

TALLINNA PEDAGOOGIKAÜLIKOO
SOTSIAALTEADUSTE DISSERTATSIOONID

TALLINN PEDAGOGICAL UNIVERSITY
DISSERTATIONS ON SOCIAL SCIENCES

11

**IDA-VIRUMAA JA PÄRNUMAA
ELANIKE TOIMETULEK:
SOTSIAALTEENUSTE VAJADUS,
KASUTAMINE JA KORRALDUS**

Analüütiline ülevaade

MARJU MEDAR

 **TPÜ KIRJASTUS**

TALLINN 2004

Sotsiaaltöö osakond, sotsiaalteaduskond, Tallinna Pedagoogikaülikool, Tallinn, Eesti.

Dissertatsioon on lubatud kaitsmisele filosoofiadoktori kraadi taotlemiseks sotsiaaltöö alal 22.04.2004 Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsiaalteaduste doktorinõukogu poolt.

Oponendid: Jüri Kõre (geograafiakandidaat, Tartu Ülikooli sotsiaalpoliitika dotsent)

Kyösti Urponen (sotsiaalteaduste doktor, Lapi Ülikooli sotsiaalpoliitika professor, Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsiaalpoliitika professor)

Juhendaja: Taimi Tulva (sotsiaalteaduste doktor, Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsiaaltöö professor)

Kaitsmine toimub 21. juunil 2004. aastal kell 10.00 Tallinna Pedagoogikaülikoolis, Narva mnt 25, ruumis 223.

Trükitud:
OÜ VALI PRESS
Pajusi mnt 22
48104 Põltsamaa

ISSN 1406-4405 (trükis)
ISBN 9985-58-320-5 (trükis)

ISSN 1736-0730 (*on-line*, PDF)
ISBN 9985-58-321-3 (*on-line*, PDF)

© Marju Medar, 2004

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS.....	4
2. UURIMUSE TEOREETILISI LÄHTEKOHTI.....	5
3. SOTSIAALTEENUSTE KORRALDUSE TEOREETILISI KÄSITLUSI.....	8
4. UURIMUSE KONTEKST.....	9
5. UURIMUSE TEOSTAMINE: MEETODID JA VALIM	10
5.1. Uurimiseesmärgid ja püstitatud uurimisküsimused.....	10
5.2. Uurimisprobleemi asetus ja metoodika.....	11
5.3. Uurimistöo etapid ja valimi kirjeldus	13
6. UURIMISANDMETE ANALÜÜS: SOTSIAALSETE SIHTRÜHMADE TOIMETULEK, SOTSIAALTEENUSTE VAJADUS JA NENDE KASUTAMINE	13
7. UURIMISANDMETE ANALÜÜS: SOTSIAALTEENUSTE KORRALDUSEST IDA-VIRUMAAL JA PÄRNUMAAL.....	18
8. ARUTELU	19
9. KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED	23
COPING OF THE POPULATION OF IDA-VIRUMAA AND PÄRNUMAA: NEED FOR, USE AND ADMINISTRATION OF SOCIAL SERVICES	
Summary	26
KOKKUVÕTTES KASUTATUD ALLIKAD.....	33

1. SISSEJUHATUS

Väitekiri annab ülevaate autori katsetest mõtestada lahti sotsiaalteenuste mõiste ning sotsiaalteenuste vajaduse, kasutamise ja teenuste korraldamisega seotud probleematika. Uurimuse probleemiasetus keskendub sotsiaalteenuste pakkumisele – kellele, miks ja kuidas. Doktoritöö uurimisobjektiks on sotsiaalteenuste korraldus, sh eri sihtrühmadesse kuuluvate perede toimetuleku ning sotsiaalteenuste vajaduste hindamine teenuste järgi ja teenuste pakkumise erinevad võimalused koos riskide hindamisega elanikkonna kindlustamisel sotsiaalteenustega.

Töös analüüsitakse teoreetiliste käsitluste ning uuringute põhjal sotsiaalteenuste korraldust koos tulevikuproгноoside ja riskidega teenuste pakkumise arendamisel ja tehakse ettepanekuid teenuste korralduse edasiseks arendamiseks Eestis. Autor toetub seejuures peamiselt kahele teoreetilisele raamistikule: 1) elanikkonna sotsiaalteenustega kindlustamise õiguslikele ja majandusteoreetilistele käsitlustele, mis mõtestavad lahti sotsiaalpoliitilised jaotuspriinitsiivid ja 2) sotsiaaltöö teooriatele, mis on aluseks teenuste pakkumisel elanikkonna eri sihtrühmadele. Uurimuses keskendutakse lisaks teoreetilistele käsitlustele ka sotsiaaltöötaja tõlgendustele sotsiaalteenuste korraldusest ja kliendi vajadustest ning sotsiaaltöö klientide tõlgendustele nende perede toimetulekust, sotsiaalteenuste kasutamisest ja vajadusest. Töös analüüsitakse klientide toimetuleku ja sotsiaalteenuste vajaduse vahelisi seoseid selleks, et konstrueerida sotsiaalteenuste korraldamise protsessi. Sotsiaaltöötajat käsitatakse sotsiaaltöö eri kontseptsioonide kaudu, sest sotsiaaltöö teooria luuakse selle tegevuse praktika käigus, mis omakorda suhestub laiemas sotsiaalse kontekstiga.

