal aadressil on veel mõni viiest selles raportis käsitletud teenusest (lasteaed, kool, rahvamaja/kultuurimaja/seltsimaja, noortekeskus, perearst).

Allikas: Maa- ja Ruumiamet

**26% Eesti koolidest ja 68% lasteaedade** on praegu üheotstarbelised, teiste juures leidub eelkõige lastele vajalikke teenuseid (nt raamatukogu, huviring) (joonis 30). Sarnaselt teiste riikidega võiks eeskätt maapiirkondades vastavalt kogukonnakooli mudelile tuua koolide ja lasteaedade juurde ka teised avalikud teenused – see aitaks tõsta teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti ning mõnda teenust ehk koguni kadumisest päästa.

**Kuigi kogukonnamaja mudel pakub suurimaid eeliseid ääremaadele, on praegu aktiivsemad**

**mitmeotstarbeliste majade loojad pigem Harju maakonna vallad.** Näiteks on Eestis ca 45 kultuurimaja kooli või lasteaiaga samal kinnistul, neist koguni kuus Harjumaal. Üks põhjus võib olla Tallinna naabervaldade kõrgem võimekus investeerida uutesse haridushoonetesse, kus on juba projekteerides mitmeotstarbelisusega arvestatud. Seevastu on sageli maapiirkondades amortiseeruvad majad, kuhu on vana planeeringu tõttu keerulisem uusi teenuseid liita.



**Joonis 30. Teenuste koospaiknemise mustrid koolide puhul**

Allikas: Maa- ja Ruumiamet

Parimad teenuste kombinatsioonid tekivad siis, kui teenused toetavad üksteist nii ajaliselt (mõni teenus päevane, teine pigem õhtune) kui ka sisuliselt, võimaldades töötajaid vajaduse korral rist-

kasutada. Sellised lahendused tõstavad avalike hoonete kasutusmäära, vähendavad kommunaalkulusid ja loovad sidusa kogukondliku ruumi, kus inimesed saavad hõlpsalt eri teenuseid kasutada.

### Näiteid avalike teenuste ümberkorraldamisest teistes riikides

Hollandis levib nn **laiendatud koolide**<sup>80</sup> (*Brede Scholen*) mudel, kus kool ei ole ainult õppeasutus, vaid laste- ja peredekesne teenuseplatvorm – haridus, huvitegevus, sotsiaal- ja tervishoiuteenused ühes kohas. Lisaks halduskulude vähendamisele rõhutatakse ka töötajate riskasutust ja kogukondliku läbikäimise kasvu.

Suurbritannias<sup>81</sup> ja Kanadas<sup>82</sup> on levinud **kogukonnakeskused** (*Community Hubs*) – hooned või keskused maapiirkondades, kuhu on koondunud avalikud teenused: raamatukogud, noortekeskused, tervisenõustamine, isegi postiteenus.

Austraalias nimetatakse sarnast mudelit **naabruskonna majaks**<sup>83</sup> (*Neighbourhood Houses*) – paindlikud ja kohalikku vajadust arvestavad ruumid, mis toovad teenused inimestele lähemale, sageli just kohtadesse, kus inimesed niikuinii iga päev liiguvad.

Heaks praktikaks loetakse, kui avalikud teenused – näiteks raamatukogud – viiakse välja „üksildasest teenusmajast“ ja paigutatakse poe, apteegi või muu iga päev külastatava asutuse juurde. Selline avaliku ja erasektori koostöö loob sünergia ja tõstab teenuste nähtavust ning kasutatavust.

Uuringud on näidanud, et sellised keskused parandavad teenuste kättesaadavust, eriti pikemate vahemaadega piirkondades, vähendavad halduskulusid ning toetavad kogukonnatunnet ja läbikäimist.

<sup>80</sup> Nederlands Jeugd instituut (n.d). [Community Schools in the Netherlands](#)

<sup>81</sup> Thomson, L. ja Murray-Sanderson, A. (2017). [Libraries as community hubs: Case studies and learning](#). London: Renaisi

<sup>82</sup> Kanada näide kogukonnamajade initsiatiivist riiklikul tasandil: [Surplus Property Transition Initiative](#).

<sup>83</sup> Austraalia naabruskonna majade mudel: [Neighbourhood House Coordination Program](#)

# Eesti omavalitsused tegutsevad efektiivselt, kuid piirid on ees

Foto: Shutterstock

Omavalitsuste tehniline efektiivsus näitab, kui tõhusalt suudetakse olemasolevaid ressursse (nagu eelarve, personal ja infrastruktuur) kasu-

tada avalike teenuste pakkumiseks<sup>84</sup>. Efektiivsust mõõdetakse kui vaadeldava tulemuse suhet parimasse tulemusse kõigis omavalitsustes.

## Näide

Omavalitsus A pakub lasteaiateenust, kasutades selleks kümmet töötajat ja teenindades 100 peret.

Omavalitsus B teenindab sama arvu peresid ja teenustase on võrreldav omavalitsuse A pakutavaga, kuid vajab selleks 15 töötajat.

Seega on **omavalitsus A tehniliselt efektiivne ning B ebaefektiivne**, kuna ta võiks saavutada sama teenuse mahu väiksema töötajate arvuga, säästes ressursse, mida saaks kasutada mujal.

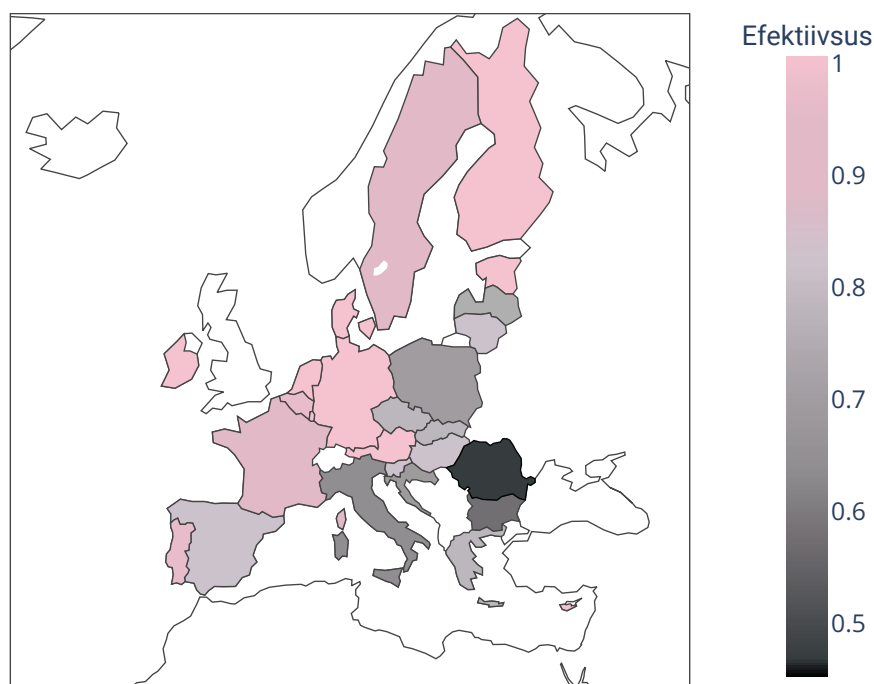
Tõhus teenuste osutamine aitab tagada elanike heaolu ja soodustab usaldust omavalitsuse vastu. Omavalitsuste ressursside parem kasutamine aitab kaasa majanduse arengule – see suurendab usaldust, vähendab tehingute kulusid, kaitseb omandit ja loob ausa ning kindla keskkonna otustegemiseks<sup>85</sup>.

**Võrreldes Euroopa Liidu riikide 2012., 2015. ja 2018. aasta andmeid oli Eesti kohalike omavalitsuste efektiivsuse poolest nelja parima seas, ning kui perioodil 2015–2018 efektiivsus riikides keskmiselt langes, siis Eestis sel ajal efektiivsus suurenes 4%<sup>86</sup>, langedes ajaliselt kokku haldusreformiga.**

<sup>84</sup> Siinne kohalike omavalitsuste efektiivsuse analüüs keskendub tehnilisele efektiivsusele, mis mõõdab, kui hästi omavalitsused kasutavad oma ressursse avalike teenuste pakkumiseks. Teised efektiivsuse tüübid, nagu jaotuslik efektiivsus, kuluefektiivsus ja sotsiaalne efektiivsus, keskenduvad mõnevõrra teistele aspektidele ja siinne analüüs nende osas vastuseid ei paku.

<sup>85</sup> Perugini, F. (2024). Local government efficiency and economic growth: The Italian case. Socio-Economic Planning Sciences, 91, 101775

<sup>86</sup> Halaskova, R., Halaskova, M., Gavurova, B., Kocisova, K. (2022), „The Local Governments Efficiency in the EU Countries: Evaluation by Using the Data Envelopment Analysis”, Montenegrin Journal of Economics, Vol. 18, No. 1, pp. 127-137. DOI: 10.14254/1800-5845/2022.18-1.10



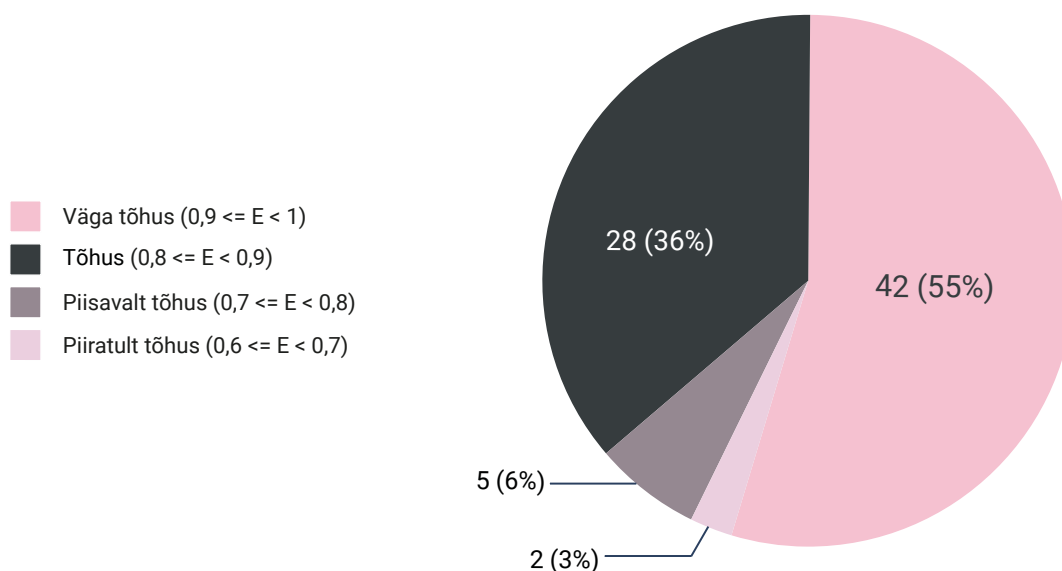
**Joonis 31.** Omavalitsuste tehniline efektiivsus Euroopas aastal 2018

Allikas: Halaskova, R., Halaskova, M., Gavurova, B., Kocisova, K. (2022)

Märkus: efektiivsusskoor on vahemikus 0–1, kus suuremad väärtused tähistavad suuremat efektiivsust.

**Eesti omavalitsused toimivad efektiivselt** (joonis 32).<sup>87</sup> 2023. aastal olid 90% Eesti omavalitsustest tõhusad või väga tõhusad ja umbes

kümnendik piisavalt või piiratult tõhusad (keskmine efektiivsusskoor 0,90, mediaan 0,91).



**Joonis 32.** Omavalitsuste tehniline efektiivsus aastal 2023

Allikas: Estonian Business School Arenguseire Keskuse tellimusel

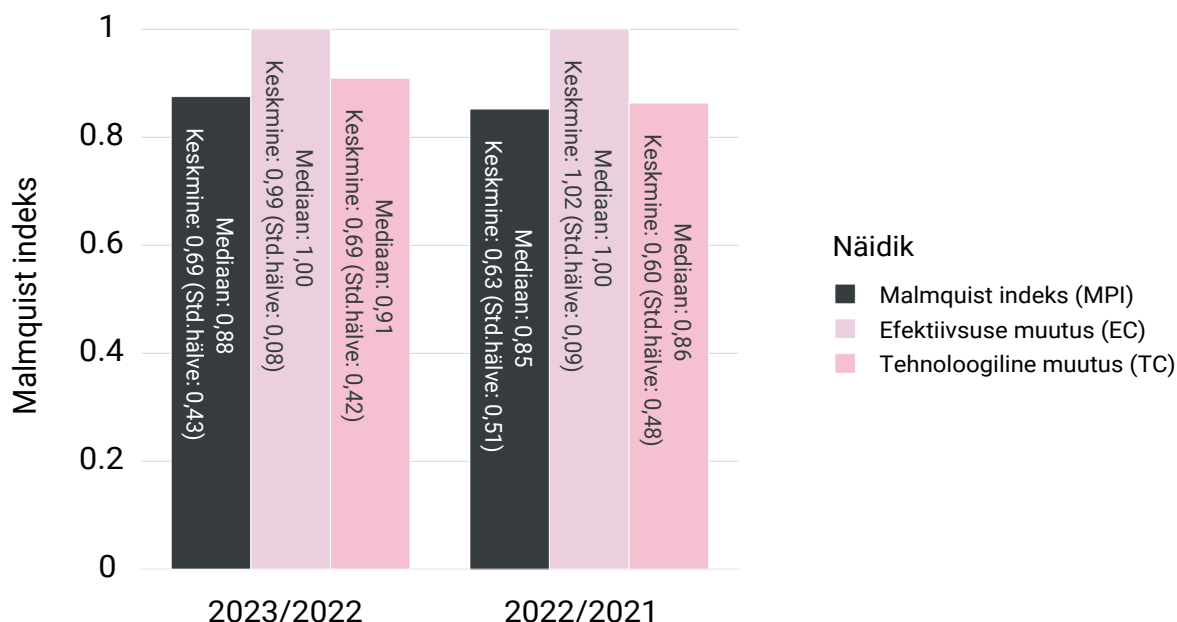
Märkus: erandikkuse tõttu on analüüsitud omavalitsuste seast välja jäetud Ruhnu ja Vormsi vald.

<sup>87</sup> Eesti omavalitsuste tehnilise efektiivsuse analüüsi tegi Arenguseire Keskuse tellimusel Estonian Business School ja see hõlmas viit teenusvaldkonda: üldvalitsemine, haridus, kommunaalmajandus, liikuvus (ühistransport) ning kultuur ja sport. Pöder, K., Ferraro, S., Pesor, R., Aarna, O. (2025). Kohalike omavalitsuste efektiivsus teenuste pakkumisel. Tallinn: Arenguseire Keskus



**2021/22. ja 2022/23. aasta võrdluses on omavalitsuste efektiivsus paraku vähenenud** (joonis 33). Seda mõõdetakse Malmquisti indeksiga, mis võtab arvesse muutust nii sisendite efektiivsuses kasutamises kui ka tootlikkuses. Viimastel aastatel on efektiivsus langenud peamiselt seetõttu,

et kuigi ressursse kasutatakse tõhusalt, on nende tootlikkus vähenenud, näiteks kallinenud sisendite tõttu saab sama raha eest pakkuda vähem või kehvemaid teenuseid.



**Joonis 33.** Omavalitsuste tehniline efektiivsus aastatel 2021/22 ja 2022/23

Allikas: Estonian Business School Arenguseire Keskuse tellimusel

Märkus: kui MPI > 1, siis on keskmiselt omavalitsuste tootlikkus paranenud; kui MPI < 1, siis tootlikkus on vähenenud. Efektiivsuse muutus mõõdab, kas omavalitsused on liikunud tootmisfunktsioonile lähemale. Tehnoloogiline muutus mõõdab, kas tootmisfunktsioon on nihkunud (kui TC < 1, siis kõver nihkub alla).

