

2022

praxis
mõttekoda



Rahvaraamatukogude rolli analüüs ja ettepanekud valdkondadevahelise koostöö tõhustamiseks

UURINGU KOKKUVÕTE

Meeli Murasov, Marleen Allemann,
Karin Preegel, Aleksandr Michelson



Tööd finantseeriti Euroopa Liidu Sotsiaalfondist rahastatud ühtekuuluvusfondide
2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2
„Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“.

Uuringu eesmärk ja metoodika

Uuring lähtub rahvaraamatukogude¹ muutuvast rollist ja seni alakasutatud potentsiaalset Eesti arengus oluliste probleemide lahendamisel. Strateegias „Eesti 2035“ on sõnastatud siht tagada kvaliteetsed ja kättesaadavad avalikud teenused sõltumata inimese elukohast. Selle eesmärgi saavutamiseks on „Eesti 2035“ tegevuskavas² ette nähtud raamatukogus pakutavate teenuste laiendamine, sh kaugtöökohtade, tervise- ja sotsiaalteenuste pakkumine, digipädevuste ja keeleõppe arendamine. Elanikkonna digipädevuste arendamise vajadust rõhutatakse ka arengukavas „Eesti digiühiskond 2030“³ ja „Kultuuri arengukavas 2021-2030“⁴. Viimase järgi peaksid raamatukogud oma tegevusega ühtlasi soodustama ka väärtuspõhise aruteluruumi kujunemist ning edendama ühiskonna sidusust.

Neist sihtidest lähtuvalt oli käesoleva uuringu keskseks eesmärgiks kaardistada rahvaraamatukogudes pakutavaid valdkondadevahelisi⁵ teenuseid, analüüsida nende arenguvõimalusi ja riske, tuvastada head praktikad nii siseriiklikult kui rahvusvaheliselt. Analüüsi tulemustest lähtuvalt töötati välja kaasaegsed ning osapoolte vajadustele ja huvidele vastavad valdkondadevahelise koostöö mudelid ning teenuste arendamise kava, et inspireerida ja innustada erinevate poliitikavaldkondade eestvedajaid raamatukogudega koostööd tegema. Rahvaraamatukogude raamatukoguhoidjate tasustamise praktikate analüüsi eesmärgiks oli anda ülevaade raamatukoguhoidjate palgapositsioonist ning tasustamispõhimõtetest.

Uuringu tulemused võimaldavad suurendada eri valdkondade poliitikakujundajate teadlikkust raamatukogudest kui koostööpartneritest ning laiendada valdkondadevahelisi teenuseid, võttes aluseks välja pakutud koostöömudelid. Raamatukoguhoidjate tasustamise praktika analüüsist selguvad tasustamise arendamise võimalused kohalikes omavalitsustes (KOV).

Valdkondadevaheliste teenuste kaardistamiseks ning nende arenguvõimaluste ja riskide analüüsimiseks on kasutatud nii dokumendianalüüsi, kirjandusülevaadet, osalusvaatlust, koosloome töötubade läbiviimist kui individuaal- ning fookusrühma intervjuusid raamatukogude valdkonna asjatundjate, eri valdkondade poliitikakujundajate ning rakendajatega. Raamatukoguhoidjate palkade analüüs põhineb registriandmete analüüsil. Lisaks on kasutatud rahvaraamatukogude ja KOV-ide küsitluste käigus kogutud andmeid. Küsitlustulemuste analüüs hõlmas 215 rahvaraamatukogu ning 40 KOV-i vastuseid.

¹ Rahvaraamatukogu - tasuta üldkasutatav universaalse koguga raamatukogu. Käesolevas aruandes kasutame mõisteid „rahvaraamatukogu“ ja „raamatukogu“ sünonüümidena.