Teema uurimisel on rõhuasetus Narva linnal ja Tudulinna vallal Ida-Virumaalt ning Pärnu linnal ja Häädemeeste vallal Pärnumaalt. Uuritavad maakonnad valiti eesmärgiga uurida võrdlevalt sotsiaalseid sihtrühmade toimetulekut, sotsiaalteenuste vajadusi ja kasutamist ning sotsiaalteenuste korraldust Eesti kahes maakonnas, kus Ida-Virumaa on valdavalt venekeelse ja Pärnumaa eestikeelse elanikkonnaga, et välja tuua sotsiokultuurilisi ja regionaalseid iseärasusi sihtrühmade toimetulekus ja sotsiaalteenuste korralduses. Sotsiokultuurilisi aspekte on vaadeldud Ida-Virumaal ja Pärnumaal eri sihtrühmade kaudu – eakate ja töötute pered, paljulapselised ja üksikvanemaga pered, puuetega inimeste ja kohanemiskustega inimeste pered. Selline lähenemine annab võimaluse uurimistulemusi hiljem kasutada ka sotsiaalteenuste korralduse arendamisel Eesti teistes piirkondades, sest mõlemad vaadeldud linnad ja vallad on Eestile tüüpilised omavalitsused.

Väitekiri koosneb teoreetilisest ja empiirilisest osast. Teoreetilisest osast püüab autor analüüsida sotsiaalteenuste vajaduse ja pakkumisega seonduvaid teoreetilisi käsitlusi ning esitada üldisem teoreetiline raamistik selle sotsiokultuuriliseks ja regionaalseks analüüsimiseks. Empiirilises osas analüüsitakse Ida-Virumaa ja Pärnumaa elanike toimetulekut, sotsiaalteenuste vajadusi, kasutamist ja korraldust baseeruvat 2000/2001. aastal läbiviidud uurimusele.

Probleemistik. Sotsiaalteenuste korralduse uurimisvajaduse tingis Eesti kui siirdeühiskonna üleminek turumajandusele ja sellega seotud majanduslikud ning sotsiaalsed muutused, mis oluliselt mõjutavad elanikkonna kindlustamist sotsiaalteenustega. Eesti Vabariigi põhiseaduse järgi on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral ning lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise

hoole all. Sellest hoolimata on vaesus ja sotsiaalne tõrjutus tänapäeva Eesti ühiskonna suurimaid sotsiaalprobleeme, mis on tõsisesse ohtu seadnud Eesti inimarengu.

Vaatamata sellele, et elanikkonda püütakse toetada hoolekandepoliitiliste meetmetega, milleks on peamiselt toimetulekut tagavad toetused ja teenused, on alati inimesi, kes ei suuda ühiskonna keerulistel üleminekuperioodidel vajalikul määral toime tulla. See kohustab riiki lühiajaliselt ja operatiivselt suurendama alla vaesuspiiri langenud elanikkonna ressursitaset teatud erisituatsioonides, olgugi et otstarbekam on nii ühiskonna kui indiviidi seisukohalt tagada minimaalne elatustase ja toimetulekuvõime tööst saadava sissetuleku ja/või sotsiaalkindlustuse meetmete kaudu.

Vastavalt Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumi sotsiaalregistri isikukaardi sotsiaalse seisundi klassifikaatorile ja uurimises püstitatud eesmärkidele on käesolevas uurimuses kliente käsitletud alljärgnevate sihtrühmadena: töötuga perekond, kohanemiskustega pered, eakad pered, puuetega inimeste pered, paljulapselised pered ja üksikvanemaga pered (EV Sotsiaalministeeriumi, 2003).

Töös kasutatavad põhimõisted on: sotsiaalpoliitika, sotsiaaltöötaja; sotsiaaltöö klient; sotsiaalne probleem; sotsiaalsete sihtrühmade toimetulek; sotsiaalteenused; sotsiaalteenuste korraldus; sotsiaalteenuste turg.

2. UURIMUSE TEOREETILISI LÄHTEKOHTI

Uurimuse teoreetiliseks raamiks on viimasel aastakümnel levinud sotsiaaltöö teoreetilised käsitlused paljudelt autoritelt, nagu toimetulekuvõime hindamine (Wiman, 1990), hoolekande tagamise praktika (Bateman, 1997, 2000; Howarth, Kenway, Palmer, Street, 1998), ülesandekeskne praktika (Marsh, 1997; Doel, Marsh, 1992; Reid, 1992; Bircker-Jenkins, 1990), hoolduse korraldus (Horder, 1997; Payne, 1995, 1997; Sheppard, 1995; Lewis, Glennerster, 1996), antidiskrimineeriv praktika (Huges, Mtezuka, 1992; Thompson, 1997, 1998, 2001; Tomlinson, Trew, 2000) ja riski hindamine (Kemshall, 1997; Kemshall, Pritchard, 1996; Brearley, 1982; Parsloe, 1999). Uurimuses on arvestatud ka Davies (1997), Howe (1987, 1997), Payne (1995, 1997), Milner, O'Brien (1998), Dominelli (1992), Hugman (1987) jt peetud diskussioone sotsiaaltöö erinevate teoreetiliste seisukohtade üle. Samuti on arvestatud uurimuses sotsiaalse heaolu maksimeerimise õiguslike aspekte (Pound, 1952; Stone, 1954; Kelsen, 1957; Radbruch, 1950; Tammelo, 1959 ja Rawls, 1972) ning Barri (1992) majandusteoreetilist lähenemist sotsiaalpoliitilistele jaotusprintsipiidele, nagu sotsiaalse heaolu maksimeerimisele, sotsiaalse õigluse alternatiivsetele definitsioonidele ning sotsiaalse õigluse defineerimise- ja mõõtmise probleemidele.