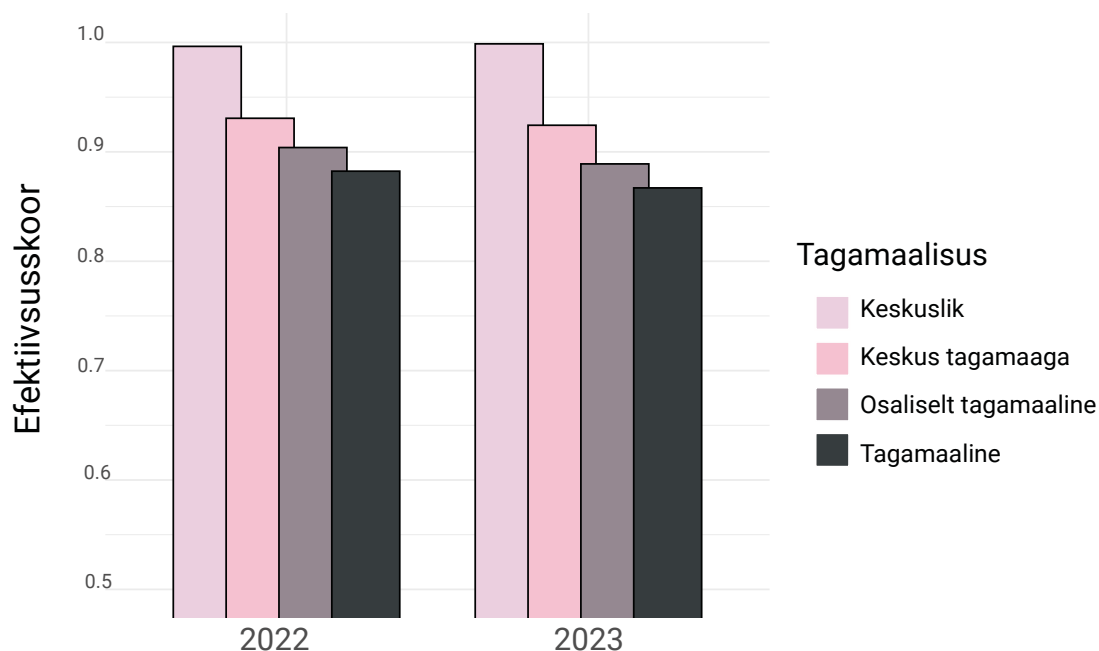
**Tagamaalised<sup>88</sup> ehk hõredamalt asustatud omavalitsused on vähem efektiivsed. Mida tihedam asustus, seda efektiivsemad on omavalitsused** (vt joonis 34). Teisisõnu saavad suurema rahvastikutihedusega omavalitsused elanikele pisut tõhusamalt avalikke teenuseid pakkuda, kuna neil

on tõenäoliselt elanike arvukusest tulenevaid eeliseid, mis aitavad (püsi)kulusid jagada.<sup>89</sup> Seega, kui rahvastikutihedus on määrav, ei pruugi Eesti tingimustes omavalitsuste liitmine ehk omavalitsuse elanike arvu kasv tingimata efektiivsust suurendada.

<sup>88</sup> [Minuomavalitsus.ee](http://Minuomavalitsus.ee) määratleb tagamaalisuse kui inimeste paiknemise hõreduse KOVi territooriumil. Mida tagamaalisem on KOV, seda vähem inimesi seal elab ja seda hõredamalt nad paiknevad. KOVid liigitatakse tagamaalisuse alusel nelja gruppi: keskuslikud, keskus tagamaaga, osaliselt tagamaalised ja tagamaalised

<sup>89</sup> Worthington, A. C., & Dollery, B. E. (2001). Measuring efficiency in local government: an analysis of New South Wales municipalities' domestic waste management function. *Policy Studies Journal*, 29(2), 232–249



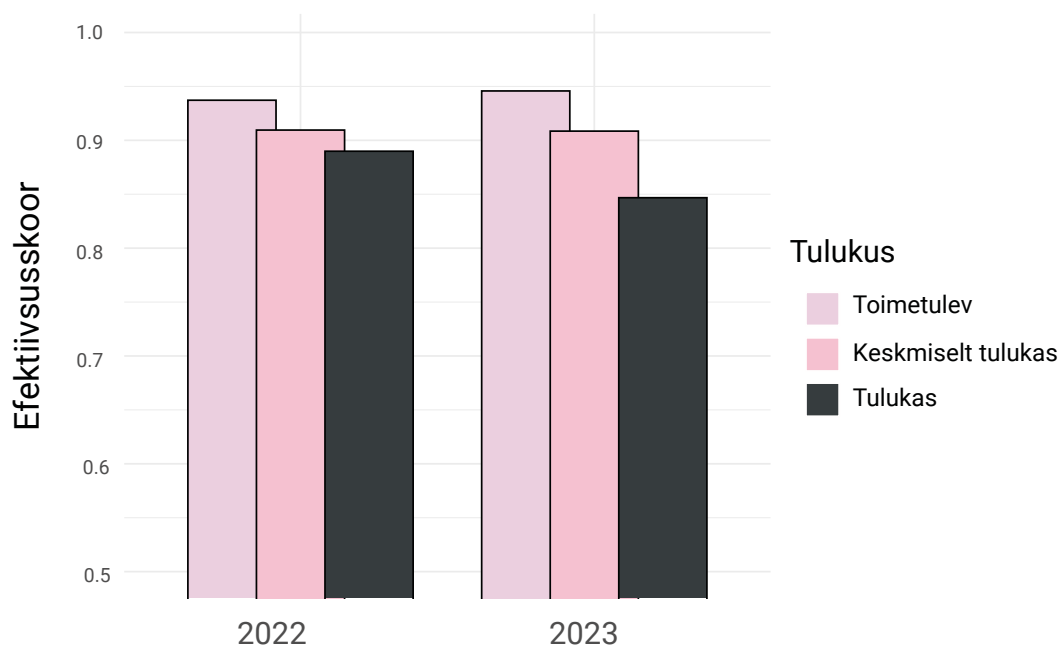


**Joonis 34.** Omavalitsuste keskmised efektiivsuskoorid aastatel 2022–2023 elanike hajutatuse alusel grupeerituna

Allikas: Estonian Business School Arenguseire Keskuse tellimusel

**Tulukamad omavalitsused pigem ei ole efektiivsemad** (joonis 35). Tulukus viitab omavalitsuse rahalistele võimalustele ehk tuludele ühe elaniku kohta. Nähtub, et erinevused tulukuse rühmade sees on peaaegu sama suured kui rühmade vahel. Kui võrrelda 2023. aasta andmeid, selgub, et

tulukamad omavalitsused on vähem efektiivsed kui toimetulevad omavalitsused. See võib osutada, et paljud väiksema tuluga omavalitsused on piiratud ressursse targalt kasutades nupukamad.



**Joonis 35.** Omavalitsuste keskmised efektiivsuskoorid aastatel 2022–2023 tulukuse alusel grupeerituna

Allikas: Estonian Business School Arenguseire Keskuse tellimusel

**Eesti omavalitsusi iseloomustab piiratud rahaline iseseisvus** – nende tulubaas põhineb peamiselt riiklikul tulumaksul ning riigieelarvelistel eraldistel, sealhulgas toetus- ja tasandusfondil. Analüüsi tulemused näitavad, et **suurem riigi tulusiirete osakaal omavalitsuste eelarves mõjutab omavalitsuste efektiivsust positiivselt** ehk teisisõnu – riigi suurem rahaline panus tõstab KOVide tõhusust.

Teaduskirjanduses on leitud, et keskvalitsuse siirded võivad tõepoolest parandada efektiivsust, eriti juhul, kui nendega kaasnevad selged kvaliteedistandardid ja tugev institutsionaalne kontroll rahakasutuse üle. Teisalt tuuakse ka välja, et efektiivsust võiks tõsta hoopis omavalitsuste suurem rahaline iseseisvus, kuna see tähendaks valitud esindajate suuremat vastutust elanike ees ja seetõttu soodustaks tõhusamat ressursikasutust.<sup>90</sup>

**Tabel 9.** Keskkonnategurite mõju omavalitsuste tehnilisele efektiivsusele

| Teiste riikide omavalitsuste analüüsid                                                                                                     | Eesti omavalitsuste analüüs                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sisemigratsioon ja rändetaustaga rahvastiku osakaalu suurenemine vähendab efektiivsust.                                                    | Eesti andmete analüüs sellist seost ei tuvastanud.                                                               |
| Rahvastiku tihedus ja kasv ning alla 18-aastaste osakaal rahvastikus suurendab, üle 65-aastaste elanike osakaal aga vähendab efektiivsust. | Rahvastiku tihedus suurendab omavalitsuse efektiivsust.                                                          |
| Keskmine palk ja kõrgharitud osakaal suurendab ning töötute osakaal vähendab omavalitsuste efektiivsust.                                   | Kõrgemalt haritud osakaal suurendab efektiivsust. Kõrgema palgatasemega omavalitsused on pigem ebaefektiivsemad. |
| Omavalitsuse valijate parempoolne ideoloogiline positsioon suurendab efektiivsust.                                                         | Omavalitsuse valijate parempoolne ideoloogiline positsioon suurendab efektiivsust.                               |
| Omavalitsuse naisjuht ja nende arv mõjutab positiivselt omavalitsuste efektiivsust.                                                        | Eesti andmete analüüs sellist seost ei tuvastanud.                                                               |
| Suuremad tulusiirded keskvalitsuselt vähendavad omavalitsuste efektiivsust.                                                                | Riigi suur rahaline osalus eelarves tõstab omavalitsuste efektiivsust.                                           |

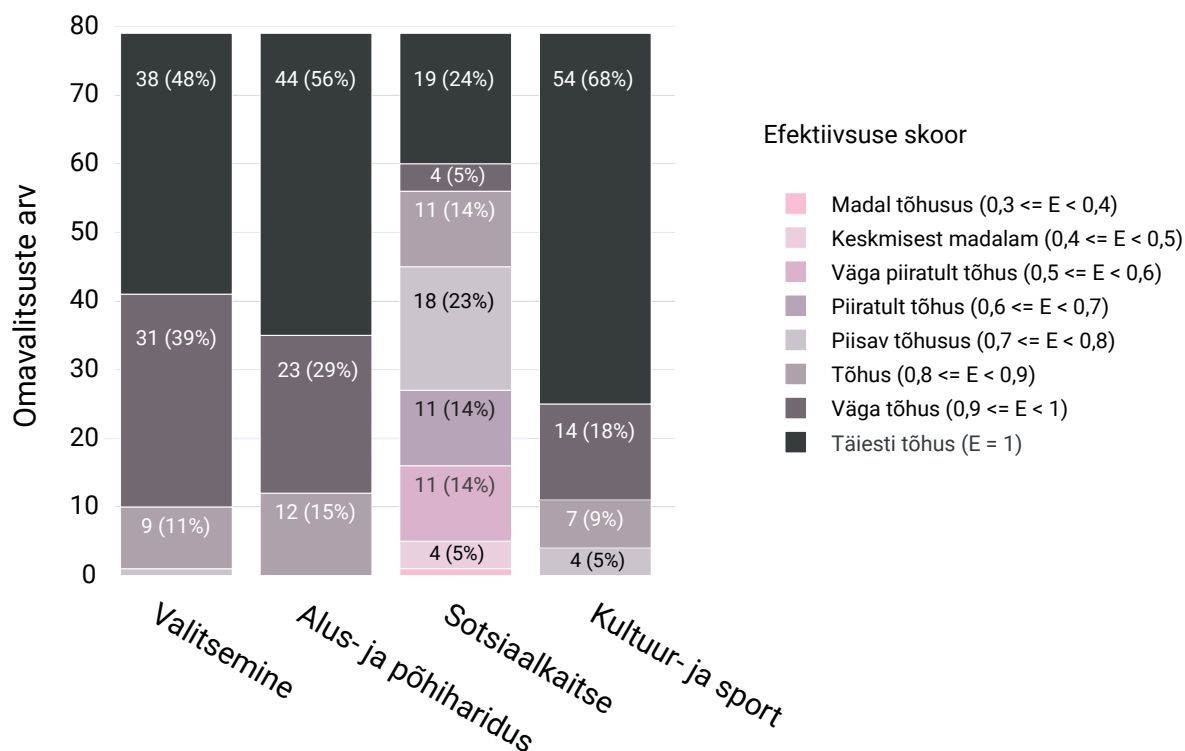
Allikas: Estonian Business School Arenguseire Keskuse tellimusel

## Kõige madalam on efektiivsus sotsiaalkaitse valdkonnas

Kuna tehniline efektiivsus võib teenusvaldkonniti erineda, hinnati lisaks üldisele efektiivsustasemele ka nelja teenusvaldkonda: üldvalitsemine, haridus, sotsiaalne kaitse ning kultuur ja sport. Analüüs osutab, et valdkondlikud efektiivsuskoorid on omavahel seotud väga nõrgalt, kui üldse. See- ga võib järeldada, et **puudub kindel „pailapse“ muster** ehk omavalitsused, kes on head ühes valdkonnas, ei ole seda teistes (ja vastupidi).

Üldmustrina on omavalitsused ka teenusvaldkonniti väga efektiivsed. Samas, **sotsiaalkaitse valitsemise efektiivsuskoorid on keskmiselt tunduvalt madalamad** kui teistes teenusvaldkondades. Kui teistes valdkondades on ligi pooled omavalitsused täiesti efektiivsed, siis sotsiaalkaitse valdkonnas on täiesti tõhusad vaid veerand omavalitsustest. Efektiivsuskoor jääb alla 0,5 viiel omavalitsusel (joonis 36).

<sup>90</sup> Narbón-Perpiñá, I., ja Kristof De Witte. „Local Governments' Efficiency: A Systematic Literature Review—Part II“. [International Transactions in Operational Research](#) 25, nr 4 (juuli 2018): 1107–36



**Joonis 36.** Omavalitsuste tehniline efektiivsus teenusvaldkondade järgi 2023

Allikas: Estonian Business School Arenguseire Keskuse tellimusel

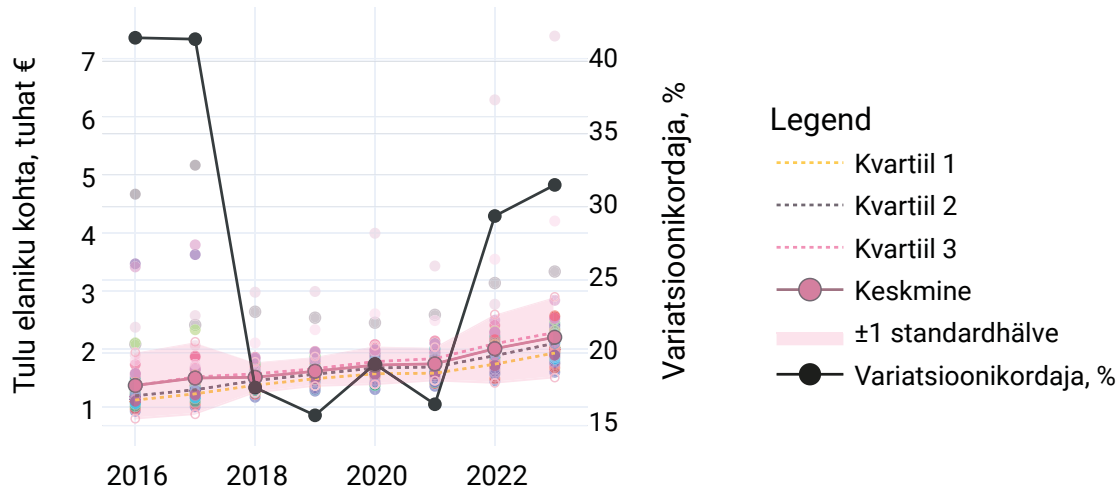
Kõikide valdkondade efektiivsusskoorid erinevad statistiliselt tulususe poolest, aga üldvalitsemine ning kultuur ja sport tagamaalisuse poolest.

Seega, üldmustrina on suurema finantsvõimekusega omavalitsuste efektiivsusskoorid kõrgemad.



**Haldusreform aitas ühtlustada omavalitsuste tulusid elaniku kohta, kuid alates 2021. aastast on erinevused taas tõusuteel.** Alates 2016. aastast, mil reform tehti, on omavalitsuste tulud absoluutarvudes märkimisväärselt suurenenud: kui 2016. aastal olid omavalitsuste põhitegevuse

tulud kokku 1,62 miljardit eurot, siis 2023. aastaks olid need tõusnud 2,92 miljardi euroni ehk kasvanud ligi 80%, samas kui inflatsioon oli 47%. **Tulude kasv kajastub ka keskmistes tuludes elaniku kohta**, mis tõusid samal perioodil 1380 eurolt 2210 euroni (joonis 38).



**Joonis 38.** Kohalike omavalitsuste põhitegevuse tulud elaniku kohta

Allikas: Statistikaamet, tabelid RR300, RV0291, RV068. Arenguseire Keskuse arvutused

Märkus: joonisel esitatud andmed põhinevad vaatlusaasta 1. jaanuaril kehtinud haldusjaotusel.