² Eesti 2035. Vabariigi Valitsuse tegevuskava (28. aprill 2022). Võrgulehel: <https://valitsus.ee/media/4771/download> (04.05.2022)

³ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2021). Eesti digiühiskond 2030. Võrgulehel: <https://www.mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digihiskonna-arengukava-2030> (31.05.2022)

⁴ Kultuuriministeerium. (2021). Kultuuri arengukava 2021-2030. Võrgulehel <https://kul.ee/kultuur2030> (31.05.2022)

⁵ Valdkondadevaheline - rahvaraamatukogude ja mõne teise valdkonna (elukestva õppe valdkond, tervise-, tööturu-, lõimumisvaldkond jms) vaheline. Valdkondadevaheliste teenustena on aruandes silmas peetud kõiki teenuseid ja tegevusi, mida raamatukogud saavad pakkuda koos teiste valdkondade toimijatega ning mis jäävad väljapoole raamatukogude traditsioonilisi põhiteenuseid nagu teavikute laenutamine, kirjandusürituste korraldamine, lugemisoskuse edendamine jms.

Kas raamatukogust võib saada multifunktsionaalne kogukonnakeskus ja millega tuleb seejuures arvestada?

„Raamatukogu on riigi kõige lähem tee inimeseni.“

Raamatukogu juht

Raamatukogud pakuvad oma põhitegevustele lisaks mitmekesiseid teenuseid digitoimingutes juhendamise keeleõppe toetamise ja kriisiabi tegevustesse panustamiseni, toetades sellega inimeste hakkama saamist Eesti ühiskonnas. Nende koostööpartneriteks on eelkõige KOV-id, haridusasutused, kultuurikeskused, seltsid ja ühingud. Üleriiklikult erinevate valdkondade poliitikat rakendatavate asutustega on koostööd teinud vähesed raamatukogud. Positiivselt eristub teistest elukestva õppe valdkond, kus Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsioon "Andras" on süsteemselt ja vastastikku kasulikult moel raamatukogudega koostööd arendanud.

Küsitluse tulemuste põhjal on raamatukogude töötajad motiveeritud koostööd laiendama ja küllastajatele lisateenuseid pakkuma. Ka eri valdkondade (tööturuteenused, elukestev õpe, finantskirjaoskuse edendamine, tervisedendus, lõimumine) poliitikakujundajad on huvitatud raamatukogudega koostöö süvendamisest. Murekohaks on asjaolu, et KOV-ide võimekus ja huvi raamatukogude teenuste arendamiseks on ebaühtlane.

„Kuna raamatukogu on KOV-i allasutus, siis sõltume suurel määral sellest, kuidas suhtumine on. Raamatukogu juhataja koostab eelarvet, siis arvestab ta raamatukogu vajadusi ja teab, mida arenguks vaja.

Kuid siis teeb KOV eelarves kärped ja jälle on rahad nii väikesed, et midagi osta ei saa. Raamatukogu on vallavalitsuse silmis pigem teisejärguline. Ei saada aru, kui oluline on kogukonna jaoks arendada just raamatukogusid.“

Avatud vastus raamatukogude küsitlusest

Valdkondadevahelise koostöö laiendamist mõjutavad mitmed murekohad – raamatukogude eelarve on pingeline, paljusid raamatukogusid kimbutab ruumipuudus ning teenuste pakkumiseks vajalikud ressursid (nt tehnika) on piisaval tasemel tagatud vaid pooltes raamatukogudes. Samuti tuleb arvesse võtta raamatukogude olemasolevat inimressurssi ja töötajate kompetentse. Kuna teenuste mitmekesistamine tähendab töö iseloomu ja ülesannete muutumist, peab sellega kaasas käima ka vastav töötasu ühes töötajate regulaarse ja järjepideva koolitamisega.

Mida on õppida rahvusvahelisest kogemusest?

Iirimaa, Rumeenia, Hollandi ja Soome näited ilmestavad, kuidas raamatukogud saavad olla enam kui vaid „raamatute kodud“ ning pakkuda väga erinevaid valdkondadevahelisi teenuseid. Mainitud riikide näidete varal võib öelda, et selleks, et raamatukogud saaksid ajaga kaasas käia ning muutunud ühiskonna vajadustele vastata, tasub tänapäevastada raamatukogude valdkonna seadusandlust, kuid lisaks toetavale õiguslikule raamistikule on oluline raamatukogude valdkonna ülene visioon ning selle järjepidev elluviimine ühes eesmärkide täitmise seirega. Lisaks eeldab raamatukogude multifunktsionaalsemaks muutumine nendesse senisest suurema hulga ressursside panustamist, et tagada eri teenuste pakkumiseks sobivad ruumid ning tehnilised vahendid.