Uurimuses lähtutakse traditsioonilisest positivistlikust sotsioloogiast, mida on kirjeldanud Giddens (1993: 1–2) ja Durkheim (1895/1982). Giddens ja Durkheim on oma töödes väitnud, et sotsiaalne reaalsus eksisteerib kui kompleks objektivsetest sotsiaalsetest faktidest. Sotsiaalsed faktid on sõltumatud inimeste arvamustest ja need faktid määravad indiviidi käitumist. Teiste sõnadega – individid on allutatud sotsiaalsetele faktidele, mitte vastupidi. Sotsiaalsed faktid eksisteerivad objektivselt, need võivad olla jälgitavad ja vaadeldavad objektivsete meetoditega (Strömpl, 2002: 31).

Uurimus põhineb sotsiaalse konstruktsionismi teorial, millele panid 1966. aastal aluse ühiskonnateadlased Berger ja Luckmann oma teosega "The Social Construction of Reality: A

Treatise in the Sociology of Knowledge". Nimetatud kontseptsiooni tuumiku moodustavad kolm samaaegselt tõeseks peetavat postulaati: ühiskond (sotsiaalsus) on inimeste looming, ühiskond (sotsiaalsus) on objektiivne reaalsus (tõelus) ja inimene on ühiskonna (sotsiaalne) looming (Berger, Luckmann, 1967: 12–79).

Käesoleva uurimuse teoreetilised lähtekohad on järgmised:

- reaalsus ehk tõelus on sotsiaalselt konstrueeritud;
- teadmised on põhimõtteliselt defineeritavad johtuvalt viisist, kuidas need süstemaatiliselt formeerivad objekte, millest need räägivad (mis tähendab ühtaegu nii teadmiste kogumit kui ka nendega opereerimise võimalusi). Seega võib teadmistes näha diskursust, mille süsteemsus on sotsiaalselt konstrueeritud;
- diskursused on ühiskondlike institutsioonide ning ühiskondlike praktikate ümber koondunud tähenduste süsteemid;
- diskursuste kui objektiveerunud konstruktsioonide ja subjektiivse tunnetuse vahel toimib pidev dialektiline protsess ning nii, nagu on sotsiaalselt konstrueeritud diskursus, on seda teiselt poolt ka indiviidi võimalused reaalsuse tunnetamiseks ja tõlgendamiseks;
- diskursused on teatud ühiskondlike institutsioonide ning ühiskondlike praktikate ümber koondunud tähenduste süsteemid, mis on tajutavad ja kirjeldatavad, lähtudes eelkõige neid ümbritsevast sotsiokultuurilisest kontekstist.

Sotsiokultuuriline vaatenurk. Et sotsiaaltöö on sotsiaalselt konstrueeritud tegevus, siis seetõttu saab sotsiaaltööd mõista ainult selles osalevate inimeste sotsiaalsest ja kultuurilisest kontekstist lähtudes. Sotsiaaltöö teooriad on selle konteksti produktid, kus need tekivad, ning samal ajal mõjutavad seda konteksti, sest teooriad mõjutavad sotsiaaltööga tegelevaid inimesi, mis omakorda kujundab hoiakuid sotsiaaltöös osalevate inimeste suhtes, nende inimeste mõtteid ja väärtusi. Me võime mõista neid asju vaid siis, kui jälgime, kuidas ühiskond, mis sotsiaaltööd ümbritseb ja mille osa see on, kujundab arusaamu sotsiaaltööst (Payne, 1995: 6). Protsessid, mis toimuvad sotsiaalsete regulaatorite koostoimel indiviidi tasandil, on sotsiokultuurilise teooria tähelepanu keskpunktis. Analüüsi ühikuks on indiviid suhetes oma sotsiokultuurilise keskkonnaga ja seda suhet vahendavad semiootilised protsessid (Raudsepp, 2002: 17).

Sotsiokultuurilise teooria kohaselt on üldised ideed kultuuri poolt pakutud semiootilised vahendid, mida kasutavad individid ja grupid eneseregulatsiooniks. Kultuurinähtusena peegeldavad need kollektiivseid tähenduste süsteeme. Indiviidi tasandil paigutuvad need individuaalsete tähenduste süsteemi. Mõiste konkreetne tähendus kujuneb välja kahe interakteeruva süsteemi – kultuuri ja isiksuse – koostoimes (Valsiner, 2001: 38).

Käesolevas uurimuses püütakse interpreteerida SSR toimetulekut, sotsiaalteenuste vajadust, kasutamist ja korraldust sotsiokultuurilise teooria valguses, sest see teooria keskendub neile nähtustele, mis tekivad aktiivse subjekti ja tema semiootiliselt organiseeritud konteksti interaktsiooni tulemusena. Sotsiokultuuriline vaatenurk sotsiaaltöö korraldusele esitatakse töös Eesti taasiseseisvumise kontekstis.

Toimetulekuvõime ja vajaduste hindamise teoreetilised alused. SHKS-s on defineeritud toimetulekut kui isiku või perekonna füüsilist või psühhosotsiaalset võimet igapäevaelus toime tulla (RT I 2003, 58: 388). Ronald Wiman (1990: 58) nimetab viis toimetuleku eeltingimust: võimed (*abilities*), motivatsioon (*motivation*), teadmised (*knowledge*), oskused ja vilumused (*skills*) ning võimalused (*opportunities*). Esimesed neli tingimust moodustavad

inimese toimetulekukompetentsuse ja viies hõlmab keskkonna faktoreid. Kui mõni neist eeltingimustest on täitmata või puudulik, võivad ilmned toimetulekuprobleemid (Wiman, 1990: 58).