Andmed enne 2018. aastat on arvatatud 01.01.2018 kehtinud haldusjaotuse alusel. Variatsioonikordaja on suhtarv, mis näitab andmete hajuvust võrreldes keskmisega. Kordaja suurenemine viitab sellele, et omavalitsuste sissetulekute erinevused elaniku kohta on kasvanud.

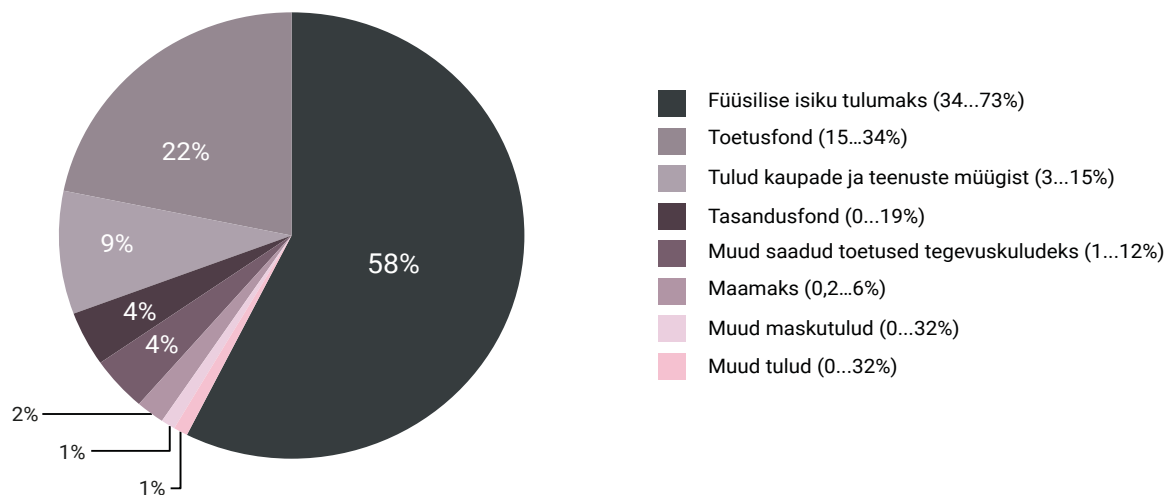
Pärast haldusreformi vähenesid omavalitsuste tuluerinevused elaniku kohta oluliselt – suurima ja väikseima tulu vahe kahanes poole võrra (5-kordsest 2016. aastal 2,5-kordseks 2021. aastal). **2024. aastaks on suurima ja väikseima tuluga omavalitsuste vahe suurenenud taas 4,6-kordseks.** Lahknemise põhjus võib olla nii ühinemistoetuste lõppemine kui ka piirkondlikult erinev majandusareng, mis toob rohkem tulumaksutulu suuremates ja majanduslikult aktiivsemates piirkondades.

Seega, hoolimata kiirest tulude ühtlustumisest aastatel 2016–2021, mil erinevused vähenesid poole võrra, on järele jõudmine praeguseks aeglustunud. Praeguste trendide jätkudes kuluks

10 aastat, et mahajääjad taas poole võrra järele jõuaks.

## Autonoomsete tulude osakaal suureneb visalt

Kohalike omavalitsuste sissetulekud pärinevad mitmest allikast, nagu üksikisiku tulumaks, riiklikud toetused ja müügitulu. **Kuigi eesmärk on olnud sissetulekute mitmekesistamine, pole tuluallikate struktuur oluliselt muutunud** – peamine osa tuludest (58%) tuleb riiklikult reguleeritud üksikisiku tulumaksust, omavalitsuste autonoomsete tulude osakaal on jäänud väikeseks (joonis 39).



**Joonis 39.** Kohalike omavalitsuste tuluallikate osakaal aastal 2023, sulgudes suurim ja väikseim väärtus omavalitsuste järgi

Allikas: Statistikaamet, tabel RV0291. Arenguseire Keskuse arvutused

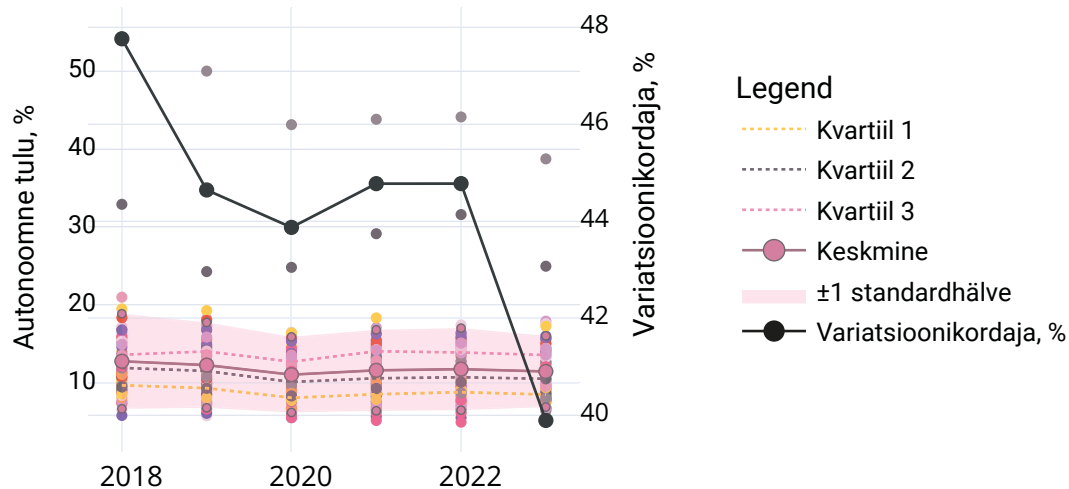
Märkus: nurksulgudes on toodud näitaja väikseim ja suurim väärtus, arvestades kõiki omavalitsusi.

Omavalitsuste tuluallikate mitmekesisust iseloomustab Gini indeks, kus väärtus 1 osutab, et kõik tulud pärinevad ühest allikast, ja väärtus 0 näitab, et tuluallikad on ühtlaselt jaotunud. **Eesti omavalitsuste tulude Gini indeks on vahemikus 0,88–0,93, mis näitab tugevat tulude kontsentreeritust kõikides omavalitsustes. Aastate jooksul pole omavalitsuste tulu mitmekesisus selle näitaja järgi kasvanud.** Vastupidi, omavalitsustes, mille sissetulekud olid varem mitmekesisemad, on indeksi väärtus väheke suurenenud, mis viitab tulude koondumise ühtlustumisele. **Omavalitsuste tulustruktuuris ei ole oluliselt kasvanud ka autonoomsete tulude** (näiteks maamaks, kohalikud maksud ja tegevustulud) **osakaal**, mille kujundamisel on omavalitsustel suurem otsustusõigus (joonis 40).

**Eestis on omavalitsuste tuluautonoomia teiste riikidega võrreldes madal ja pigem langevas trendis** – 2018. aastal moodustasid omavalitsuste autonoomsed tulud keskmiselt 14% kogutuludest ning 2023. aastal 12% võrreldes Euroopa Liidu keskmisega – 43%<sup>92</sup>. Omavalitsuste vahel varieerub autonoomsete tulude osakaal 5–39%, kusjuures kolm neljandikku omavalitsustest jäävad selle näitaja poolest alla 14%. Nagu eespool märgitud, võib suurem autonoomia tõsta omavalitsuste tõhusust, sest kui elanikud tasuvad teenuste eest rohkem omavalitsuste endi kujundatud maksude ja tasude kaudu, suureneb omavalitsusjuhtide vastutus teenuste pakkumisel.

<sup>92</sup> Euroopa Regioonide Komitee. (2024). [Decentralization Index](#)





**Joonis 40.** Kohalike omavalitsuste autonoomsete tulude osakaal  
Allikas: Statistikaamet, tabel RR300. Arenguseire Keskuse arvutused

### Kohalike maksude kasutus Eestis

Kohalikest maksudest<sup>93</sup> kasutavad omavalitsused praegu teede ja tänavate sulgemise maksu (2023. aastal laekus kokku umbes 7,7 miljonit eurot), reklaamimaksu (2,3 miljonit eurot) ja parkimistasu (8,9 miljonit eurot), andes laekumiste kogusummaks ligi 19 miljonit eurot<sup>94</sup>. (Kui kohalike maksude hulka arvestada ka maamaks, mille osas omavalitsuse otsustusõigus on küll piiratud, laekus kokku 78 miljonit eurot.)

2023. aastal moodustasid kohalikud maksud vähemalt pooltes omavalitsustes üle ning teises pooles alla 1,8% kogutuludest (mediaan). Veerandis omavalitsustes ületas see osakaal 3,1%. **Perioodil 2020–2023 on 29 omavalitsuses kohalike maksude osakaal tuludes kahanenud.** Ülejäänutes ehk enam kui pooltes omavalitsustes on see siiski kasvanud, kuid aeglasemalt kui kogutulud.

Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt kasvavad reklaamimaksu ning teede ja tänavate sulgemise maksude laekumised aastaks 2030 umbes 11% ja aastaks 2035 ligikaudu 35%, ulatudes kokku hinnanguliselt 14 miljoni euroni. Kui kohalike maksude hulka arvestada ka maamaks, on kasvumäärad vastavalt 39% ja 69%, mille tulemusena ulatub nende maksude tulu omavalitsustele 2035. aastal ligikaudu 112 miljoni euroni.

### Teenustaseme märgatav tõstmine eeldab uusi tuluallikaid või läbimurdelist innovatsiooni

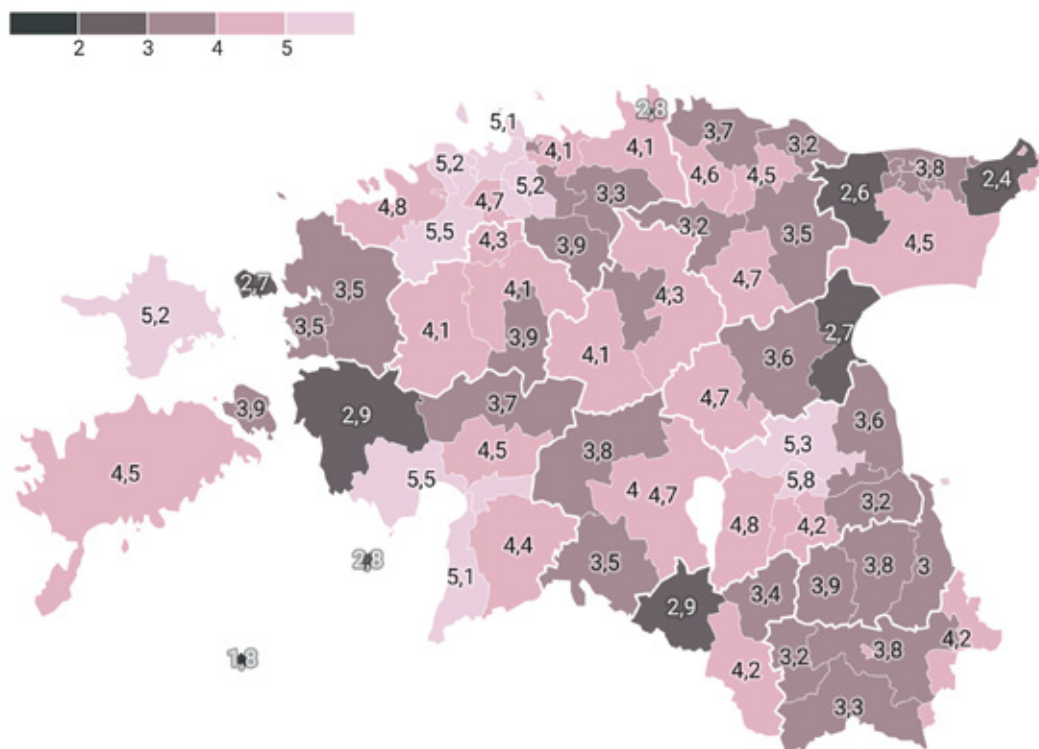
Eesti elanikud alates väikelastest kuni eakateni kasutavad kohalike omavalitsuste pakutavaid teenuseid iga päev. Minuomavalitsus.ee<sup>95</sup> veebilehel hinnatakse 18 valdkonnas (näiteks haridus,

elamumajandus, sotsiaalne kaitse, ettevõtlus-keskkond jt), kui hästi omavalitsused oma elanikele avalikke teenuseid pakuvad, ning arvutatakse omavalitsuste keskmine teenustase. Aastal 2023 jäi see skoor omavalitsustes 9 punkti süsteemis vahemikku 1,8–5,87, keskmise tasemega 4,02 (joonis 41).

<sup>93</sup> Kohalike maksude seadus, vastu võetud 21.09.1994, RT I 1994, 68, 1169, jõustumine 24.10.1994

<sup>94</sup> Statistikaamet, tabel RR 300

<sup>95</sup> [Minuomavalitsus.ee](https://minuomavalitsus.ee)

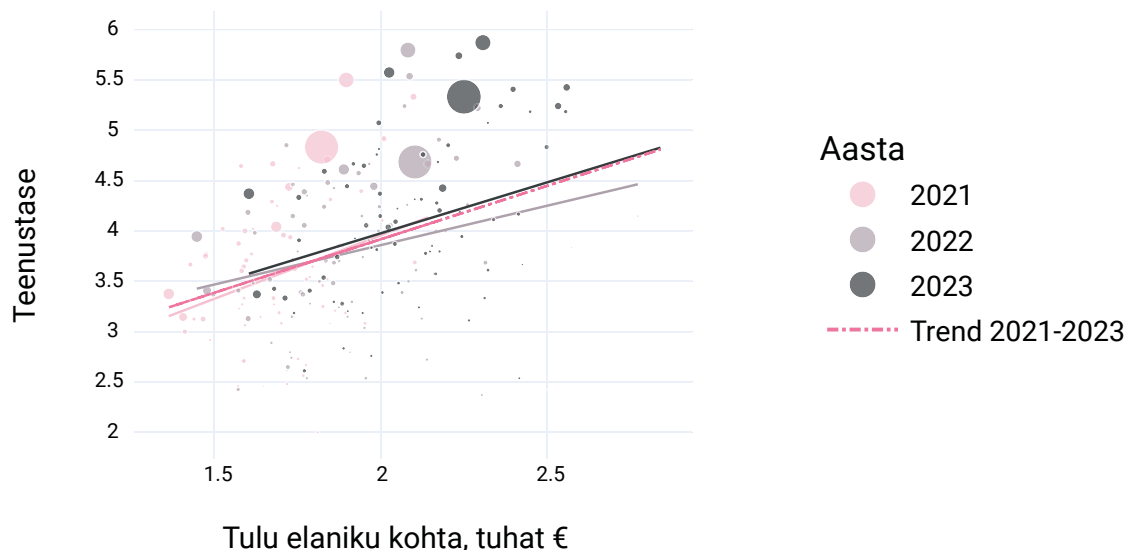


**Joonis 41.** Omavalitsuste teenustase aastal 2023

Allikas: Minuomavalitsus.ee, Arenguseire Keskuse arvutused

Avalike teenuste tase sõltub olulises osas rahastamisest – mida suurem on omavalitsuse tulu elaniku kohta, seda parem on ka teenustase omavalitsuses (joonis 42). Üldise seosena selgub

perioodi 2021–2023 andmetest, et **10% suurem tulu elaniku kohta vastab ligikaudu 4% kõrgemale teenustasemele**<sup>96</sup>.



**Joonis 42.** Omavalitsuste teenustase ja tegevuskulud elaniku kohta perioodil 2021–2023

Allikas: Statistikaamet, tabel RR 300, ja Minuomavalitsus.ee, Arenguseire Keskuse arvutused

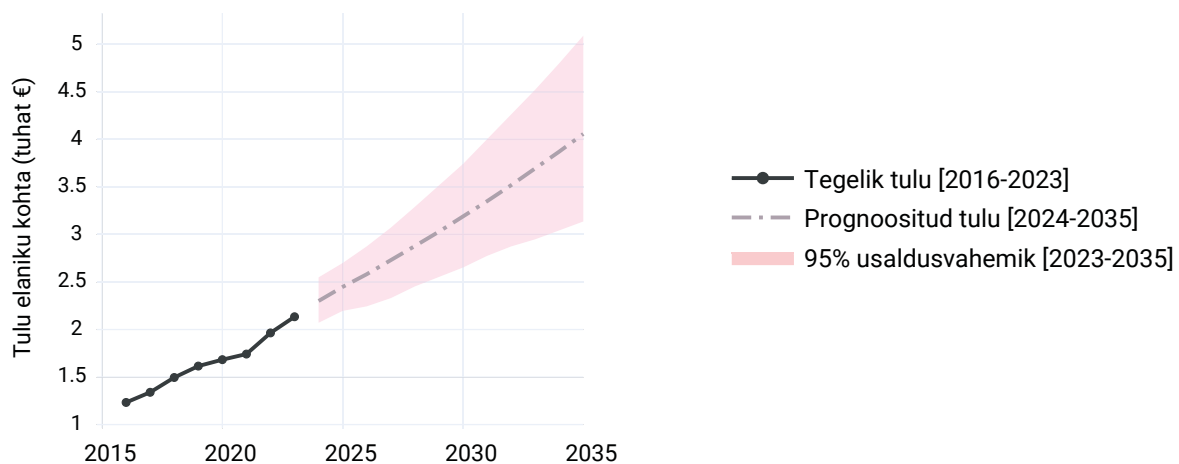
Märkus: joonisel tähistavad suuremad mummud rahvarohkemaid omavalitsusi; mummude ja joonte värvid tähistavad eri aastaid.