Teiste riikide kogemuste põhjal saab uusi tegevusi ja teenuseid raamatukogudesse edukalt integreerida siis, kui tagatud on raamatukogutöötajate endi piisavad ja ajakohased teadmised ning pädevused. Nii Iirimaa, Hollandi, Soome kui Rumeenia puhul on uute teenuste pakkumisele eelnenud raamatukogutöötajate koolitamine, et nad oleksid suutlikud ja motiveeritud uusi asju tegema. Mitmetel juhtudel on väga kasulikuks osutunud kollegiaalne õppimine, kus töötajad saavad omavahel kogemusi ning teadmisi vahetada ja informaalet viisil üksteiselt õppida.

Olgugi et Iirimaa rahvaraamatukogude valdkonna ülesehitus ja toimeoogika on Eesti omast erinev, saab neilt siiski õppida nt ühtsele raamatukogude infosüsteemile ülemineku korraldamist. Samamoodi on meist korralduslikult üsna erinev Hollandi lähenemine (sealne raamatukogude süsteem on kolmetasandiline, üsna oluline roll on omavalitsuste liidul ning raamatukogud saavad toimida ka KOV-ide piiride üleselt), kuid tähelepanuväärne on nende rahvaraamatukogude suutlikkus luua partnerlusi väga erinevate valdkondadega ja teha koostööd mitmete osapooltega, mis ühtlasi tagab neile võimaluse kaasata rahastust laiemalt, kui vaid kultuuri- või haridusvaldkonnast.

Ka Rumeenias on vaatamata nappidele ressurssidele jõutud nii mõnegi nutika lahenduseni (nt talunike abistamine põllumajandustoetuste e-taotluste esitamisel), mis ilmestab seda, kuidas raamatukogusid kohaliku eluolu parandamisel rakendada, kui selleks leitakse sobivad partnerid ning rahastus.

Meile nii geograafilises kui raamatukogude valdkonna toimeoogika mõttes lähedane Soome on aga eeskujuks oma inimkeskse lähenemisega, teenusedisaini põhimõtete rakendamisega rahvaraamatukogudes teenuste arendamisel ning valdkonna väärtustamisega nii laiemas poliitilises kui ühiskondlikus mõttes.

Raamatukogutöötajate tasustamise karm reaalsus

Rahvaraamatukogude töötajate palgad on võrreldes Eesti keskmise palgaga viiendiku võrra madalamad. Kõige lähemal on rahvaraamatukogude töötajate palgad Eesti keskmisele palgatasemele Harjumaal ja Tartumaal, kõige enam jäävad need keskmisest palgast maha Ida-Virumaal ja Põlvamaal.

Raamatukogutöötajate palga juurdekasv on olnud Eesti keskmisega võrreldav ja mõnel aastal sellest suuremgi, kuid madala baastaseme tõttu ei ole vahe keskmise palgaga oluliselt vähenenud.

Ligi kolmandik rahvaraamatukogude töötajatest töötab osaajaga, mis tähendab, et nende tegelik töötasu on veel madalam.

Raamatukogutöötajate rahulolematus oma palgaga on suur ning töötasu peetakse ebaõiglaselt madalaks ja töötajate kvalifikatsioonile mittevastavaks. Lisatasude maksmine lisateenuste pakkumise eest rahvaraamatukogudes on vähe levinud ning finantsvahendid selleks väga tagasihoidlikud.

Raamatukogutöötajate palgataseme võrdlus teiste sarnase ettevalmistuse ja ülesannete profiiliga töötajatega viitab samuti vajadusele tõsta raamatukogutöötajate palka, et see oleks lähemal sarnaste ametialade keskmisele töötasule. Palgatõus on vajalik nii pidades silmas plaanitavate mitmekesisemate teenuste arendamist, mis eeldavad senisest mitmekülgsemate oskustega töötajaid, aga ka raamatukogutöötajate järelkasvu tagamiseks.

Olukorras, kus töötajatele ei ole võimalik maksta väga head palka, tuleks mõelda lisaks ka sellele, milline on töötajate töökeskkond ning enesearengu- ja koostöövõimalused, et sel moel toetada nii seniste kui ka uute töötajate töömotivatsiooni ja suurendada töö tähendusrikkust.