Vajaduse kui mõiste keerukus on põhjustanud eri käsitlusviise. Maslow' (1970) järgi esineb mitmesuguseid vajadusi, ühed neist on olulisemad kui teised. Maslow on kirjeldanud indiviidi vajaduste püramiidi, milles kõrgemaid vajadusi ei ole võimalik enne rahuldada, kui olulisema tasandi vajadused on täidetud (Maslow, 1970: 35–58). Erik Allardt käsitleb vajadust heaolu kahe dimensiooni – elatustaseme ja elukvaliteedi – kaudu. Allardi käsitluses koosneb elatustase kõigest sellest, mida me omame, s.o sissetulek, eluase, töö, haridus ja tervis. Indiviidi elukvaliteet sõltub aga sotsiaalsetest suhetest pereliikmete, sõprade ja naabritega ning eneserealiseerimisest, milleks on ühiskondlik staatus, poliitilised ressursid ja huvitavad vaba aja tegevused (Allardt, 1976: 227–239). Kreisberg (1970) analüüsib sotsiaalset tõrjutust ühiskonna vajaduste spektris ja väidab, et toimetulek pole ainuüksi tõrjutu probleem, vaid see puudutab kogu ühiskonda ja selle arenguvõimet, sest sotsiaalset tõrjutust võib mõista kui inimkapitali kaotust. Ta väidab, et mida rohkem on ühiskonnas tõrjutuid, seda väiksem on riigi arenguvõime (Kreisberg, 1970: 138–147). Dünaamilisusele orienteeritud teooriate kohaselt väidetakse (Heller, 1982), et inimese põhivajadus on sotsiaalne adapteerumine ning selle tagamiseks tema vajadused pidevalt muutuvad – need võivad tekitada uusi vajadusi või muuta olemasolevaid teiseks. Seega ei saa rääkida õigetest ega valedest vajadustest, kõik vajadused inimese sotsiaalseks adapteerumiseks on õiged vajadused (Mäntysaari, 1998: 10–11). Diametraalselt vastupidine on vajaduste universaalne interpretatsioon, mille kohaselt reaalne vajaduste rahuldamise kriteerium leitakse objektiivsete vajaduste üle otsustades. Doyal ja Gough (1991) järgi on kõigil inimestel kaks põhivajadust: olla terve ja vajadus autonoomia järele (Doyal, Gough, 1991: 10–11).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et vajaduste tunnistamine, analüüsimine ja sõnastamine on otseselt seotud sotsiaalsete probleemide kindlakstegemisega, sest sotsiaaltöö sisuks on muutuste elluviimine inimeste ja kogukondade elus, lähtudes vajadustest ning iga ühiskonna sotsiaalsetest ja majanduslikest võimalustest.

Et sotsiaalteenuste korraldust lahti mõtestada, tuleb käsitleda ka sotsiaalteenuste korraldamise õiguslikke ja majandusteoreetilisi sotsiaalpoliitilisi jaotuspriinitsiipe: **sotsiaalse õigluse defineerimist, sotsiaalse heaolu maksimeerimist ning sotsiaalse õigluse defineerimise ja mõõtmise rakendamise probleeme.**

Sotsiaalse õigluse defineerimisel omistatakse eri indiviididele erinev kaal, mis mõjutab oluliselt sekkumise vormi ja ulatust, nt kas sissetulekuta isikuid tuleks toetada elatusmiinimumi piires või mõne muu tasemeni (Barr, 1992: 5).

Sotsiaalse heaolu maksimeerimine. Barr püüab oma raamatus “Economics of the Welfare State” (1992) healuriigi ökonomika põhitõdedest rääkides seostada majandusteooriat eri arusaamadega sotsiaalsest õiglusest ning healuriigi ajaloolise arenguga. Ta esitab kaks läbivat küsimust.

- Mis on poliitika *eesmärgid*?
- Missuguste *meetoditega* on neid eesmäärke kõige parem saavutada?

Esimene küsimus on ideoloogiline ja normatiivne, on suunatud eesmärkidele ja on õieti poliitilise vaidluse teema. Ent *kui sellele küsimusele on vastatud*, on teine küsimus üsna suures osas metoodiline, s.t positiivne küsimus, ja pigem tehnilise kui poliitilise arutluse

teema. Niisiis, missugune meetod on heaoluriiki kui eesmärki silmas pidades sotsiaaltöö eri valdkondades kasulikud (Barr, 1992: 3–4).

Eesmärkide eristamisel meetoditest on põhimõtteline tähtsus, sest see loob sotsiaaltööle kindla aluse. On kaks võtmeküsimust, mis tuleb lahendada igal ühiskonnal.

- Kui palju peaks ümber jaotama sissetulekut, rikkust, võimu jne?
- Kuidas oleks kõige otstarbekam majandust juhtida, kas turumajanduse, plaanimajanduse või segamajanduse kaudu?

Kolmas oluline teemade ring puudutab **sotsiaalse õigluse defineerimist ja mõõtmise rakendamist**. Paljusid muutujaid (vaesus, ebavõrdsus) on raske määratleda ja kui need on kord defineeritud, on neid raske mõõta. Raskus seisneb selles, et kasulikkus (sotsiaalsed suhted, naabri- ja kogukonna abi jm kasud) ei ole mõõdetav. Seepärast on elatustaset, kulu või kasu raske mõõta ja omavahel võrrelda (Barr, 1992: 5).

Ühiskonna eesmärk on toetada oma liikmete huvisid. Selles esineb üldiselt nii huvide identsust kui ka indiviidide ja rühmade vahelisi huvide vastuolusid. Igasuguse ühiskonna institutsioonid (nt selle põhiseadus, seadused ja sotsiaalsed protsessid) avaldavad isiku eluvõimalustele sügavat mõju. Ühiskonnateooria eesmärk on pakkuda põhimõtteid, mis võimaldaksid meil valida erinevate ühiskonnakorralduste vahel. Heaoluriigi käsitlemisel on kasulik eristada kolme liiki teooriaid: tahevabaduse pooldajad, liberalismi ja kollektivismi esindavaid teooriaid (Barr, 1992: 44).