<sup>96</sup> Omavalitsuste sissetulekute erinevust arvestades oleks 10% keskmise kasvuga võrreldav see, kui madalama sissetulekuga viiendiku omavalitsuste tulu elaniku kohta kasvaks 15%, keskmise sissetulekuga omavalitsuste tulu suureneks 10% ning suurima sissetulekuga kümnendiku omavalitsuste tulu kasv oleks 2,5%.

Omavalitsuste tulud on aastate jooksul märgatavalt kasvanud. **Senise kasvutrendi jätkudes suureneksid tulud nominaalselt 10% võrra umbes 2–3 aastaga** (joonis 43).

**Kuid kuigi tulud on kasvanud, on omavalitsuste rahaline olukord halvenenud.** Omavalitsuste finantsolukorra indeksi<sup>97</sup> keskväärtus üle kõigi omavalitsuste on sel kümnendil vähenenud ning omavalitsuste võlakohustused on suurenenud

909 miljonilt eurolt 2021. aastal 1141 miljoni euroni 2023. aastal (omavalitsuste võlg vastavalt 2,89% ja 2,99% SKPst)<sup>98</sup>. Eelarvepuudujääk on umbes 105 miljonit eurot (20 omavalitsuse tuleml on positiivne)<sup>99</sup>. Seetõttu ei piisa teenustaseme parandamiseks üksnes prognoositavast nominaalsest tulude kasvust, vaid vaja on ka täiendavaid tulusid, et tagada rahastamise jätkusuutlikkus ja investeerimisvõime.



**Joonis 43.** Omavalitsuste tulude prognoos

Allikas: Statistikaamet, tabel RR 300, Rahandusministeeriumi pikaajaline majandusprognoos, Arenguseire Keskuse arvutused

Omavalitsuste tulude suurendamise kesksed valikud on:

1. muuta üksikisiku tulumaksutulu jaotust keskvalitsuse ja omavalitsuste vahel,
2. tõsta ja/või lisada kohalikke makse.

Omavalitsuste peamine tuluallikas on riiklikult reguleeritud füüsilise isiku tulumaks, mis moodustab keskmiselt 58% nende kogutuludest, varieerudes omavalitsustes 34% ja 73% vahel. Avalikkuses on kõlanud ettepanekuid suurendada tulumaksu osa, mis laekub otseselt omavalitsustele.<sup>100</sup> 2023. aastal eraldati riigieelarvesse lae-

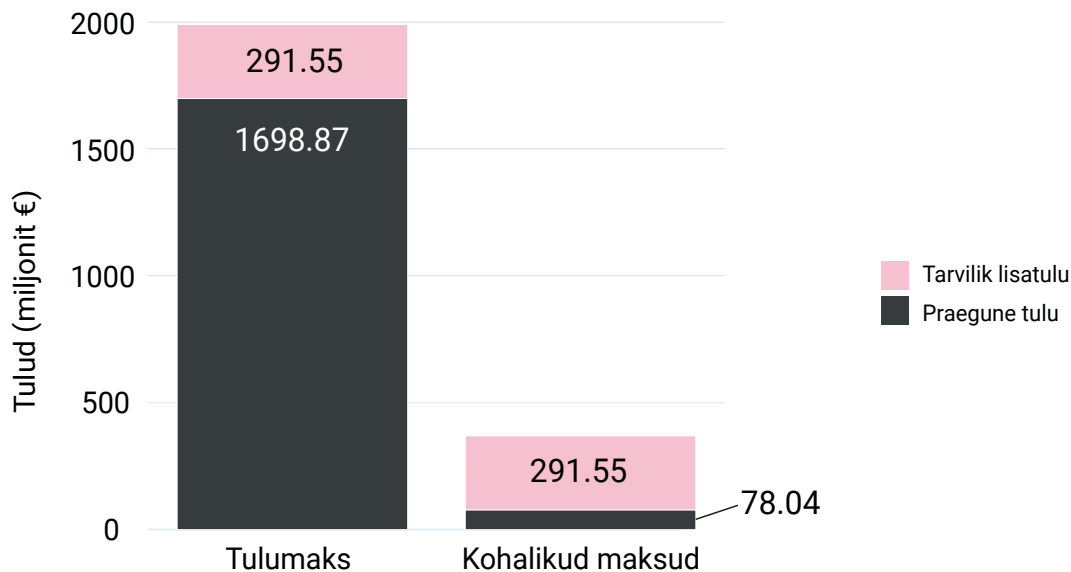
kunud füüsilise isiku tulumaksust ligikaudu 71% kohalikele omavalitsustele. **Tulude 10% suurendamiseks, mille tulemusel tõuseks teenustase 4%, oleks vajalik, et omavalitsustele laekuv osa suureneks umbes 83%-ni kogu tulumaksutulust.** See tähendaks, et omavalitsuste tulumaksutulu kasvaks ligikaudu 1,17 korda (joonis 44) ning tulumaks moodustaks omavalitsuste kogutuludest senise 58% asemel 62%. Siiski tähendaks selline muutus, et valitsemissektoril oleks tervikuna vaja leida täiendavaid tuluallikaid või vähendada kulutusi teistele ülesannetele ja avalikele teenustele.

<sup>97</sup> Minuomavalitsus.ee. [Omavalitsuste finantsolukorra indeks](#)

<sup>98</sup> Rahandusministeerium. [Rahandusministeeriumi suvine majandusprognoos 2024](#)

<sup>99</sup> Statistikaamet. Tabel RR300: kohalike eelarvete põhitegevuse tulud, kulud ja tuleml. Vaadatud 10.12.2024

<sup>100</sup> Eesti linnade ja valdade liit. [Riigieelarve läbirääkimised](#), RE 2025 ja RES 2025–2028



**Joonis 44.** Omavalitsuste tulu 10% suurendamise võimalused

Allikas: Statistikaamet, tabel RR 300; Arenguseire Keskuse arvutused

Teisalt argumenteeritakse, et omavalitsuste tulude suurendamiseks võiks rohkem kasutada kohalike makse, sealhulgas võimaldada kehtestada uusi kohalike makse (nt turismimaks). Kuna kohalikud maksud moodustavad omavalitsuste tuludest väikese osa (2,7%), siis **omavalitsuste tulude suurendamiseks umbes 10% ja seeläbi teenustaseme suurendamiseks umbes 4% on tarvis omavalitsuste kohalike maksude tulu suurendada ligi viis korda võrreldes praegusega.**

Kuigi see võimaldaks muuta omavalitsuste tulubaasi autonoomsemaks, kasvaks kohalike maksude osakaal SKPst praeguselt 0,2%-lt 1%-ni ja selle võrra suureneks ka üldine maksukoormus Eestis. Kohalike maksudega võib kaasneda ka täiendav halduskoormus, kui seda maksu asuvad koguma omavalitsused ise.

# Kohalike teenuste kättesaadavust mõjutavad mitmed megatrendid

Foto: Shutterstock

Tulevik ei oota meid kümnendi lõpus – see on juba siin, kujundades tasahilju, aga järjekindlalt meie igapäevaelu. Megatrendid ehk suured, üleilmsed suunamuutused mõjutavad kõike alates tehnoloogiast ja keskkonnast kuni tööjõu ja väärtushinanguteni. Kirjandusele ja STEEP-analüüsile tuginedes toome esile seitse suuremat megatrendi, mis mõjutavad kohalike avalike teenuste ilmet.



**Joonis 45.** Seitse megatrendi, mis kujundavad kohalike avalike teenuste kättesaadavust. Märkus: STEEP ehk S = Social, T = Technological, E = Economical, E = Environmental, P = Political



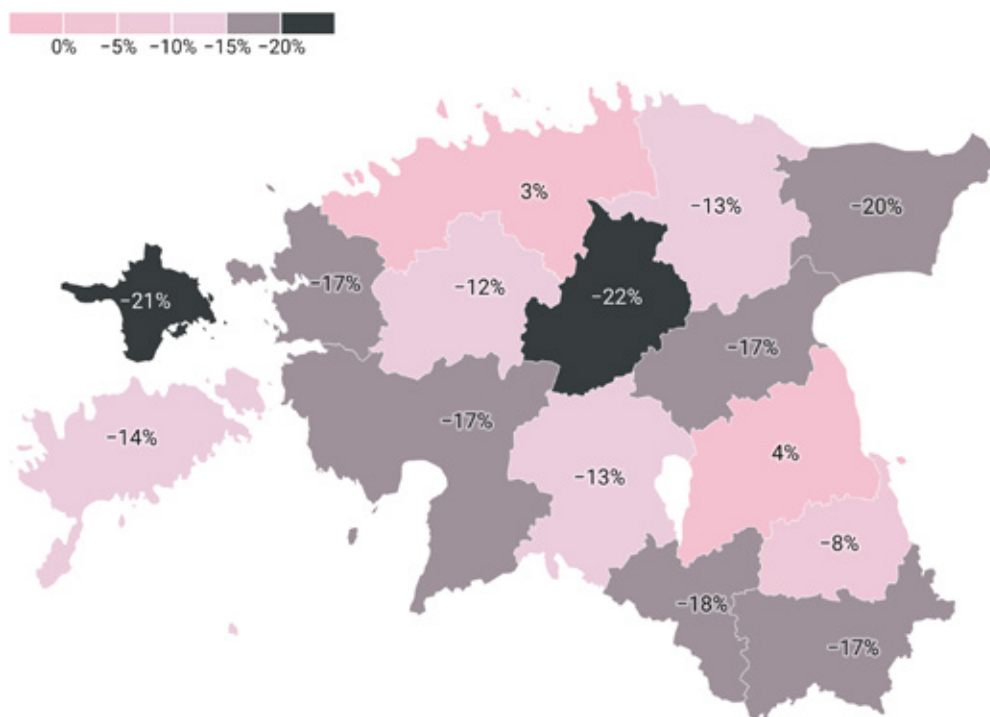
## Trend 1: rahvastik vananeb ja enamikus Eesti paigus ka väheneb

Väljaspool Tallinna, Tartut ja nende tagamaad jääb inimesi vähemaks ja rahvastik vananeb – nii tarbijaid kui teenusepakkujaid on vähem. Vaja on paindlikke lahendusi, mis tagavad teenuste toimimise ka seal, kus inimesi napib, aga nende vajadused pole kuhugi kadunud.

Statistikaameti rahvastikuproгноos aastani 2050 toob kasvavate piirkondadena välja üksnes Harju- ja Tartumaa, kõigis ülejäänud maakondades elanike arv väheneb (joonis 46). Vähenev rahvastik tähendab, et paljudes piirkondades võivad koolid ning tervishoiu- ja sotsiaalteenused kaotada

kriitilise hulga kasutajaid, muutes nende püsimise keeruliseks.

Et vältida teenuste kadumist kahaneva rahvastiku tingimustes, vajab Eesti paindlikke ja piirkondlikke eripärasid arvestavaid lahendusi, olgu nendeks mobiilsed teenused (nt Rootsis ja Hispaanias raamatukogubussid<sup>101</sup>, tervisebussid), e-teenused (nt e-raamatute laenutus või perearsti veebikon-sultatsioon) või kogukonnakesksed teenusemu-delid (nt kogukonnamajad, kus ruume ja töötajaid ristikasutatakse).



**Joonis 46.** Prognoseitav rahvaarvu muutus aastatel 2025–2050

Allikas: Statistikaamet, tabel RV085

Hästi kättesaadav ja kvaliteetne teenus (nt hinnatud perearst või hea mainega kool) mõnes omavalitsuses meelitab kasutajaid ka kaugemalt ning

võib tagada teenuse elujõu, isegi kui kohalik elanikkond väheneb. Heade transpordiühenduste korral võib see viia piirkondliku spetsialiseerumiseni,

<sup>101</sup> [Hispaania mobiilsed raamatukogud](#); [Rootsi mobiilsed raamatukogud](#).

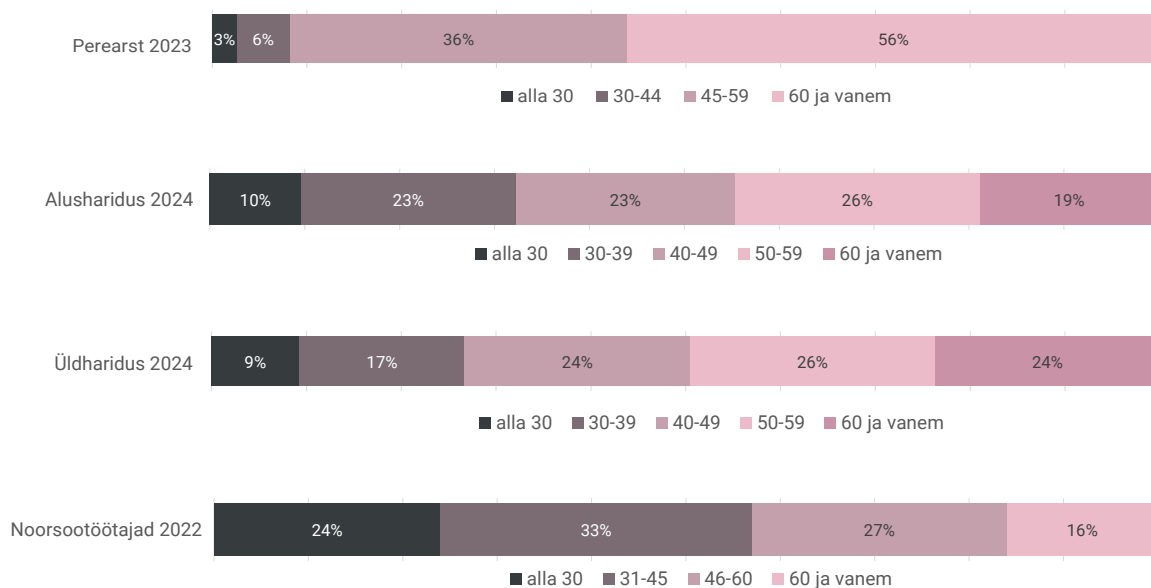


kus KOVi teevad teenuste pakkumisel koostööd, delegeerides teenuste osutamist üksteisele vastavalt igapäevastele tugevustele.

### Teenuste püsimist ohustab vananev tööjõud.

Kõige kriitilisem on spetsialistide vananemine tervishoius: järgneva 10 aasta jooksul jääb tööturalt kõrvale ligi 50% praegu töötavatest perearstidest. Asendusvajadus on eriti suur väljaspool Tallinna, Tartut ja Ida-Virumaad, kus on vähem alla 50-aastaseid perearste<sup>102</sup>. SA Kutsekoda (OSKA)

hinnangul on ligikaudu 260 000 inimest (19% rahvastikust) juba kaotanud või peagi kaotamas oma perearsti pensionile jäämise tõttu ning veel umbes 120 000 inimest on samas olukorras järgmise viie aasta jooksul. Perearstide erialalt lahkumise mediaanvanus aastatel 2019–2022 oli 71 aastat, mis näitab, et paljud arstid töötavad juba aastaid üle pensioniea. Kõige kriitilisem on olukord maa- ja linnakondades, kus pensioniealiste arstideta võib teenuse kättesaadavus täielikult kaduda.



**Joonis 47.** Perearstide<sup>103</sup>, alus- ja üldharidustöötajate<sup>104</sup> ning kultuuri- ja noorsootöötajate<sup>105</sup> vanuseline profiil

Märkus: aluseks on võetud viimane aasta, mille kohta on andmed olemas.