„Kui te ei saa muuta seda ametit hästi tasustatuks, siis saate te omaks võtta mingisuguse filosoofia, mis ütleb, et me oleme väga, väga rahvusvahelised ja kuigi me ei maksa teile väga palju, hoolitseme me selle eest, et te saate arendada oma juhtimisoskusi, töötades koos inimestega teistest riikidest. Ja et me toetame õppreise ja kõik muud sellist, et inimesed tunneksid, et nad arenevad.“

Iirimaa ekspert

Valdkondadevaheline koostöö – mida ja kuidas koos teha saab?

Analüüsi tulemusel sündisid kolm valdkondadevahelise koostöö mudelit, mis kirjeldavad rahvaraamatukogude ning eri valdkondade vahelise koostöö korraldamise võimalusi. Need mudelid ei ole üksteist välistavad – üks mudel võib toimida ühes, teine aga teises valdkonnas. Idee koostööks ja valdkonna teenuste pakkumiseks võib sündida nii valdkonna initsiatiivil (ülalt alla) kui raamatukogude eestvedamisel (alt üles). Praegu toimib Eestis süsteemselt vaid valdkond-raamatukogud mudel (elukestva õppe valdkonnas), ülejäänud kahe mudeli puhul on tegemist analüüsi alusel välja töötatud prototüüpidega.

Valdkond-raamatukogud mudel (vt lk 9)

- mudel on koostatud elukestva õppe valdkonna näitel, kuid võib edukalt toimida ka nt lõimumise valdkonnas;
- ühenduslülilik valdkonna poliitikakujundajate ja raamatukogude vahel on valdkonnas tegutsev organisatsioon (nt ministeeriumi allasutus või strateegiline partner);
- mudeli rakendamise eelduseks on valdkonna suutlikkus ja tahe luua ning ülal hoida paljusid raamatukogusid hõlmavat koostöövõrgustikku;
- raamatukogudele ei eraldata finantsvahendeid, kuid toimib vastastikku kasulik koostöö;
- läbi vahetu partnerluse otse valdkonna esindajatega loob mudel raamatukogule koostöövõimalusi ja toob kasu eriti juhtudel, kus KOV-i võimekus raamatukogusid toetada on madal või huvi raamatukogude vastu vähene.

Riikliku programmi mudel (vt lk 10)

- mudeli toimimisloogika selgitamiseks on näitena kasutatud karjääriteenuste valdkonda, kuid mudel sobiks rakendamiseks ka tervisedenduse või rahatarkuse jagamise valdkonnas;
- ühenduslülilik valdkonna ja rahvaraamatukogude vahel on rahvaraamatukogude arenduskeskuse rolli kandev asutus;
- rahvaraamatukogudele eraldatakse vahendid tegevuste elluviimiseks ning töötajaid koolitatakse teenuste pakkumiseks;
- mudel on teistega võrreldes hierarhilisem ja tsentraliseeritud, mistõttu on tegevuste koordineerimise puhul keerulisem arvesse võtta kohaspetsiifilisi eripärasid.

Riik-KOV-raamatukogud mudel (vt lk 11)