Riigi roll, samuti suhtumine heaoluriiki sõltub oluliselt selle aluseks olevast ühiskonnateooriast. Toimub pidev väitlus konkureerivate põhimõtete vahel, milleks on ühelt poolt nõudmine sotsiaalse õigluse ja sidususe järele ning teiselt poolt soov anda abi neile, kes seda teistest rohkem vajavad. Tegelikult on olukord selline, et sotsiaalpoliitikas kasutatakse mõlemaid komplekselt. Iga seisukoht peegeldab erisuguseid teoreetilisi mudeleid, mille vaated selle kohta, milline oleks optimaalne mehhanism ebapiisavate ressursside jaotamiseks, võivad olla konfliktid. Sotsiaalsete õiguste tuumaks on õigus inimväärsele elustandardile.

3. SOTSIAALTEENUSTE KORRALDUSE TEOREETILISI KÄSITLUSI

Peatükis antakse lühiülevaade sotsiaalteenuste korraldusega seotud majandusteoreetilistest seisukohtadest, nagu teenuste turg ja turu efektiivsus. Diskuteeritakse kompromissi saavutamise võimaluste üle õigluse ja efektiivsuse vahel, mis on paljude ühiskonnapoliitiliste diskussioonide teema. Antakse ülevaade riigi sekkumise võimalustest turu toimimisele ning püütakse mõtestada lahti tingimused, millal turujaotus on efektiivne. Analüüsitakse sotsiaalteenuste pakkumise mudeleid ning kvaliteedi tagamist sotsiaalteenuste pakkumisel.

Antakse ülevaade sotsiaaltöö teoreetilistest küsimustest ning hoolekandekorralduse kujunemisest ja praktikast nii nõukogudeaegses kui taasiseseisvunud Eestis. Ülevaates käsitletakse lühidalt peamisi viimastel aastatel koostatud sotsiaalteenuste arendamise kontseptsioone ja strateegiaid. Kuna monograafia ilmub ajal, mil Eesti on juba liitunud Euroopa Liiduga, antakse lühiülevaade ka sotsiaalteenuste korralduse strateegiate peamistest suundadest ja kontseptsioonidest Euroopa Liidus ning Eesti ettevalmistustest EL ühinemiseks sotsiaalvaldkonnas. Juhiksini lugeja tähelepanu asjaolule, et perioodil, mil uurimus läbi viidi, oli Eesti alla kirjutanud EL-ga liitumise liitumispartnerluslepingule (allkirjastati märtsis 1998, jõustus oktoobris 1999), kuid praktikas polnud teenuste korraldus veel tuntavalt mõjutatud

Euroopast lähtuvatest kontseptsioonidest ja strateegiatest. Mitmed selles peatükis käsitletud teenuste arendamise kontseptsioonid ja strateegiad on välja töötatud ja rakendatud pärast käesoleva monograafia aluseks oleva uurimuse teostamist ning seetõttu on ametnikkond ja spetsialistid käesolevaks ajaks heaks kiitnud nii mõnedki uurimistulemuste alusel tehtud järeldused ning need on osaliselt ka praktikasse rakendunud või rakendatakse lähiaastatel.

Sotsiaaltöö protsessi uurimisel on keskendunud järgmistele sotsiaaltöö teoreetilistele käsitlustele nagu **antidiskrimineeriv praktika, ülesandekeskne sotsiaaltöö, hoolduse korraldus ja hoolekandeõiguse tagamine**. Teoreetiliste käsitluste mitmekesisus annab väga erinevaid klassifitseerimis- ja käsitlusvõimalusi sotsiaalteenuste korralduse lahtimõtestamiseks.

4. UURIMUSE KONTEKST

Etnograafilises uurimuses on kolm peamist dimensiooni, milles valim koos juhtumiga väljendub järgmises: aeg, inimesed ja kontekst (Hammersley, Atkinson 1983: 46). Selleks et käesolevat uurimust mõista, kirjeldatakse selles peatükis uurimuse regionaalset konteksti ning uurimuse kujunemist eeluuringute käigus.

Peatükis antakse ülevaade uurimuse läbiviimise täpsemast kontekstist ehk teisisõnu kirjeldatakse omavalitsusi, kus põhiuurimus läbi viidi. Hammersley, Atkinson (1983) on uurimuse konteksti kirjeldades väitnud, et oleme sunnitud identifitseerima uurimuse konteksti, s.t tingimuse, millistes kooslustes inimesed omavahel tegelikult tegutsevad, ning selle ära tundma – need on sotsiaalsed konstruktid, mitte ainult füüsilised paiknemised, ning meie ülesanne on püüda tagada, et valim vastaks sellele tegelikule kontekstile, milles uurimine läbi viiakse (Hammersley, Atkinson 1983: 52).

Uurimus viidi läbi Narva linnas ja Tudulinna vallas Ida-Virumaal ning Pärnu linnas ja Häädemeeste vallas Pärnumaal. Uurimuses on keskendunud Eesti kahele suuruselt võrreldavale linnale, millest Narvas domineerib venekeelne elanikkond ja Pärnus eestikeelne elanikkond. See asjaolu võimaldas vaadelda erineva kultuuritaustaga elanikkonna toimimist ja probleeme, samuti sotsiaalteenuste korralduse iseärasusi. Mõlemad linnad on huvipakkuvad seetõttu, et viimase aastakümne jooksul ühiskonna muutuste tõttu nendes piirkondades toimunud muutused on olnud oma probleemidelt erinevad.