Haridustöötajate vanuseline jaotus on mitmekesisem kui perearstidel, siiski olid 2024. aastal 24% õpetajatest 60-aastased või vanemad. Kõige väiksem on tööjõu vananemise risk noorsootöös, kuna spetsialistid on keskmiselt nooremad.

Samas mõjutavad noortevaldkonna spetsialistide järelkasvu hariduslike erivajaduste kasv teenuse

sihtrühmas ja madal palk – 85% noortevaldkonna töötajatest teenib alla 1500 euro kuus.<sup>106</sup> Ka kultuuri- ja spordivaldkonnas pole peamine mure õpetajate ja treenerite vanus, vaid madal palgataase. Kohalike omavalitsuste andmetel on kultuuri- ja sporditöötaja keskmine palk vaid 74% KOVi keskmisest töötasust.<sup>107</sup>

<sup>102</sup> Riigikontroll (2022). Ülevaade „Eesti tervishoiu suundumused“

<sup>103</sup> Tervisestatistika ja terviseuuringute andmebaas. Tabel THT002

<sup>104</sup> Haridussilm/EHIS

<sup>105</sup> Kivistik et al. 2023. [Eesti noortevaldkonna töötajaskonna töötingimused](#). Tartu: Balti Uuringute Instituut

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> Aarna et al. 2025. [Omavalitsuste tehniline efektiivsus](#)

**„Höbetöötajate“ potentsiaal ja piirangud Eestis**

Rahvastiku vananedes võiks üle 60-aastaste inimeste (nn höbetöötajad) töötamine muutuda uueks normiks – see oleks kasulik nii riigile kui ka vanemaealistele endile, kellest paljud sooviksid tööd jätkata. Siiski seab sellele arengule olulise takistuse suhteliselt väike tervena elatud aastate arv.

Aastaks 2050 üle 60-aastaste osakaal maailmas kahekordistub.<sup>108</sup> Ka Eesti liigub samas suunas: 2050. aastaks kasvab üle 65-aastaste inimeste osakaal praeguselt 20%-lt 27%-ni.<sup>109</sup> Samas on Eestis teiste riikidega võrreldes suhteliselt madal tervena elatud aastate arv – ligi 20 aastat oma elu lõpust elatakse tervisepiirangutega<sup>110</sup>. Lisaks võivad vanemaealistele probleeme tekitada tööturul valitsevad hoiakud: 2023. aastal tehti 21 riigis uuring, milles osales rohkem kui 21 000 üle 55-aastast inimest, millest selgus, et 25% üle 55-aastastest inimestest sooviks töötada ka vanas eas, ent tajuvad tööturul vanuselisi tõrkeid.<sup>111</sup>

**Tabel 10.** Tervena elatud aastad ja oodatav eluiga sünnihetkel

|                                   | Tervena elatud aastad<br>sünnihetkel (2024) | Oodatav eluiga (2024) |
|-----------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------|
| Mehed                             | 56,8                                        | 75,1                  |
| Naised                            | 60,6                                        | 83,4                  |
| Linnade ja väikelinnade elanikud  | 59,7                                        | NA                    |
| Maalise asustuspiirkonna elanikud | 56,5                                        | NA                    |

Allikas: Statistikaamet, tabelid TH75, TH72 ja RV045



## Trend 2: infovälja killustumine polariseerib ning raskendab avalike teenuste kujundamist

Info- ja suhtluskeskkond on viimastel kümnenditel muutunud: traditsioonilise, kõiki ühendava meediaruumi asemele on tulnud digitaalselt juhitud, isikupärastatud infovoog, mida kujundavad algoritmid, sotsiaalvõrgustikud ja tarbija enda valikud. Selle tulemus on killustunud infoväli, kus inimesed puutuvad kokku peamiselt enda-

sarnaste vaadetega – nii tekivad infomullid ja kõlakambrid. Selline areng vähendab ühiskondlikku ühisosa, õõnestab usaldust institutsioonide vastu ning muudab keerulisemaks laiapõhise toetuse saavutamise isegi hästi kavandatud avalikele teenustele.

<sup>108</sup> WHO (2024). [Ageing and health](#).

<sup>109</sup> Statistikaamet, „[Eesti Rahvastikupüramiid](#)“, 28.10.2024

<sup>110</sup> Statistikaamet, andmetabel TH75

<sup>111</sup> McKinsey Health Institute (2023). [Age is Just a Number: How Older Adults View Healthy Aging](#)

Tänapäeva digikeskkonnas ei loeta infot enam põhjalikult ega hinnata selle usaldusväärsust – infot valitakse ja seda jagatakse eelkõige populaarsuse, mitte sisu või allika järgi. USA teadlaste enam kui 35 miljoni sotsiaalmeediapostituse analüüs näitas, et **75% linkidest jagatakse neid avamata**<sup>112</sup>. Eriti kiiresti levivad poliitilised ja vastuolulised lood, kus arvamused kujunevad sageli üksnes pealkirjade põhjal, seejuures negatiivsed pealkirjad suurendavad klikitavust märkimisväärselt, samas kui positiivsed mõjuvad vähem<sup>113</sup>. See tähendab, et suur osa avalikkuse hoiakutest kujuneb pealiskaudse ja emotsionaalselt laetud info põhjal, soodustades äärmusseisukohti ja valearusaamu ning mõjutades ka seda, kuidas avalikke teenuseid mõistetakse, usaldatakse ja vastu võetakse.

Kuigi kõlakambrid on sageli seotud sotsiaalmeediaga, tekivad samalaadsed nähtused ka päriselus. Kui lapsed ja noored liiguvad peamiselt sarnase sotsiaaltaustaga eakaaslaste ringkondades, näiteks koolides ja lasteaedades, siis nende maailmapilt kitseneb<sup>114</sup>. Sama kehtib ka täiskasvanute kohta – kui igapäevane suhtluskeskkond koosneb ainult endasarnastest inimestest, muutub kokkupuude eri arvamuste ja kogemustega harvaks. **Selline suletud suhtlusringidesse koondumine vähendab empaatiat ja ühise arutelu võimekust, mistõttu kasvab oht, et avalikud teenused ei vasta enam eri sihtrühmade ootustele või satuvad ebavajaliku vastuseisu alla.**



### Trend 3: digiareng parandab ühenduvust, ent võib süvendada piirkondlikke lõhesid

**Teenuste edasine digiteerimine ja tehisarukasutuselevõtt aitab parandada teenuste kättesaadavust, kuid võib ka süvendada lõhesid. Tehnoloogia areng iseenesest ei taga head ja võrdselt ligipääsu – see sõltub sellest, kas või kuidas inimesed ja asutused tehnoloogiat kasutavad.**

**Vanuseline digilõhe taandub.** Positiivse arenguna väheneb vanuseline digilõhe aja jooksul loomulikult: 65–74-aastaste seas kasutab 58% interneti juba iga päev. Eelistatud tegevused on sarnased, sõltumata elukohast – internetipank, e-kirjad ja infootsing –, kuid näiteks arsti vastuvõtule registreerimine on linnade ja maapiirkondade vahel endiselt erinev (49,2% vs. 38,6%).<sup>115</sup>

Oluline on mõista, et **tuleviku eakas on digipädev ja eeldab ajakohaseid teenuseid.** Inimene, kes praegu on 45-aastane, on harjunud kiire ja läbi- paistva e-teenusega ning ootab sama ka 70-aastaselt aastal 2050. See muudab lähikümneanditel oluliselt teenuste kasutuspraktikat eakate seas.

**Tulevikus ei kulge digilõhe enam niivõrd inimgruppide, kuivõrd piirkondade ja asutuste vahelt.** Euroopa Liidu eesmärk on tagada, et aastaks 2030 oleks kõik Euroopa kodumajapidamised ühendatud gigabitikiiruse (1 Gbps) internetivõrguga. Eestis tähendab see vajadust viia ülikiire ühendus ligi 130 000 hoonesse, kus praegu sobiv taristu puudub.<sup>116</sup> Lairibaühenduse kättesaadavus

<sup>112</sup> Sundar, S. S., Snyder, E. C., Liao, M. et al. Sharing without clicking on news in social media. Nat Hum Behav 9, 156–168 (2025)

<sup>113</sup> Robertson, C. E., Pröllochs, N., Schwarzenegger, K. et al. (2023). [Negativity drives online news consumption](#). Nat Hum Behav 7, 812–822

<sup>114</sup> Levy, G., Razin, R. 2017. The coevolution of segregation, polarized beliefs and discrimination: the case of private versus state education. Am. Econ. J. Microecon. 9(4):141–70

<sup>115</sup> Statistikaamet (14.09.2023). [Eestimaalased kasutavad interneti järjest rohkem](#)

<sup>116</sup> MKM (2024). [Turutõrkepiirkondade lairibataristu maksumuse uuring](#)

maapiirkondades on Eestis endiselt linnadest madalam, viidates piirkondlikule digilõhele.

Piirkondlik digilõhe võib tuleneda ka omavalitsuste ebaühtlasest digivõimekusest, mille tulemusel osa omavalitsusi jääb digilahenduste kasutusele-

võtul ja tehisaru teenustesse integreerimisel teistest maha; siis on tegu institutsionaalse digilõhega. Hõreasustusega piirkondades kipuvad kokku langema vähenev elanikkond ja kehvem internetiühendus.

#### Iirimaa maaelu arengukava 2021–2025

Iirimaa maaelu arengukava<sup>117</sup> aastateks 2021–2025 loodi COVID-19-järgse taastumisplaanina, mille eesmärk on tugevdada maapiirkondade elujõulisust ja töövõimalusi. Arengukavas on kesksel kohal kaugtöö ja paindlike töövormide toetamine, et inimesed ei peaks töö või teenuste pärast suurematesse keskustesse kolima. Strateegia hõlmas 400 kaugtöökeskuse rajamist ja märkimisväärsed investeeringuid nii internetitaristusse kui ka avalike teenuste kvaliteedi parandamisse.

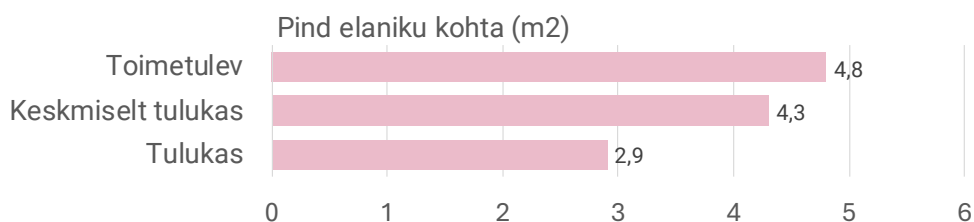


## Trend 4: olemasoleva teenustaristu ülalpidamiskulud kasvavad

Eestis on avalike teenuste hoonevõrk ulatuslik, kuid tihti väikese ja/või väheneva kasutavusega ning seetõttu kulukas. Paljudel omavalitsustel tekib küsimus: kas hoida hoonet või teenust avatuna?

2024. aastal osutati Eestis avalikke teenuseid 3691 hoones, kokku üle 5 miljoni ruutmeetri suu-

rusel pinnal. Vähemalt C-energiaklassiga hooned olid neist 44%.<sup>118</sup> Vaadates avalike teenuste osutamise seotud pinda elaniku kohta igas omavalitsuses (joonised 48 ja 49), selgub, et **suurim hoonepind elaniku kohta on omavalitsustes, mis kuuluvad toimetulevasse ehk majanduslikult keerulisemas olukorras olevasse gruppi.**



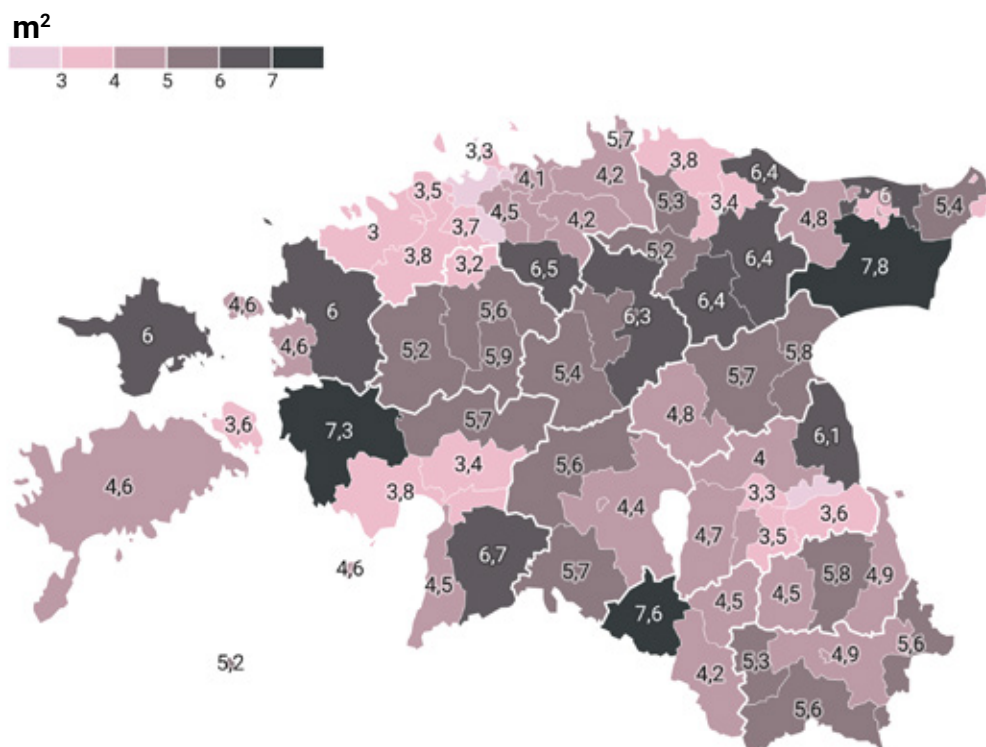
**Joonis 48.** Avalike teenuste pakkumisega seotud pind (m²) elaniku kohta tulukuse gruppides

Allikas: [minuomavalitsus.ee](http://minuomavalitsus.ee)

Märkus: tulukus näitab omavalitsuse tulu elaniku kohta võrreldes teiste omavalitsustega.

<sup>117</sup> Department of Rural and Community Development. (2021). [Our Rural Future: Rural Development Policy 2021–2025](https://www.gov.ie/en/publications-and-resources/publications/our-rural-future-rural-development-policy-2021-2025/). Government of Ireland

<sup>118</sup> Omavalitsuste kinnisvara ülevaade 2024. Allikas: [minuomavalitsus.ee](http://minuomavalitsus.ee)



**Joonis 49.** Avalike teenustega seotud pind (m<sup>2</sup>) elaniku kohta KOVides  
Allikas: Minuomavalitsus.ee

Eestis on halvas või väga halvas seisus 3% teeninduspinnast (163 216 m<sup>2</sup>), kuid omavalitsuste vahel kõigub näitaja 0–37% vahel. Parimas seisus on spordihooned, kõige kehvemas aga

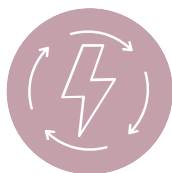
büroohooned (nt vallamajad) ja sotsiaalhoolekandeesutused. Paljud hooned on küll kasutatavad, aga funktsionaalselt ajale jalgu jäänud; see seab piirid ka teenuse kvaliteedile.

**Tabel 11.** Avalike hoonete seisukord 2024. aastal 5 palli skaalal

| Avalike teenuste hoonete seisukord |              |         |              |          |               |
|------------------------------------|--------------|---------|--------------|----------|---------------|
| Teenusvaldkonnad                   | 5 (väga hea) | 4 (hea) | 3 (rahuldav) | 2 (halb) | 1 (väga halb) |
| Spordihooned                       | 45%          | 38%     | 14%          | 2%       | 1%            |
| Haridushooned                      | 29%          | 43%     | 26%          | 2%       | 0%            |
| Sotsiaaltoetuste<br>hooned         | 24%          | 44%     | 30%          | 1%       | 1%            |
| Muud hooned                        | 29%          | 31%     | 36%          | 3%       | 1%            |
| Kultuuri- ja<br>meelelahutushooned | 21%          | 45%     | 26%          | 2%       | 6%            |
| Büroo- või<br>administratiivhooned | 11%          | 47%     | 35%          | 5%       | 2%            |

Allikas: Minuomavalitsus.ee

Märkus: 5 = ajakohastatud, vastab tervisekaitse ja tuleohutuse nõuetele; 4 = nõuetekohaselt hooldatud, eakohaselt kulunud, vastab suures osas tervisekaitse ja tuleohutuse nõuetele; 3 = rahuldavas seisukorras ehk kasutuskõlblik, ent funktsionaalselt vananenud ja vajab pidevat järelevalvet; 2 = vajab kiiremas korras tähelepanu, ei vasta tervisekaitse ja/või tuleohutuse nõuetele, avariioht, kõrgendatud risk; 1 = avariiline seisund, kasutamiseks ohtlik.