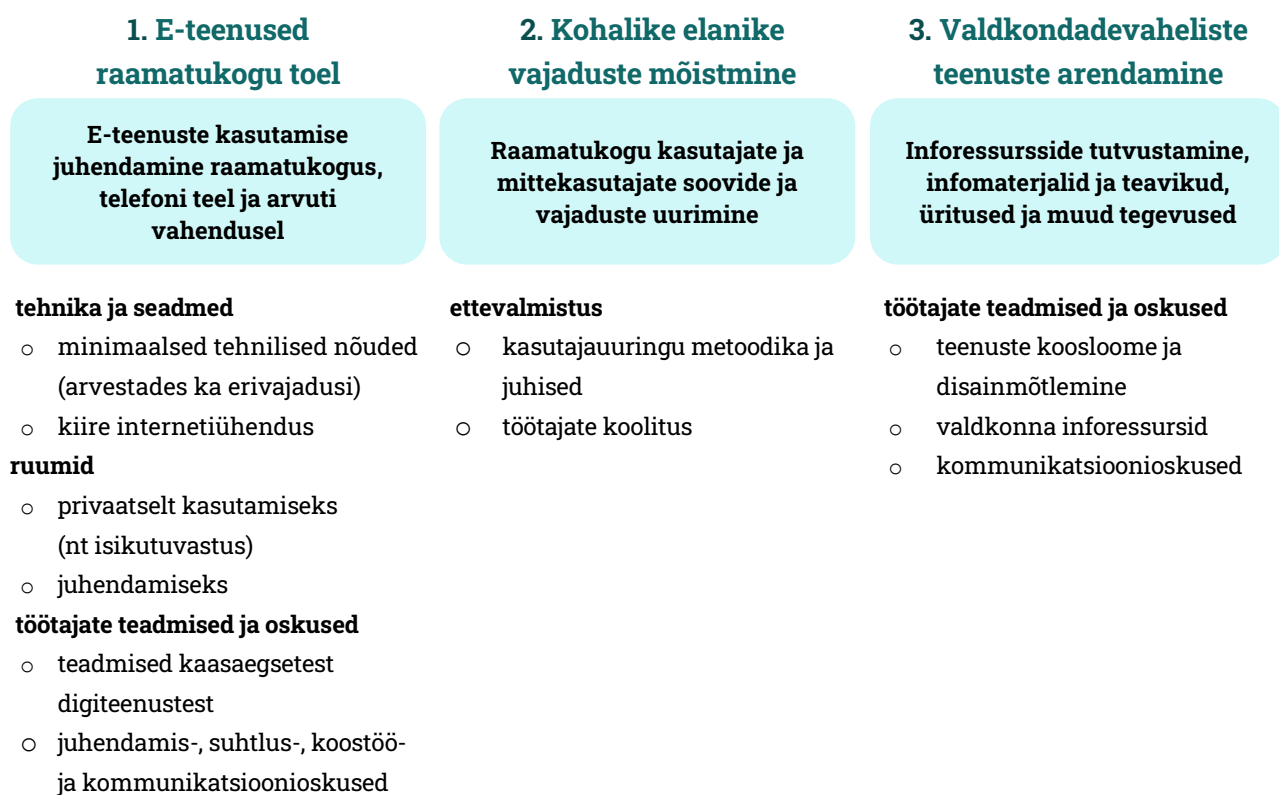
- mudel on koostatud vaimse tervise valdkonna näitel, kuid võib toimida ka nt ohutusalase ennetustöö tegemisel;
- ühenduslülilik valdkonna poliitikakujundajate ja rahvaraamatukogude vahel on KOV ja valdkonna esindajad suhtlevad KOV-idega, mitte iga raamatukoguga eraldi;

- rahvaraamatukogudele eraldatakse tegevusteks toetust ja partnerluses teiste kohalike toimijatega saavad nad otsustada, milliseid tegevusi ja mil moel pakkuda;
- mudeli rakendumise edukus sõltub eelkõige KOV-i teadlikkusest, huvist, initsiatiivikusest ja võimest näha raamatukogusid koostööpartnerina.

Valdkondadevaheliste teenuste edukaks pakkumiseks rahvaraamatukogudes peavad täidetud olema mõningad eeltingimused. Esiteks, arvestades, et umbes 10% Eesti elanikkonnast ei kasuta internetti ning neil puudub seetõttu ligipääs e-teenustele, on vajalik alustada valdkondadevaheliste teenuste arendamist e-teenuste kättesaadavuse suurendamisest läbi rahvaraamatukogude. See eeldab nii kaasaegsete seadmete kui kiire internetiühenduse olemasolu raamatukogus, aga ka sobilikku ruumilahendust ja rahvaraamatukogude töötajate digipädevuse järjepidevat arendamist, et nad oleksid suutelised juhendama inimesi nii avaliku kui erasektori e-teenuste ning eri valdkondade inforessursside kasutamisel.

Kui võimekus pakkuda kvaliteetset ligipääsu e-teenustele on kindlustatud, saab valdkondadevaheliste teenuste arendamisel edasi liikuda järgmisse etappi, milleks on kasutajauuringud kogukondades. Kasutajauuringud võimaldavad mõista kohalike elanike vajadusi ning kohalikku konteksti. Nende läbiviimine võib toimuda koostöös valdkonna esindajatega, kellega koostöös saavad raamatukogud seejärel asuda arendama ja pakkuma konkreetseid teenuseid ja tegevusi eri valdkondades.