Selle uurimuse meetodite areng on olnud pikk protsess, mille käigus on alates 1997. kuni 2003. aastani tehtud esialgsetes plaanides ja meetodite valikus mitmeid ümberhindamisi ja muudatusi vastavalt sellele, kuidas arenesid uurimus, uurija ja teenuste korraldus Eesti ühiskonnas. Uurimust alustati kahe eeluuringuga, mis viidi läbi 1997. ja 1999. aastal, et saada ülevaadet sotsiaalteenuste pakkumisest nii Eestis kui Skandinaavia maades. Sotsiaalministeeriumi tellimusel Phare ES9503. 001 projekti raames teostatud uurimus "Sotsiaalteenuste kasutamine Jõgeva, Harju ja Lääne maakonnas" oli katseuring, mis viidi läbi 1. detsembrist 1997 kuni 28. veebruarini 1998. Esimesele uuringule järgnes teine, "Sotsiaalteenuseid pakkuvate riiklike ja vabatahtlike organisatsioonide arendamine ja optimeerimine nende töötajate täiendõppe läbi" Phare BSPF/9803/085 (1998/1999) raames.

Eelpool kirjeldatud kaks eeluuringut löid tausta põhiuuringu kavandamiseks ja kvaliteetseks läbiviimiseks. Süvenes veendumus, et ilma elanikkonna eri sihtrühmade vajadusi tundma õppimata pole võimalik mõista sotsiaalteenuste korraldust kui protsessi, mis oli ka peamiseks

tõukejõuks põhiuurimuse teostamiseks. Põhiuuring teemal “Ida-Virumaa ja Pärnumaa elanike toimetulek, sotsiaalteenuste vajadus ja korraldus” viidi läbi aastatel 2000–2002. Põhiuuringut toetas grandileping nr 1122/ 23.08.00 “Sotsiaalteenuste vajadus ja kasutamine – territoriaalsed, sotsiaalsed ja kultuurilised erinevused”.

5. UURIMUSE TEOSTAMINE: MEETODID JA VALIM

Peatükis antakse ülevaade uurimiseesmärkidest, püstitatud uurimisküsimustest, uurimisprobleemi asetusest ning meetodikast koos valimi ja uurimistöö etappide kirjeldusega. Samuti käsitletakse uurimistöö eetilisi printsiipe ja representatiivsust.

5.1. UURIMISEESMÄRGID JA PÜSTITATUD UURIMISKÜSIMUSED

Uurimuse põhieesmärk oli kirjeldada ja analüüsida eri sotsiaalsetesse sihtrühmadesse kuuluvate sotsiaalteenuseid kasutavate klientide (eakate ja töötute, paljulapseliste perede ja üksikvanemate, puudega ja kohanemiskustega inimeste) toimetulekut, sotsiaalteenuste vajadust, kasutamist ning sotsiaalteenuste korraldust omavalitsuse tasandil, lähtudes sotsiokultuurilisest vaatenurgast.

Põhieesmärgist tulenevalt püstitati **alaeesmärgid**: 1) kirjeldada ja analüüsida eri sotsiaalsetesse sihtrühmadesse kuuluvate sotsiaalteenuseid kasutavate klientide toimetuleku, sotsiaalteenuste vajaduse ja kasutamise ning sotsiaalteenuste korralduse regionaalseid erinevusi omavalitsuse tasandil ja 2) kirjeldada ja analüüsida omavalitsuse tasandil toimivat sotsiaalteenuste korralduse protsessi ja perspektiive koos teenuste korralduse edasise arendamise riskidega.

Eesmärgist lähtuvalt on **uurimisküsimused järgmised**:

- missuguseid regionaalseid ja sotsiokultuurilisi erinevusi esineb elanike toimetulekus ja sotsiaalteenustega kindlustamises Eestis;
- kuidas muuta sotsiaalteenuste korraldust paindlikumaks;
- kuidas kriteeriumid sotsiaalteenuste vajaduse, nende pakkumise ja teenuste kvaliteedi hindamiseks mõjutavad sotsiaalteenuste kättesaadavust ja nende kvaliteeti.

Eesmärgi saavutamiseks püstitati järgmised **uurimisülesanded**:

- määratleda peamised uurimuses kasutatavad mõisted;
- esitada uurimuse kontekst ning kasutatavad ühiskonna-, majandus- ja sotsiaaltöö teoreetilised käsitlused;
- anda ülevaade uurimuse läbiviimisest, põhjendades uurimismeetodite valikut ja kasutamist;
- lähtudes uurimise eesmärkidest, analüüsida sotsiaalsete sihtrühmade toimetulekut ning sotsiaalteenuste vajadust ja kasutamist ning nende sotsiokultuurilisi ja regionaalseid iseärasusi;
- analüüsida sotsiaalteenuste korraldust uuritud kohalikes omavalitsustes ja tuua välja probleemid ja riskid koos tulevikuprognosiga teenuste arendamisel;
- esitada ettepanekud sotsiaalteenuste korralduse edasiseks arendamiseks omavalitsuse tasandil.

5.2. UURIMISPROBLEEMI ASETUS JA METOODIKA

Uurimus viidi läbi kvalitatiivse uurimusena juhtumi analüüsi (*case study*) meetodil, mis kuulub etnograafiliste meetodite hulka. Andmete kogumisel ja analüüsimisel kasutati etnograafilist meetodit seetõttu, et etnograafia kui uurimismeetod omab sotsiaalsete nähtuste uurimisel konstruktsionistlikust vaatenurgast lähtudes eeliseid. Eeltoodud arvamus pärineb Hammersley`lt ja Atkinsonilt (1983: 23) ning seda on viie kvalitatiivse traditsiooni *sissejuhatuses* käsitlenud (Creswell, 1998: 73–88).