## Trend 5: kohalik taastuvenergia toetab avalike teenuste jätkusuutlikkust maapiirkondades

Kohalik taastuvenergia võib saada oluliseks hoo- vaks, mis toetab maapiirkondade elujõulisust ja seeläbi ka avalike teenuste arengut. Kohaliku taastuvenergia abil saab vähendada püsikulu- sid, lisaks luua kohalikke töökohti ja kasvatada vastupanuvõimet kriisidele.

Euroopa Kontrollikoja hinnangul on taastuven- ergia maaelu arengule potentsiaalselt positiivne mõju, kuna 72% taastuvenergiast toodetakse maapiirkonnas.<sup>119</sup> Taastuvenergia projektid, nagu tuulepargid, päikeseenergiafarmid ja biogaasijaa- mad, nõuavad nii ehitus- kui ka hooldustöid, luues

kohalikke töökohti ja elavdades majandust.<sup>120</sup> Kohapealne taastuvenergia tootmine soodustab uute tööstusinvesteeringute tulekut, eriti biores- sursside väärdamisega seotud valdkondades; aitab kaasa energiajulgeolekule ja võimaldab vä- hendada energiakulusid, sealhulgas avalikes hoo- netes. Maapiirkondades paiknevad ka paljud kut- sekoolid, mis koostöös kohalike omavalitsuste ja roheettevõtetega saavad pakkuda praktilist haridust valdkondades, nagu energiatõhus ehitus, taastuvenergia ja keskkonnajuhtimine.

### Kas sini- ja valgekraede kõrvale tekivad rohekraed?<sup>121</sup>

Rohekraed on uus määratlus, mis viitab spetsialistidele ja töötajatele, kelle ametikohad on otseselt seotud keskkonnasäästu ja jätkusuutlikkusega, olgu selleks taastuvenergia tootmine, rohetechno- loogiate arendus või energiatõhususe parandamine.<sup>122</sup> Kui sinikraed on olnud tööstuse selgroog ja valgekraed kontorimajanduse nägu, siis rohekraed tähistavad töökohti, mis aitavad aktiivselt vähendada majanduse keskkonnamõju.

Aastaks 2050 prognoositakse maailmas enam kui 300 miljoni rohekraelise töökoha teket, eriti maapiirkondades, kus taastuvenergia tootmine ning keskkonnatehnoloogiate rakendamine töös- tuses ja maamajanduses nõuab uusi oskuseid ja töökohti.<sup>123</sup>



## Trend 6: avalike teenuste planeerimisel põrkuvad ökonoomsus ja kriisikindlus

Avalike teenuste võrk on muutumas siseturvali- suse osaks. Teenuste koondamine kulutõhususe eesmärgil suurematesse keskustesse võib kriisi-

olukorras suurendada haavatavust, eriti haja- asustusega piirkondades.

<sup>119</sup> Euroopa Kontrollikoda (2018). [Taastuvenergia kestliku maaelu arengu edendajana: märkimisväärne koostoimepotentsiaal, mis on enamjaolt jäetud siiski kasutamata](#). Eriaruanne nr 5

<sup>120</sup> Euroopa Komisjon. (27.03.2024). [The long-term vision for the EU's rural areas: key achievements and ways forward](#)

<sup>121</sup> Deloitte (2023). [An overview of green job growth](#)

<sup>122</sup> ILO (2011). [Introduction to green jobs –key concepts](#)

<sup>123</sup> Deloitte (2022). [Work toward net zero](#)



Sagenevad kriisid alates COVID-19 pandeemiast ja Venemaa agressioonist Ukrainas kuni küberrünnakuteni näitavad, et erakorralistes olukordades peab iga piirkond suutma iseseisvalt hakkama saada, sest tugi keskustest või kaugemal asuvatelt teenuspunktidelt ei pruugi olla tagatud. Lisaks ei peaks kriisikindlust hindama vaid teenuse tavakasutuse alusel – oluline on ka potentsiaal kujundada teenus ümber varjumiskohaks, esmaseks toidujagamispunktiks või infoallikaks.

Nii Eestis kui ka mujal maailmas on rakendatud lahendusi, kus kriisivalmidus on lõimitud teenuse igapäevase toimimisega.

Eesti **kriisipoed**: üleriigiline generaatoritega varustatud kaupluste võrgustik aitab tagada toidu, esmatarbekaupade ja sularaha kättesaadavuse ka ulatuslike elektrikatkestuste korral. Üle Eesti planeeritakse kuni 100 kriisipoodi.<sup>124</sup>

Soomes on rajatud üle 50 000 **varjendi** 4,8 miljonile inimesele. Need toimivad tavaolukorras jõusaali või kohvikuna, kuid neid saab 72 tunni jooksul varjendiks ümber seada.<sup>125</sup>

Jaapanis on koolid ja lasteaiad kavandatud ka varjumispaikadena. Jaapanis hoitakse **lasteaiadades toiduvarusid** ja harjutatakse kriisikäitumist juba varasest east, kuna just väikeste laste evakueerimine on kriisiolukorras kõige keerulisem.<sup>126</sup>



## Trend 7: kohalike teenuste kvaliteedinõuded ja protsessid ühtlustatakse

Eestis on täheldatav suundumus avalike teenuste sisu ja kvaliteedi ühtlustamisele, mis väljendub riiklike juhiste, kvaliteedimõõdikute ja ühtsete seireplatvormide kasutuselevõtus.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab, et omavalitsused on õigustatud iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu, lähtudes elanike õigustatud vajadustest ja piirkondlikest iseärasustest.<sup>127</sup> Praktikas on see iseseisvus piiratud, sest suure osa omavalitsuste rahastusest määrab keskvalitsus<sup>128</sup> ning riiklikud kvaliteedinõuded ja juhised piiravad tegutsemisvabadust. Samuti ei pruugi ühtne riiklik arusaam heast teenusest alati piisavalt arvestada kohalikku eluolu, elanike eelistusi või piirkondlikke eripärasid.

Avalikud teenused liiguvad järjest enam digitaalsetele ühtsetele platvormidele, kus kasutajakogemus, andmevahetus, turvalisus ja tööprotsessid (nt rahvastikuregister, eesti.ee, digilugu, eKool jt) on kogu riigis ühtlustatud. Sarnaselt digiteenustega on ka füüsiliste teenuste (nt haridus, raamatukogud, sotsiaalhoolekanne) puhul kasvamas suundumus ühtlustamisele, eelkõige kvaliteedimõõdikute seadmise ja teenustaseme ühtsetel alustel hindamise<sup>129</sup> ning riiklike investeeringuotsuste kaudu. Näiteks kehtestati 2018. aastal sotsiaalteenustele kvaliteedipõhimõtted, mille alusel on Sotsiaalkindlustusamet töötanud välja kvaliteedijuhised paljudele kohaliku tasandi teenustele<sup>130</sup>, lisaks töötati välja rahvaraamatukogude kvaliteedihindamise mudel ja kriteeriumid.

<sup>124</sup> Eesti Varude Keskus (2025). [Kriisipoed](#)

<sup>125</sup> Osula, P. (2024). „Impulss“: Soome on loonud varjumiskohad 4,8 miljonile inimesele, ERR, 20. veebruar

<sup>126</sup> Vt Kids Web Japan. [Disaster Education in Japan: Preparing for Natural Disasters to Protect Kids' Lives](#)

<sup>127</sup> KOKS §6 lg 1

<sup>128</sup> Reiljan, J., Timpmann, K. (2016) [Eesti kohalike omavalitsuste rahandusliku sõltumatuse tagamine](#)

<sup>129</sup> [Hindamismetoodika | Minuomavalitsus](#)

<sup>130</sup> [Sotsiaalteenuste kvaliteedijuhised | Sotsiaalkindlustusamet](#)



# Avalike teenuste kättesaadavus maapiirkonnas: stsenaariumid aastani 2050

Foto: Shutterstock

Kohalikud olud maapiirkondades muutuvad järjest erinevamaks: paljudes piirkondades napib alalist elanikkonda (trend 1), samas kui mitmepaiksusega (lisaks püsielukohale ka teise kodu omamine) kaasneb hooajaline ja ajutine teenusenõudlus. Selline olukord eeldab paindlikke, kohapeal kohandatud lahendusi, näiteks mobiilseid teenuseid, e-teenuseid või kogukonnamaju (trend 3, trend 4), ning kohaliku konteksti mõistmist ja kohalike head kaasamist (trend 2). Teisalt tuleb vastata ka riigi kasvavale tegevusele teenuste ja protsesside ühtlustamisel (trend 7). Mitmepaiksus suurendab elanike ootusi e-teenustele, ent samal ajal ei kao vajadus kriisikindlate füüsiliste teenuskohtade järele (trend 6).

Siit tõuseb esile stsenaariumide esimene põhiküsimus: **kas maapiirkondade avalikud teenused kujundatakse paindlikult kohalike otsuste järgi või suunavad neid järjest enam riiklikud reeglid ja ühtne poliitika?**

Teenuste kättesaadavus maapiirkondades sõltub ühenduvusest – nii füüsilisest kui ka digitaalsest. Hea ühenduvus võib tähendada teenuse kodulähedust, aga ka usaldusväärset ühistransporti, kiiret internetti või mobiilsete teenuste kättesaa-

davust, mis kõik aitavad hoida teenuseid elujõuliseks ka seal, kus püsielanike arv väheneb (trend 1, trend 3). Kui ühenduvus on halb – näiteks internet on aeglane või ühistranspordiühendus puudub –, muutuvad teenused küll formaalselt olemasolevaks, kuid päriselus raskesti kasutatavaks. Ühenduvust mõjutab ka avalike teenuste taristu seisukord – kui hooned on moraalselt vananenud, piirab see teenuste arengut ja ajaga kaasas käimist, isegi kui personal ja süsteemid on olemas (trend 4). Olulist rolli mängib ka kohalik taastuvenergia – kui piirkond suudab toota ja kasutada oma energiat, aitab see tagada teenuste töökindlust (trend 5). Kriisiolukordades muutub ühenduvus veelgi olulisemaks: kui puudub ligipääs nii infole kui ka esmavajalikele teenustele, suureneb piirkonna haavatavus (trend 6).

Sellest tõuseb stsenaariumide teine keskne küsimus: **kas teenused on maapiirkondades päriselt kättesaadavad või takerdub kasutus kehva ühenduvuse taha?**

Neid kahte küsimust saab esitada kahe stsenaariumiteljena, millel on võimalikke vastandlikke arenguid iseloomustavad otspunktid.

### Telg 1: kohalik eripära vs. keskne ühtlustamine

Telje ühes otsas on **kohalik eripära**, kus avalikud teenused kujundatakse koostöös kogukonnaga ja piirkondlikke olusid arvestades. Otsused sünnivad alt üles, omavalitsused teevad koostööd ning teenusemudelid lähtuvad paindlikult kohalikest vajadustest ja elurütmist.

Teises otsas on **keskne ühtlustamine**, kus teenuste korraldus tugineb riiklikele või maakondlikele standarditele, suunistele ja kvaliteedinõuetele. Otsustusprotsessid on pigem tsentraliseeritud ning eesmärk on ühtne teenuse kvaliteet ja võrdsed ligipääsutingimused kogu riigis.

### Telg 2: hea ühenduvus vs. halb ühenduvus

**Hea ühenduvuse** korral on igaühel olemas mingit laadi jätkusuutlik ja toimiv ligipääs: see võib

tähendada füüsilise teenuse kodulähedust, kiiret interneti ja e-teenust, usaldusväärset ühis- või nõudetransporti või mobiilset teenust korra nädalas vastavalt sellele, mis töötab kohapeal. Tähtis on, et teenus **on realselt kasutatav** ning inimene teab, kuidas ja millal selle juurde pääseb.

**Halva ühenduvuse** puhul puudub selline usaldusväärne ligipääs kas tehnilise taristu (nt aeglane või puuduv internet), logistikaprobleemide (nt liinide harvus või kaugus) või lihtsalt ebasobivate lahen-duste tõttu, mis ei vasta kohalike inimeste tegelikele elurütmidele. Selle tulemusena jäävad teenused küll paberil alles, kuid inimesteni need ei jõua või on kättesaadavad ainult vähestele.



### Joonis 50. Maapiirkonna ja väikelinnade stsenaariumid 2050

Stsenaariumid on loodud mina-vaates<sup>131</sup> ehk mis tunne oleks avalike teenuste tarbijal aastal 2050 kohaliku elaniku vaatepunktist.

<sup>131</sup> first-person narrative, ingl k

## Tark külavõrk

Elan väikeses alevikus, kus ümberringi on rohkem metsa kui maju, aga see ei tundu enam äärealana. Meie kogukonnamaja – mis veel 2020ndatel oli sulgemisohus maakool – on nüüd kogu elu süda. Seal on pereõe vastuvõtt, noortetuba, väike raamatukogu, kaugtervisepunkt ja isegi väike e-riigipunkt, kus saab vajalikud paberid korda ajada või e-teenustega seotud mured lahendada. Minu tööandja on Tallinnas, aga minu igapäevane töökoht on siinsamas kogukonnamajas – ehkki elan ääremaal, pole ükski videokoosolek juba aastaid ühenduse tõttu katkenud.

Meie kool tõusis tuhost! Kui kunagi kardeti sulgemist, siis praegu tuleb siia õppima lapsi ka teistest piirkondadest. Kool on leidnud oma tugevuse – juured kogukonnas. Lapsed õpivad siin folkbände looma, aga meil on ka suund kestlikule käitumisele ja rohetehnoloogiatele. Ausalt öeldes teevad meie õpetajad mõnes mõttes linnakoolidele silmad ette.

Enamasti ajan oma asjad digis ära – perearsti konsultatsioon on videosillaga, lapse trenni ja raamatukogu broneeringud teen äpis. Kui aga vaja, saan ka jala minna kogukonnamajja – see on poole kilomeetri kaugusel.

Oleme õppinud, kuidas kriisideks valmis olla. Näiteks eelmisel talvel, kui tormi tõttu kadusid elekter ja internet, oli just kogukonnamaja see, kus inimesed said laadida telefone ja küsida infot. Me kutsume seda kerksuskeskuseks – kõlab uhkelt, aga see on lihtsalt koht, kus elu ei katke, kui maailm natukeseks pausile jääb. Kui päris aus olla, siis vahel on selline paus isegi tervislik! Tunnen, et elan kogukonnas, kus asju saab ära teha. Mitte sellepärast, et riik käsib, vaid sest me ise hoolime.

## Hall mugavusriik

Hommikuti töötan enamasti kaugkontoris koduküla servas – hea netiühendus, vaikne nurk ja kõrval pereõepunkt ning riigiteenuste iseteenindus. Kõik

toimib ühtemoodi, olgu see Jõgeval või Jõelähtmes. Laste kool on küll teises omavalitsuses, aga transport on hästi korraldatud. Bussid käivad täpselt ja kui vaja, saab äpist reaalajas infot. Gümnaasium, perearst, noortekeskus – kõik on koondunud suuremasse teenuskeskusse. Esialgu tundus see harjumatu, aga nüüdseks on kohanetud ja inimesed hindavad, et seal saab kõik korraga tehtud. Isegi kultuurimaja ja postiteenus on samas hoones. See on kuluefektiivne – vähese kasutusega teenused püsivad tänu sellele alles.

Kriisides on süsteem tugev – hiljutine torm lõi küll mõneks ajaks võrgu rivist välja, aga kriisikommunikatsioon töötas, varugeneraatorid lülitusid sisse ja teenused taastusid kiiresti. Tundsin, et riik kannab mu eest hoolt – see rahustab.

Vahel aga jääb kripeldama, et kõik on kuidagi liiga üldine. Meie küla väikekool suleti paar aastat tagasi, sest normatiivid ei lubanud enam seda väikese kasutuse tõttu pidada. Kohalikud olid pettunud, aga midagi teha ei saanud – standard on standard.

Ka perearstile aja broneerimine käib nüüd keskplatvormi kaudu, samas kui vahel tahaks lihtsalt helistada tuttavale arstile, mitte oodata vastust kolm tööpäeva. Olen tänulik, et kõik toimib, aga ma tunnen ka, et meilt on midagi ära võetud – see oma näo ja tunnetusega elu. Me elame mugavalt, aga veidi „hallilt“.