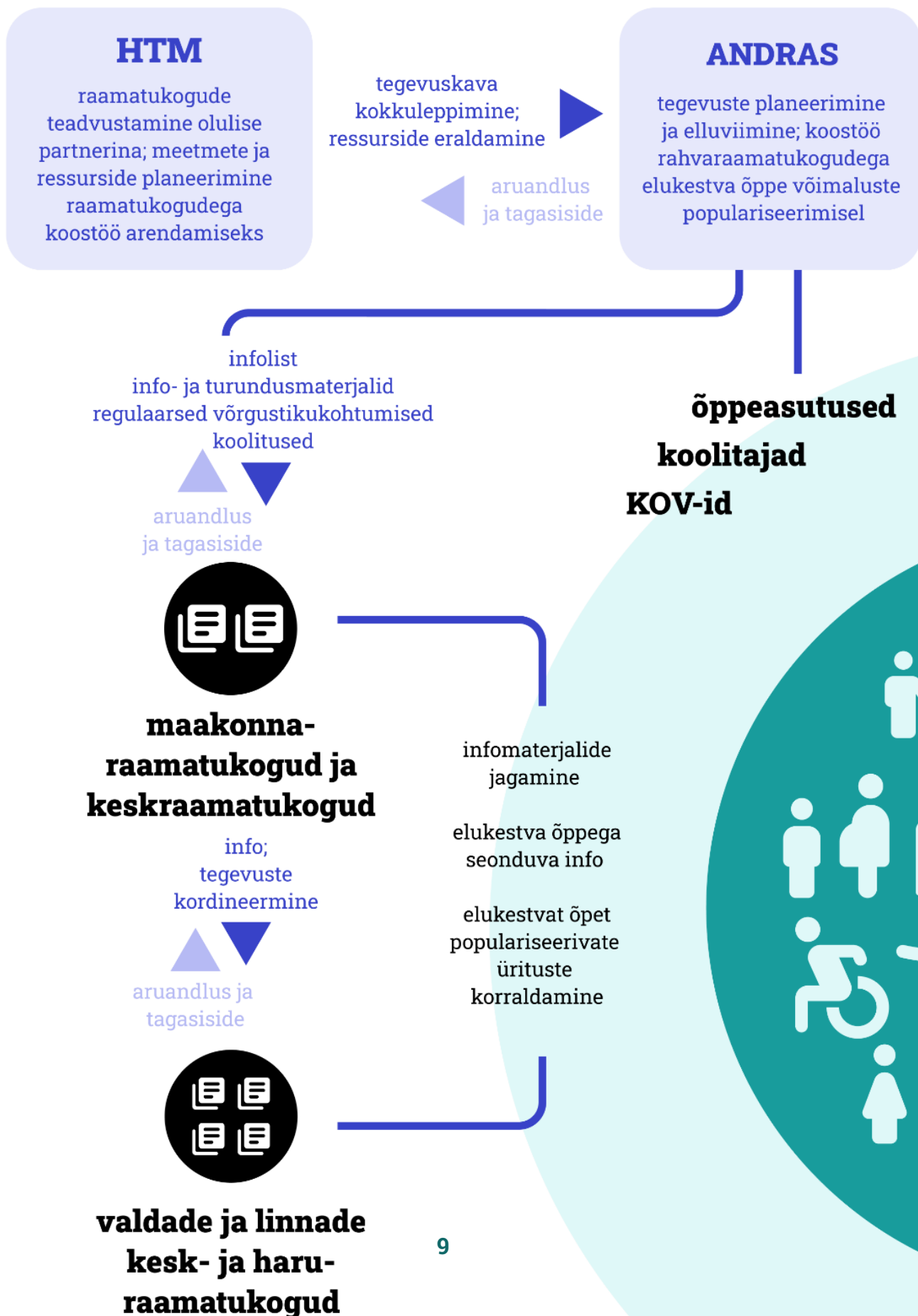
Kolmeetapiline valdkondadevaheliste teenuste arendamise kava on esitatud joonisel 1.