Ida-Virumaa ja Pärnumaa elanike toimetulekut, sotsiaalteenuste vajadust, kasutamist ja korraldust kui käesoleva töö uurimisobjekti käsitletakse selles töös juhtumina.

Uurimuses kasutati nii kvantitatiivset kui kvalitatiivset andmekogumise meetodit ning viidi läbi kaheosalisena: **sotsiaalsete sihtrühmade uurimine** (ankeetküsitlus ja intervjuud sotsiaalteenuseid tarbivate klientidega) ja **sotsiaalteenuste korralduse uurimine omavalitsuste tasandil** (intervjuud sotsiaalspetsialistidega). **Kvalitatiivne meetod** uurimuses sisaldas sügavuti minevaid poolstruktureeritud intervjuusid sotsiaaltöö klientidega, sotsiaalteenuseid pakkuvate sotsiaaltöö spetsialistidega ja kirjalike dokumentide analüüsi, nagu küsimustikke ja programmide aruandeid. **Kvantitatiivne meetod** sisaldas andmete kogumist ankeetküsitluse meetodil. Dokumentide analüüs sisaldas väljakirjutusi või tsitaate ankeetidest, dokumentidest ja teistest ametlikest aruannetest. Kvalitatiivne hindamine toimus kombineeritult kvantitatiivsete andmete esitusega. See, mida inimesed ütlesid, oli peamiseks allikaks kvalitatiivsel andmete kogumisel.

Andmete kogumine ja analüüs. Uurimus viidi läbi traditsioonilise positivistliku uurimusena ja see baseerus üksikjuhtumite (sotsiaalspetsialistide ja teenuste pakujate arvamusel ja hinnangud sotsiaalteenuste korraldamise kohta ja inimeste arvamusel nende perede toimetuleku ning sotsiaalteenuste vajaduse ning kasutamise kohta) valikule, grupeerimisele ja analüüsile. Juhtumi analüüsi meetodit kasutati seetõttu, et kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete meetoditega andmete saamise eesmärgid on erinevad ja sageli ka üksteist täiendavad. Kui standardiseeritud meetoditega luuakse mitmesuguseid kokkuvõtteid ja üldistusi ning tehakse võrdlusi, siis jutustavad kommentaarid küsimustele tähendavad tavaliselt millegi selgitusi, tähendusi ja uusi ideid. Kvalitatiivsed meetodid võimaldavad hindajal uurida selekteeritud küsimusi, juhtumeid ja sündmusi sügavuti ja detailselt. Kvantitatiivsed meetodid kasutavad standardiseeritud mõõtühikuid, mis sobivad mitmesuguste eri arvamusel ja kogemustel korral ning määratlevad kindlaks analüüsimise kategooriad. Kvantitatiivse lähenemise eeliseks on asjaolu, et meetodid aitavad mõõta suure hulga inimeste reaktsiooni limiteeritud küsimustel asetuse korral ning nõnda muutub hõlpsamaks andmete võrdlemine ja statistiline töötlemine. Kvalitatiivsed meetodid toodavad detailsete andmete rikkust palju väiksema inimeste ja juhtumite arvu korral.

Andmekogumisel ja analüüsimisel on uurimuse metoodika lähtealusena **kasutatud** võimalikult mitmekülgse käsitluse saamiseks nn **triangulatsiooni**, mis tähendab mitme vertikaalse andmeressurssi kasutamist ühe objekti uurimiseks ning mille idee pärineb uurimuse juhtimise metodoloogiast. Sel puhul kasutatakse vastavalt plaanile probleemi uurimiseks erinevaid probleemiasetuse vaatenurki. Cohen ja Manion (1986) väitel on sotsiaalteadustes triangulatsioon näide sellest, kuidas üksikasjaliselt kujutada või täpsemalt seletada inimekäitumise rikkust ja täiuslikkust, vaadeldes seda rohkem kui ühest vaatenurgast. Kvalitatiivses uurimuses triangulatsioon suurendab tulemuste usutavust ja valiidsust (Cohen,

Manion, 1986: 254). Altrichter jt (1991) on väitnud, et triangulatsioon annab situatsioonist detailsema ja tasakaalustatuma pildi (Altrichter jt 1991: 117).

Käesolevas uurimuses kasutatakse triangulatsiooni järgmiselt:

- mitmekordset andmekogumist, nn **meetodite triangulatsiooni** (ankeetküsitlust, intervjuud, dokumentatsiooni analüüsi);
- mitmekordseid informante, nn **andmeallikate triangulatsiooni** (sotsiaalspetsialiste kolmes eri uurimuses, eri sihtgruppidesse kuuluvaid inimesi) ja mitmekordseid küsimusi sama asja kohta (intervjuusid sotsiaalspetsialistidega kolmes eri uurimuses, ankeetküsitlusi ja intervjuusid eri sihtrühmadesse kuuluvate inimestega);
- mitmeid, sealjuures eri fooniga uurijaid, nn **uurijate triangulatsiooni** (uurimuse läbiviimises osales 7 põhiuurijat, neist kaks majandusspetsialisti, kolm sotsiaaltöö spetsialisti, üks klienditöö, üks teenuste kvaliteedi spetsialist ja üks juhtimisspetsialist, lisaks 12 sotsiaaltöö korralduse eriala üliõpilast perekondade intervjuueerijatena).