## Üksi omal maal

Elan ikka samas külas, kus sündisin, aga viimastel aastatel tunnen järjest rohkem, et jään üksi. Mitte otseses mõttes – naabrid on toredad ja kui kellelgi on mure, siis tullakse appi. Aga teenuste mõttes... me oleme justkui seal, kuhu süsteem enam ei ulatu.

Meil pole piisavat bussiliiklust olnud juba aastaid. Kui autot pole, siis ongi kõik – perearsti juurde jõudmiseks peab leidma kellegi, kes viib. Raamatukogust sai küll kaugtööruum, aga internet katkeb



*iga kord, kui ilm halveneb. Kohalik kool on teises vallas ja laste liikumine käib koolibussiga.*

*Meie rahvamaja püsib ainult tänu sellele, et kohalik selts ja paar pensionäri veavad üritusi vabatahtlikult. Omaavalitsus aitab, kui saab, aga eelarve ju ei võimalda. Kõik käib projektide najal – kui saad toetuse, siis on midagi, kui ei saa, siis ei ole.*

*Mäletan veel aega, kui räägiti koostööst, teenusmajade võrgustikust ja digipöördest. Meil jõudis see kohale poolikult. Mingid e-teenused on, aga... Kriisides oleme ka omapäi. Kui tuleb torm, lõikame ise teed lahti, et lapsed saaksid koolibussi peale. Elektriga on keerulisem – riigi kriisipoodidest saab küll süüa ja telefoni laadida, aga mitu päeva vooluta tähendab, et lapsed ei saa õppida ega abikaasa kaugtööd teha. Tuleb tööandjale jälle selgitada, et elu jäi seisma.*

## **Paberil toimiv**

*Riik ütleb, et kõik on korras. Ja mingis mõttes ongi – seadused on selged, teenused loetletud, igaühel justkui oma koht süsteemis. Aga siin tundub see kõik kuidagi kauge ja formaalne, nagu oleksime andmerida, mitte kogukond.*

*Meil on küll perearst, aga tema kabinet asub 40 kilomeetri kaugusel ning kohale jõudmine sõltub sellest, kas sul on auto. Silmast silma saab ta vastu võtta vaid korra nädalas – ta jagab end viie omavalitsuse vahel, iga päev eri paigas.*

*Digilahendused on paberil olemas, aga internet kaob juba siis, kui tuul natukenegi keerab – nagu elaksime traadi otsas. Küberrünnakutest kirjutatakse viimasel ajal iga päev ja ausalt öeldes ei julge enam e-kirjagi rahulikult avada. Naaberküla Leida sai just hiljuti petukirja „pangast“ ja kaotas ühe hetkega oma pensionisäästud. Ütles, et kõik nägi nii ametlik välja, et ei osanud kahtlustadagi.*

*Teenused on koondunud suurtesse keskustesse. Seal on kõik – haridus, tervishoid, kultuur, isegi kriisivarud. Kuid meie külas on järjest vaiksem. Viimases tormis olime taas päevi ilma elektrita. Riik lubas, et kõik kriisiplaanid on olemas, aga siia need ei ulatunud. Ja ega me ei protestigi – inimesed väsisid, kui neid pidevalt ei kuulata.*

*Ma ei ole kibestunud. Lihtsalt väsinud. Me ei taha erilist kohtlemist, ainult seda, et meid nähtaks. Et kui riik ütleb, et teenused on kõigile, siis need ka päriselt ulatuksid siia – mitte ainult kaardil, vaid ka elus.*

### Maapiirkonna stsenaariumidest nähtuvad allolevad regionaalpoliitilised dilemmad ja otsustuskohad

- **Eestil tuleb teha valikuid kohaliku paindlikkuse ja keskse või maakondliku ühtlustamise vahel.** Ühelt poolt on oluline toetada kogukondade omaalgatust ja teenuste kohandamist vastavalt kohalikele oludele, teiselt poolt on vaja suurendada efektiivsust, et hoida ja tõsta kvaliteeditaset, mis eeldab pigem teenuste ühtlustatud korraldust.
- **Ühenduvuse korraldamisel tuleb valida, milline teenusepakkumise viis sobib konkreetsetesse oludesse:** kas füüsiline teenuspunkt lähikonnas, kaugem teenuskeskus koos hea ühistranspordiga, nõudepõhine kohalik transport, kaug- või e-teenus või mobiilne teenus, mis jõuab aeg-ajalt kohale. Kõiki lahendusi pole vaja korraga rakendada, oluline on kohandada teenuste kättesaadavus vastavalt piirkonna vajadustele ja võimalustele. Iga valiku puhul tuleb tagada vajalikud ligipääsetavuse raamtingimused, näiteks e-teenuste korral kiire ja usaldusväärne internetiühendus, et teenus ei jääks vaid n-ö paberile.
- **Kogukondliku aktiivsuse roll teenuste toimimises.** Tuleb otsustada, kui suures ulatuses tugineb teenuste pakkumine kogukondade enda aktiivsusele ja vabatahtlikkusele. Kuigi kohaliku algatuse toel võivad püsida paindlikud ja kogukonda toetavad teenused, kaasneb sellega risk, et teenuste kättesaadavus muutub sõltuvalt kogukonna võimekusest ja valmisolekust ebaühtlaseks.
- **Kriisikindluse tagamine.** Tuleb otsustada, kas ja kui suures ulatuses investeerida ka väiksema kasutusega või hajutatud teenuskohtade kriisikindlusse, näiteks varugeneraatorite, sõltumatu te sidelahenduste ja kohapealse kriisikommunikatsiooni võimekuse kaudu. Teisalt tuleb hinnata, kas kõigis punktides on otstarbekas nõuda täismahulist kriisivalmidust või keskendada kriisikindlad lahendused suurematesse ja paremini ühendatud teenuskeskustesse.



An aerial photograph of a city, likely Tallinn, showing a mix of historic and modern architecture. A river flows through the city, with a bridge crossing it. The buildings are mostly multi-story, with red-tiled roofs and light-colored facades. There are green spaces and trees interspersed among the buildings.

# Avalike teenuste kättesaadavus linnapiirkonnas: stsenaariumid aastani 2050

Foto: Shutterstock

Suuremad linnad, eelkõige Tallinna ja Tartu piirkond, seisavad silmitsi kasvava teenusenõudlusega, mille taga on lisaks rahvastiku kasvule ka ulatuslik valglinnastumine. Linnade lähiümbruses, eriti nende tagamaadel, kasvab elanikkond kiiresti, kuid avalike teenuste võimekus – näiteks koolikohad, tervishoiuteenused või ühistransport – ei jõua sellele kasvule alati järele (trend 1). Sageli jäävad inimesed nn hõljuvasse tsooni – nad elavad vallas, kuid töötavad ja tarbivad teenuseid linnas.

Samal ajal kogevad ka suurlinnade ja nende ümbruse elanikud infovälja killustumist ja usalduse vähenemist institutsioonide suhtes (trend 2), mis teeb kohaliku tasandi otsused tundlikuks. Eriti valglinnastunud piirkondades võib tekkida tunne, et keegi ei vastuta tervikliku teenusekogemuse eest – linn, vald ja riik toimetavad justkui omaette.

Teenuste piirkondadevahelise ühtlustamise ja kohaliku autonoomia vaheline pingeline (trend 7) muutub valglinnastunud aladel teravamaks. Kuigi Tallinnal ja Tartul on iseseisev teenuspoliitika, peavad nad lisaks üleriigilistele normatiividele arvestama ka naaberomavalitsustega, kust nende juurde tööle ja kooli tullakse. Teenuste paindlik ja koostöine

korraldus ei ole enam vabatahtlik, vaid hädavajalik, et teenused inimeste jaoks päriselt toimiksid.

Siit tõuseb esimene stsenaariumiküsimus: **kas linnad suudavad kujundada teenuseid paindlikult ning kohaliku olukorraga arvestades või määravad neid pigem riiklikud suunised ja normid?**

Lisaks on linnapiirkondade teenusevõrk surve all – elanike arv kasvab, eriti keskuste tagamaal, ning teenusenõudlus muutub piirkonniti väga erinevaks. Näiteks ootab osa tagamaa elanikest kodulähedasi teenuseid, teised peavad loomulikuks, et lapsed käivad koolis kesklinnas ning ka kultuuri tarbitakse seal. Olemasolev teenustaristu kasvavalt ei vasta sellele, kus ja millal inimesed tegelikult teenuseid vajavad – ei ruumiliselt ega ajaliselt (trend 4).

Samas loob digiareng ja tehisaru (trend 3) uusi võimalusi, kuidas teenuseid targemalt ja paindlikumalt korraldada: kaugteenused, iseteeninduslahendused, andmepõhine planeerimine ja hübriidsed teenusmodelid võimaldavad teenuseid viia inimesteni, ilma et peaks alati ehitama uue hoone. Tuleb siiski arvestada, et teenus peab olema

kättesaadav ka kriisilukorras, veel parem, kui see on kiiresti ümberkohandatav (trend 6).

Eelnevast tuleneb teine keskne küsimus: **kas lahendada kasvavat teenusenõudlust füüsiliselt laienedes (uusi teenuspunkte rajades) või keskendudes teenuseinnovatsioonile, et jõuda inimesteni muudel viisidel?**

Need kaks küsimust on esitatavad kahe stsenaariumiteljena, millel on võimalikke vastandlikke arenguid iseloomustavad otspunktid.

#### Telg 1: kohalik eripära vs. keskne ühtlustamine.

See telg käsitleb avalike teenuste kujundamise juhtimisloogikat – kas see toimub kohalikul tasandil ja kogukonda kaasates või kesksete standardite ja suuniste järgi.

Kohalik eripära ja autonoomia tähistab olukorda, kus omavalitsused saavad teenuseid vastavalt tegelikele vajadustele kiiresti kohandada. Otsused sünnivad tihti alt üles, kaasates aktiivselt elanikke, ja teenuste kujundamisel arvestatakse piirkondlikku eripära.

Keskne raamistik ja ühtlustamine viitab olukorrale, kus teenuseid korraldatakse ja arendatakse üleriigiliste või maakondlike suuniste ja kvaliteedinormide alusel. Riik või suuremad keskused suunavad ja skaleerivad teenuseid ning toimub kvaliteedi järelevalve vastavalt riigi või maakonna arenguplaanidele.

**Telg 2: teenustaristu laiendamine vs. teenuseinnovatsioon.** See telg käsitleb vastust kasvavale teenusenõudlusele – kas sellele vastatakse eelkõige füüsilise taristu laiendamise või teenuste sisu ja osutamise vormi muutes.

Taristu laiendamine hõlmab investeeringuid uutesse hoonetesse, teenuskohtadesse ja personali.

Teenuseinnovatsioon võib tähendada hübriidseid ja mobiilseid teenuseid, nutikaid iseteenindusplatvorme ja e-teenuseid ning teenuste omavahelist sünergia kogukonnamajades.



**Joonis 51.** Suurte linnapiirkondade stsenaariumid aastal 2050

## Nutikas naabruskond

*Elan linnaosas, kus kõik vajalik on 15 minuti kaugusel – jala, rattaga või vajaduse korral ühistranspordiga. Laps saab käia koolis siinsamas, kodust viie minuti kaugusel. Ei mingit võitlust sissekirjutuse ega koolipiirkonna pärast – koolivõrk on hajus ja targalt korraldatud, iga õppeasutus oma tugevusega.*

*Meie koolis õpitakse palju kogemuse kaudu – mu gümnaasiumiealine laps ei pea seal iga päev kohal olema. Mõned tunnid toimuvad veebis, teised muuseumis või kunstigaleriis. Terve naabruskond toimib nagu nn laiendatud klassiruum – õppimine ja elukeskkond on tihedalt läbi põimunud.*

*Tööpäevadel kasutan kogukonnakeskuse kontori-ruumi, mis muutub pärastlõunal noortekeskuseks ja õhtuti aruteluruumiks. Teenused on paindlikud ja ruumid mitmeotstarbelised. Meie linn on õppinud parimatelt – Soomelt ja Jaapanilt. Uued avalikud hooned – koolid, raamatukogud, perearstikeskused – on projekteeritud nii, et neid saab kriisi korral kiiresti varjenditeks või tugipunktideks ümber kohandada. Need pole lihtsalt teenuspunktid, need on kindluspunktid.*

*Kõik see on võimalik, sest otsustame kohapeal. Kaasame elanikke, katsetame, parandame. Riik annab suuna, aga meie anname sisu.*

## Optimeeritud metropol

*Minu elu on nagu graafik. Arstiaeg, sotsiaalnõustamine, hambaravi, prügivedu – kõik toimub digiplatvormi kaudu. Ka raamatukogu lahtiolekuajad ja isegi toidu toidukappi tellimine on süsteemis sees. Lapselaps aitab mul vahel neid asju sättida, aga üldiselt on kõik tehtud nii lihtsaks... võib-olla isegi liiga lihtsaks. Kõik on justkui ette määratud.*

*Teenused on olemas, aga need asuvad seal, kuhu algoritm suunab, mitte seal, kuhu hing tahaks minna. Kui tahan arsti näha, tuleb sõita linna teise otsa –*

*suur, uhke, steriilne tervisekeskus, kus kõik töötab, aga tunne on, nagu oleksid lihtsalt järjekorranumber.*

*Samamoodi määrati ka mu lapselaps lasteaeda – mitte sinna, kuhu lootsime, vaid sinna, kuhu süsteem pidas mõistlikuks. Kuuldavasti ei aita enam ka vana hea sissekirjutusega „kolimine“. Riigil on andmed ja algoritm teeb otsuse.*

*See on tulevik, kus kõik toimib, aga vahel jääb tunne, et see elu on kujundatud kellegi teise järgi, mitte ei ole minu oma.*

## Paisuv linn

*Elan Lasnamäel ja näen iga päev, kuidas meie kool laieneb – järjest lisandub uusi ruume ja võimalusi. Tänu Tallinna koolide spetsialiseerumisele on igaühel selge suund, mis vastab linnaosa ja kogukonna vajadustele. Meie kooli fookuses on tulevikutehnoloogiad, kestlik mõtteviis ja materjaliteadus. See toob siia õpilasi ka väljastpoolt linna – meist on saanud haridusrände sihtkoht.*

*Õpilaste arv on ammu ületanud 2000 piiri – meie kool on suurem kui paljud Eesti külad. Ometi on füüsiline laienemine võimaldanud hoida klassid väikesed ja õpetajate koormuse tasakaalus, mis tähendab, et õpetajad püsivad – ja koolist on saanud tõeline kogukonnakeskus. Tänu kogupäevakoolile, kus koolimajja on integreeritud raamatukogu, noortekeskus ja huviringid, ei pea ma lapsevanemana enam olema pärastlõunane logistik.*

*Pärast tööpäeva jõuan tihti veel läbi astuda raamatukogust – see on pigem elustiilikeskus kui pelgalt koht, kust raamatuid laenutada. Tervisekeskus, kuhu meie perearst kuulub, on suur, ajakohane ja hästi toimiv – kõik vajalik alates vereproovist kuni taastusravini on ühe katuse all. Ja kultuurielu? Tartlaste Siurust viis korda suurem, nagu me naljatleme. Meie linnas on kõik suur: hiiglaslikud koolid, suured tervisekeskused, suured raamatukogud ja kultuurikeskused.*



See kõik on olnud kulukas – linn on pidanud tege-  
ma teadlikke ja suuri investeeringuid. See on olnud  
võimalik vaid seetõttu, et pole ehitatud lihtsalt roh-  
kem, vaid paremini – iga ruum, mis ehitatakse, tee-  
nib mitut eesmärki ja sihtrühma. Igal linnaosal on  
oma nägu – ja neid juba omavahel segi ei aja

## Algoritmilinn

Tulin viis aastat tagasi Lõuna-Eestist Tallinna, et  
TalTechis õppida. Ülikoolist läksin sujuvalt edasi  
tööle – nüüd olen ühes uhkes klaastornis, mis on  
pigem linn linnas kui kontorihoone. Meie majas  
töötab 5000 inimest. Igal hommikul algab mu päev  
väikese strateegiamänguga: kas minna ühistrans-  
pordiga linna teise otsa – see võtab parimal juhul  
poolteist tundi – või võtta julgelt ette tõuks või  
ratas. Kui ilm vähegi peab, kihutan jalgrattaga  
tööle poole tunniga. Ainult et ma pole kaugeltki  
ainus. Meid on seal jalgteel nagu sipelgaid – fooride  
taga tekivad isegi tõukerattaummikud.