Joonis 1. Valdkondadevaheliste teenuste arendamise kava

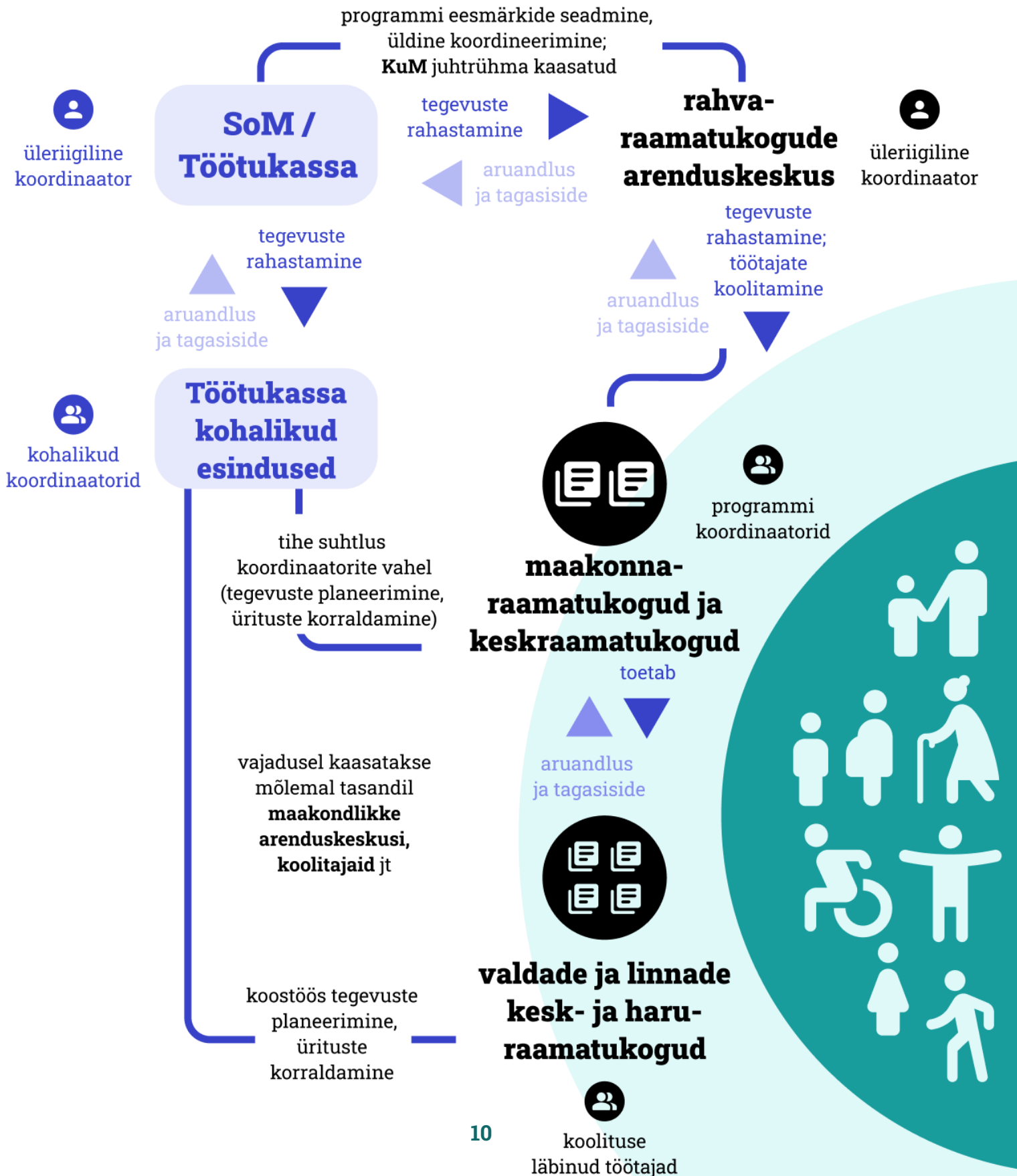
Valdkond-raamatukogud mudel

(elukestva õppe valdkonna näitel ehk „Andrase mudel“)



Riikliku programmi mudel

(Iirimaa eeskujul ja tööturuvaldkonna näitel)



Riik-KOV-raamatukogu mudel

(vaimse tervise valdkonna näitel)