Kõik on suur ja efektiivne. Tervisekeskus on kahe  
peatuse kaugusel, koolid ja lasteaiad ehitatakse  
suurtele kvartalitele korraga, isegi poed on justkui  
tehased – samad riulid, sama sortiment. Korter-  
majad kerkivad nagu seemned pärast vihma. Uued,

puhtad, korralikud... aga järjest enam üksteise  
moodi.

Linn ja riik investeerivad ulatuslikult uude taris-  
tusse, et teenused suudaksid nõudlusega kaasas  
käia. Füüsiline kasv on kallis, aga standardimine  
aitab seda hallata – sama tüüplahendus, sama  
projekt, sama tellimisahel.

Viimastel kuudel on aga tunne, et küberturvalisus  
kõigub iga päev veidi rohkem. Alles eelmisel kuul  
said pahalased kätte ligi 90 000 inimese tervise-  
andmed – sisuliselt terve Pärnu linna jagu deli-  
kaatset infot. Ja eilne hittuudis? 5. klassi õpilane  
hakkis oma kooli serverisse ja muutis kogu klassi  
matemaatikahinded. Ise naeris, et õppis seda You-  
Tube'ist. Digimaailm töötab, kuni ta ei tööta – ja  
siis töötab ta kellelegi teisele.

Mu elu on korraldatud – kus elada, kus töötada, kus  
tarbida. Teenused toimivad, kõik on optimeeritud ja  
süsteem sujub. Kuid vahel tunnen, et minu koht sel-  
les süsteemis on... nähtamatu. Ma ei tunne naab-  
reid. Kontoris näen sadu nägusid, aga räägin heal  
juhul kolme inimesega. Siin kaod lihtsalt andme-  
massiivi. Mõtlen, et kui kunagi pere loon, siis nii ei  
saa. Siis kolin maale tagasi. Või noh – vähemasti  
Tartusse.

### Suurte linnapiirkondade stsenaariumidest nähtuvad allolevad regionaalpoliitilised dilemmad ja otsustuskohad

- **Kas anda linnadele ja nende lähiümbruse omavalitsustele suurem vabadus ja vastutus või tugevdada riiklikke või maakondlikke standardeid ja raamistikku?** Valglinnastumine tekitab nn hõljuvaid alasid, kus inimesed elavad ühes, aga tarbivad teenuseid teises omavalitsuses. Ilma parema koordineerimiseta kasvab killustatus ja hajub vastutus teenuste osutamise eest. Kohalik paindlikkus aitab paremini vajadustele vastata, kuid riskib ebaühtlusega; keskne suunamine suurendab võrdsust ja kättesaadavuse ühtlast taset eri piirkondades, kuid võib vähendada sidet kohaliku eluga.
- **Kas rajada uusi teenuspunkte ja taristut vastavalt kasvavale vajadusele või arendada nutikaid ja hübriidseid teenuslahendusi, mis vähendavad füüsilise laienemise vajadust?** Füüsiline laienemine on kallis ja ruumimahukas, kuid pakub (kriisi)kindlust. Teenuseinnovatsioon (nt mobiilsed ja e-teenused) võimaldab teenuseid tuua inimesteni hajusamalt ja kuluefektiivsemalt, kuid nõuab tugevat digitaristut ja elanike digipädevust.
- **Kas panna rõhku kiirele digiteerimisele ja innovatsioonile, arvestades sellega kaasnevaid turvariske, või edendada tasakaalustatumat arengut, kus digilahenduste kõrval investeeritakse ka füüsilisse turvalisusse, kriisivõimekusse ja isiklike kogukondlike sidemete tugevdamisse?** Algoritmilinna stsenaarium toob eriti esile digiriigi haavatavuse – nii küberturvalisuse ohud kui ka inimese anonüümseks ja nähtamatuks muutumise tunde.
- **Kas investeerida ulatuslikult uute teenuskohtade ja infrastruktuuri rajamisse, tagades elanikele võimalikult kodulähedased ja mitmekesised teenused, või suunata ressursid tõhususse ja standardimisse – näiteks luues vähem, aga suuremaid ja mitmeotstarbelisi keskusi või arendades kaugtöö ja -teenuste võimalusi?** Ulatuslik taristu- ja teenusvõrk parandab ligipääsetavust ja elanike rahulolu, kuid seda on oluliselt kallim ehitada ja ülal pidada. Tõhusamad, koondatud lahendused vähendavad kulusid ja võimaldavad teenuste kvaliteeti paremini hallata, kuid võivad suurendada kaugust ja vähendada kogukondlikku sidusust, eriti tagamaa-aladel.





| KOV               | Raamatu-<br>kogu | Perearst | Rahva-,<br>kultuuri-,<br>seltsimaja | Noorte-<br>keskus | Lasteae-<br>d | 1–6 kl | 7–9 kl | 10–12 kl |
|-------------------|------------------|----------|-------------------------------------|-------------------|---------------|--------|--------|----------|
| Alutaguse vald    | 3,7              | 10,0     | 4,3                                 | 13,7              | 4,8           | 5,8    | 6,3    | 13,5     |
| Anija vald        | 2,6              | 6,2      | 3,0                                 | 3,8               | 2,7           | 3,2    | 2,9    | 7,0      |
| Antsla vald       | 2,7              | 5,9      | 2,9                                 | 4,2               | 4,6           | 4,6    | 4,3    | 5,8      |
| Elva vald         | 2,1              | 4,4      | 2,4                                 | 3,3               | 2,7           | 2,9    | 3,4    | 7,5      |
| Haapsalu linn     | 1,9              | 2,7      | 2,1                                 | 2,0               | 1,7           | 1,8    | 2,5    | 3,5      |
| Haljala vald      | 4,0              | 6,1      | 4,9                                 | 5,7               | 4,1           | 6,0    | 6,1    | 15,9     |
| Harku vald        | 4,7              | 6,0      | 10,2                                | 2,4               | 2,1           | 2,4    | 5,8    | 6,0      |
| Hiiumaa vald      | 3,5              | 7,3      | 3,4                                 | 3,6               | 3,7           | 3,9    | 4,4    | 15,9     |
| Häädemeeste vald  | 3,2              | 5,9      | 3,4                                 | 5,7               | 4,2           | 3,4    | 4,7    | 12,4     |
| Jõelähtme vald    | 2,2              | 3,7      | 2,5                                 | 5,6               | 2,5           | 2,9    | 4,6    | 6,6      |
| Jõgeva vald       | 2,5              | 3,7      | 3,3                                 | 2,7               | 2,3           | 2,9    | 3,8    | 9,7      |
| Jõhvi vald        | 1,6              | 1,5      | 1,9                                 | 2,0               | 1,4           | 1,4    | 1,5    | 2,3      |
| Järva vald        | 2,7              | 5,7      | 4,3                                 | 3,6               | 3,6           | 3,3    | 4,2    | 11,0     |
| Kadrina vald      | 2,8              | 4,8      | 3,6                                 | 4,7               | 2,5           | 4,0    | 5,3    | 4,6      |
| Kambja vald       | 2,5              | 5,3      | 5,6                                 | 3,3               | 2,0           | 2,8    | 3,1    | 4,8      |
| Kanepi vald       | 2,9              | 8,5      | 3,5                                 | 4,3               | 4,2           | 5,2    | 4,6    | 9,8      |
| Kastre vald       | 3,6              | 5,6      | 4,7                                 | 3,8               | 2,2           | 4,5    | 4,5    | 7,3      |
| Kehtna vald       | 1,6              | 4,5      | 1,9                                 | 3,6               | 1,6           | 3,0    | 3,8    | 16,6     |
| Keila linn        | 1,3              | 1,1      | 1,2                                 | 1,3               | 0,7           | 1,4    | 1,4    | 1,4      |
| Kihnu vald        | 1,8              | 2,1      | 1,8                                 |                   | 1,6           | 1,6    | 2,0    |          |
| Kiili vald        | 4,2              | 4,2      | 4,2                                 | 3,8               | 2,5           | 4,3    | 4,5    | 5,2      |
| Kohila vald       | 2,9              | 4,6      | 7,1                                 | 2,8               | 2,0           | 3,7    | 4,2    | 4,8      |
| Kohtla-Järve linn | 1,4              | 1,1      | 2,0                                 | 1,7               | 0,7           | 1,1    | 1,1    | 2,4      |
| Kose vald         | 2,4              | 5,8      | 4,5                                 | 3,3               | 1,8           | 3,0    | 3,6    | 6,6      |
| Kuusalu vald      | 4,6              | 6,8      | 5,7                                 | 6,9               | 4,5           | 4,6    | 5,2    | 7,0      |
| Loksa linn        | 1,0              | 1,0      | 0,9                                 | 0,8               | 0,6           | 0,9    | 1,0    | 0,9      |
| Luunja vald       | 2,7              | 5,4      | 6,1                                 | 4,3               | 2,8           | 3,8    | 3,9    | 4,3      |
| Lääne-Harju vald  | 2,3              | 6,2      | 8,3                                 | 2,8               | 2,2           | 2,9    | 3,1    | 10,5     |
| Lääne-Nigula vald | 3,0              | 4,5      | 6,5                                 | 3,7               | 3,8           | 4,4    | 4,8    | 13,9     |
| Lääneranna vald   | 3,4              | 11,7     | 4,8                                 | 5,2               | 4,8           | 5,1    | 13,5   | 15,6     |
| Lüganuse vald     | 1,7              | 2,7      | 2,4                                 | 2,1               | 2,1           | 2,2    | 2,4    | 3,4      |
| Maardu linn       | 1,8              | 2,3      | 2,0                                 | 1,9               | 0,8           | 1,7    | 1,8    | 1,7      |
| Muhu vald         | 4,9              | 5,7      | 7,3                                 | 6,1               | 5,7           | 5,7    | 6,8    | 16,3     |
| Mulgi vald        | 2,5              | 6,7      | 2,3                                 | 4,5               | 3,6           | 5,3    | 5,1    | 7,3      |
| Mustvee vald      | 2,3              | 6,2      | 2,7                                 | 16,0              | 2,8           | 4,0    | 4,3    | 19,5     |
| Märjamaa vald     | 2,8              | 6,3      | 3,5                                 | 5,8               | 2,6           | 4,2    | 5,2    | 8,9      |
| Narva linn        | 1,6              | 0,7      | 2,4                                 | 2,2               | 0,6           | 1,0    | 1,0    | 1,9      |
| Narva-Jõesuu linn | 1,7              | 3,2      | 2,5                                 | 11,0              | 1,9           | 2,1    | 2,2    | 10,3     |
| Nõo vald          | 3,3              | 3,9      | 3,9                                 | 3,8               | 1,9           | 3,6    | 4,0    | 4,1      |
| Otepää vald       | 2,4              | 5,4      | 3,4                                 | 3,7               | 3,2           | 3,5    | 3,8    | 9,7      |
| Paide linn        | 1,6              | 3,1      | 2,2                                 | 2,0               | 1,9           | 2,0    | 2,0    | 3,6      |
| Peipsiääre vald   | 2,4              | 4,0      | 3,4                                 | 3,6               | 3,7           | 5,7    | 5,7    | 36,1     |

|                     |     |      |     |     |     |     |     |      |
|---------------------|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| Põhja-Pärnumaa vald | 2,2 | 6,1  | 2,7 | 4,5 | 3,1 | 3,4 | 4,3 | 15,8 |
| Põhja-Sakala vald   | 2,4 | 9,3  | 3,8 | 3,3 | 2,4 | 3,1 | 4,5 | 11,1 |
| Põltsamaa vald      | 2,6 | 7,3  | 3,1 | 5,8 | 2,6 | 3,3 | 4,1 | 5,9  |
| Põlva vald          | 2,1 | 3,9  | 2,8 | 3,5 | 2,3 | 3,3 | 3,4 | 6,6  |
| Pärnu linn          | 1,9 | 2,2  | 2,2 | 3,0 | 1,2 | 1,6 | 1,7 | 4,2  |
| Raasiku vald        | 2,0 | 2,8  | 2,7 | 6,5 | 1,7 | 1,8 | 2,3 | 12,5 |
| Rae vald            | 2,3 | 5,1  | 6,1 | 2,5 | 1,2 | 2,1 | 2,0 | 5,3  |
| Rakvere linn        | 1,8 | 1,4  | 1,8 | 1,6 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 1,7  |
| Rakvere vald        | 3,1 | 5,2  | 4,9 | 2,8 | 3,0 | 3,4 | 4,1 | 8,7  |
| Rapla vald          | 1,9 | 5,4  | 3,5 | 3,0 | 1,7 | 2,9 | 3,2 | 7,2  |
| Ruhnu vald          | 0,9 | 5,4  | 0,7 |     |     | 0,8 | 2,5 |      |
| Rõuge vald          | 3,9 | 6,9  | 4,2 | 4,0 | 4,6 | 6,6 | 6,2 | 22,1 |
| Räpina vald         | 2,1 | 5,3  | 3,4 | 4,9 | 4,5 | 4,5 | 5,6 | 7,1  |
| Saarde vald         | 3,0 | 5,5  | 3,8 | 6,8 | 4,6 | 5,0 | 4,9 | 8,2  |
| Saaremaa vald       | 2,9 | 3,7  | 3,9 | 4,7 | 3,2 | 3,5 | 4,1 | 10,5 |
| Saku vald           | 2,4 | 3,5  | 3,7 | 2,7 | 2,5 | 3,5 | 3,5 | 4,1  |
| Saue vald           | 2,2 | 14,4 | 2,8 | 2,2 | 1,8 | 2,3 | 2,5 | 8,7  |
| Setomaa vald        | 3,6 | 0,9  | 6,0 | 4,8 | 4,6 | 4,9 | 6,0 | 9,2  |
| Sillamäe linn       | 1,0 | 1,3  | 1,5 | 1,4 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 2,0  |
| Tallinn             | 1,8 | 2,4  | 2,2 | 2,0 | 0,6 | 1,0 | 1,1 | 1,3  |
| Tapa vald           | 1,8 | 1,7  | 2,4 | 2,4 | 1,4 | 2,1 | 3,3 | 3,3  |
| Tartu linn          | 1,8 | 5,5  | 3,3 | 2,3 | 0,8 | 1,2 | 1,2 | 1,9  |
| Tartu vald          | 3,2 | 6,2  | 6,3 | 4,9 | 2,7 | 3,5 | 3,8 | 7,9  |
| Toila vald          | 1,7 | 4,1  | 2,0 | 3,6 | 2,7 | 3,3 | 3,5 | 5,5  |
| Tori vald           | 2,4 | 4,5  | 4,0 | 5,1 | 2,5 | 3,4 | 4,3 | 7,8  |
| Tõrva vald          | 2,7 | 5,8  | 3,2 | 3,3 | 2,2 | 4,4 | 5,0 | 6,7  |
| Türi vald           | 2,4 | 3,7  | 2,6 | 3,0 | 2,3 | 2,6 | 4,6 | 7,1  |
| Valga vald          | 1,8 | 3,1  | 2,3 | 2,0 | 2,0 | 2,2 | 2,1 | 4,3  |
| Viimsi vald         | 2,2 | 1,5  | 3,2 | 2,4 | 0,9 | 2,3 | 2,3 | 3,5  |
| Viljandi linn       | 1,6 | 6,9  | 1,6 | 1,9 | 0,7 | 1,1 | 1,1 | 1,9  |
| Viljandi vald       | 2,8 | 7,9  | 3,6 | 5,3 | 3,1 | 4,5 | 4,9 | 10,4 |
| Vinni vald          | 2,8 | 2,9  | 4,2 | 5,7 | 3,1 | 5,2 | 4,7 | 10,9 |
| Viru-Nigula vald    | 1,7 | 3,7  | 2,2 | 1,8 | 1,4 | 1,8 | 1,8 | 8,5  |
| Vormsi vald         | 3,8 | 1,8  | 3,2 |     | 4,3 | 3,2 | 3,0 |      |
| Võru linn           | 1,3 | 6,2  | 1,4 | 1,3 | 0,8 | 1,3 | 1,3 | 1,6  |
| Võru vald           | 3,1 | 4,7  | 3,8 | 4,6 | 4,0 | 4,5 | 5,0 | 8,0  |
| Väike-Maarja vald   | 2,6 |      | 3,3 | 3,7 | 2,9 | 3,1 | 3,2 | 9,9  |

Allikas: Statistikaameti arvutused

Märkus: teekond mööda Eesti teedevõrku; andmekaitsest tulenevalt jäävad väga väikse rahvaarvuga KOVid katmata.





ARENGUSEIRE KESKUS