SoM

töötab välja kogukonnapõhise vaimse tervise teenusmudeli abivajajate kiiremaks aitamiseks

tegevuste rahastamine



taotleb toetust, annab hiljem aru

KOV

ehitab toetuse abil üles kogukonnapõhise vaimse tervise teenusmudeli, kaasates paljusid toimijaid, kes saavad teenuseid/tegevusi pakkuda

tegevuste rahastamine



aruandlus ja tagasiside

ENNETUS

SEKKUMINE

sotsiaalasutused
haridusasutused



inimeste edasi suunamine, teenuste soovitamine; sobivusel raamatukogu ruumide kasutamine

koostöös raamatukoguga loengute, seminaride jms läbi viimine

kohalikud

raamatukogud

vaimse tervise esmaabi koolituse läbinud töötaja tunneb ära võimalikud ohuolukorrad, saab pakkuda inimesele esmast tuge, anda infot, suunata teenusepakkujate juurde

psühholoog
tervishoiuasutus
kogukonnapsühholoog
kogemusnõustaja
terapeut

pakuvad professionaalset abi



Soovitused - mida ette võtta?

- 1) Järjepidevalt tõsta esile rahvaraamatukogude tegevust ja potentsiaali nii poliitikakujundajate võrgustikes kui avalikkuses laiemalt, et teha raamatukogude multifunktsionaalsus ja väärtus sotsiaalse sidususe loojatena senisest nähtavamaks.
- 2) Ajakohastada rahvaraamatukogu seadus, pannes paika rahvaraamatukogu kaasaegne roll, ülesanded ja süsteemi korraldus laiemalt. Uue seaduse rakendamise toetamiseks luua kõiki valdkonda puutuvaid osapooli kaasates rahvaraamatukogude strateegia koos konkreetse tegevuskavaga ning seirata selle ellu viimist. Julgustada KOV-e pöörama ka oma arengukavades tähelepanu rahvaraamatukogude strateegilisele arendamisele.
- 3) Ministeeriumitel leppida kokku valdkondadevaheliste teenuste koostöömudelid, osapoolte rollid ning tagada koostööks vajalikud eeldused ja ressursid. Sätestada rahvaraamatukogu seaduses rahvaraamatukogude arenduskeskuse funktsioon. Kaaluda, kas valdkondadevahelise koostöö koordineerija võiks olla mõni võimekas, kogenud ja teistele eeskujuks olev rahvaraamatukogu või Eesti Rahvusraamatukogu.
- 4) Tõsta esile uuendusmeelseid raamatukogusid ja saavutada raamatukoguteenuse laiem väärtustamine ühiskonnas. Tekitades huvi ja nõudlust raamatukoguteenuse vastu saab motiveerida KOV-e raamatukogude arendamisse rohkem panustama.
- 5) Kavandada ja viia keskselt ellu rahvaraamatukogude digitaristu uuendamise meede.
- 6) Koostöös KOV-ide ja teiste kohalike asutuste ja organisatsioonidega otsida nutikaid viise teenuse pakkumiseks (nt mõne olemasoleva teenuse pakkumine raamatukogu ruumides, keelekohvik või arutelude eestvedamine).
- 7) Osapoolte koostöös pakkuda raamatukogude töötajatele regulaarseid koolitusi, pidades seejuures silmas, et need oleksid võrdselt ligipääsetavad sõltumata raamatukogu asukohast.
- 8) Kultuuriministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja KOV-ide koostöös töötada välja lahendused raamatukogude töötajate töötasude süsteemi uuendamiseks ja töötasude tõstmiseks. Valdkondadevahelises koostöös arendatavate teenuste loomisel otsida kohe võimalusi katta raamatukogutöötajate töötasu vähemalt osaliselt koostööst huvitatud valdkonna vahenditest.
- 9) Kavandada ja viia ellu rahvaraamatukogude iseteenindusseadmete hange, et teavikute laenutamine/tagastamine oleks võimalik iseteenindusautomaatide abil ning töötajate tööaeg vabaneks muude teenuste arendamiseks/pakkumiseks (sh individuaalne juhendamine).
- 10) Töötada välja raamatukogude teenuste arendamiseks sobilik kasutajauuringute metoodika (seejuures ei tohi unustada ka mittekasutajate ootuste kaardistamist), koostada selle rakendamise juhised, koolitada raamatukogude töötajaid ja viia läbi pilootprojekt metoodika katsetamiseks.