Meetodite kasutamise rõhk oli töö eri etappidel erinev. Ülevaate aluseks varasematest uuringutest ja teiste maade kogemustest oli sekundaaranalüüs avaldatud materjalidest. Uurimisstsenaariumi konstrueerimine jagunes sekundaaranalüüsi, intervjuude ettevalmistamise ja läbiviimise, ümarlaudade (sotsiaalspetsialistid ja uurijad) ja rühmatöö (uurijad) vahel.

Ankeetküsitluse meetod sotsiaalsete sihtrühmade uurimisel. Ankeet koostati eesmärgiga analüüsida sotsiaalsete sihtrühmade toimetulekuvõimet ning sotsiaalteenuste vajadust ja kasutamist, tuues andmeanalüüsi alusel välja eri sotsiaalsete sihtrühmade toimetuleku ning sotsiaalteenuste vajaduse ja kasutamise sotsiokultuurilised ja regionaalsed iseärasused. Ankeet koostati, et selle abil koguda küsitletava isiklike hinnanguid, hoiakuid ja arvamusi tema perekonna toimetulekuvõime, sotsiaalteenuste vajaduse ja kasutamise kohta. Ankeet koosnes 4 osast ja 18 küsimusest ning oli tõlgitud ka vene keelde. **Andmeanalüüsiks** (ankeetide töötlemiseks) loodi relatsioonandmebaas (MS Access).

Intervjuerimine kui meetod sotsiaalsete sihtrühmade uurimiseks. 100 küsitletuga (küsitletute vaba tahte alusel) uurimisprojekti juhi instrueerimisel viidi läbi 40 intervjuud Pärnu linna, 40 intervjuud Narva linna, 10 intervjuud Häädemeeste valla ja 10 intervjuud Tudulinna valla erinevatesse sihtrühmadesse kuuluvate inimestega. Intervjuud, vastavalt kliendi keelekasutusele kas eesti või vene keeles, viidi läbi kohas, kus klient kohtus sotsiaalabisüsteemiga (sotsiaalabiameti kabinetis või sotsiaalameeti ooteruumis, rehabilitatsioonikeskuste palatites, vahel kliendi soovi arvestades ka kliendi kodus) eelnevalt inimese poolt täidetud ankeedi alusel ning lubadusega tagada respondendi anonüümsus. Intervjuu küsimustik koostati, et selle abil koguda andmeid küsitletava isiklikele hinnangutele, hoiakutele ja arvamustele, toetudes tema perekonna toimetulekuvõime, sotsiaalteenuste vajaduse ja kasutamise kohta, tema rahulolu kohta sotsiaalteenuste korralduse kvaliteediga ning teenuste pakkujatega. **Intervjuude analüüsimiseks** kasutati ristjuhtumi (*cross-case*) analüüsi meetodit.

Sotsiaalspetsialistide intervjuerimine sotsiaalteenuste korralduse uurimiseks. Kõigi uuringus osalenud 20 sotsiaalspetsialistiga viidi detsembrist 2000 kuni juunini 2001 läbi intervjuud vastavalt inimese soovile kas eesti või vene keeles. Intervjuud viidi läbi kohas, kus sotsiaalspetsialist tavaliselt kohtus kliendiga (sotsiaalabiameti kabinetis, sotsiaalteenuseid pakkuva asutuse ruumides) lubadusega tagada spetsialisti anonüümsus. Intervjuu küsimustik

koostati, et selle abil koguda informatsiooni sotsiaalspetsialisti isiklike teadmiste, kogemuste ja hinnangute, hoiakute ja arvamuste kohta sotsiaalteenuste korraldusest omavalitsuse tasandil. **Andmeanalüüsiks** kasutati ristjuhtumi (*cross-case*) meetodit.

5.3. UURIMISTÖÖ ETAPID JA VALIMI KIRJELDUS

Uurimus viidi läbi aastatel 1997–2004 neljas etapis.

- Eeluuringute teostamine – 01.09.1997–31.05.1998 (I eeluuring) ja 01.12.1998–31.12.1999 (II eeluuring).
- Uurimuse planeerimine: töö kirjandusega; eeluuringute ja teooria baasil uurimuse plaani koostamine; granditaotluse ettevalmistus uurimuse finantseerimiseks – 01.01.2000 – 31.06.2000.
- Uurimuse teostamine: valimi koostamine sotsiaalteenuseid kasutavate klientide ankeetküsitluse (500), ja intervjuude (100) läbiviimiseks, samuti sotsiaalspetsialistidega tehtavate intervjuude (17) läbiviimiseks koostöös uuritavate maa- ja omavalitsustega; ankeetide ja intervjuude tarvis küsimustike koostamine ja testimine; andmete kogumine ja andmeanalüüs – 01.09.2000–31.12.2002.
- Uurimistulemuste interpreteerimine ja tulemuste monograafiana esitamine – 01.01.2003– 01.04.2004.

Respondentide valim sotsiaalsete sihtrühmade uurimisel. Uuritavate valim moodustati koostöös võrreldavate piirkondade sotsiaal-, pensioni-, tööhõive jt ametite töötajatega ning vabatahtlike organisatsioonidega eeldusel, et respondent kuuluks sotsiaalteenuseid tarvitavate sotsiaaltöö klientide hulka. Respondentide valikul jälgiti, et oleks tagatud erinevate sotsiaalsete sihtrühmade esindatus ning seeläbi ka info nende sihtrühmade vajadustest. Ankeetküsitluse valimit on analüüsitud, lähtudes piirkonnast, vanusegrupist, soost, keelekasutusest ja SSR-st. Ankeetküsitluses osales kokku 409 sotsiaalteenuseid kasutavat klienti. **Respondentide valim sotsiaalsete sihtrühmade intervjuerimisel.** Sotsiaalsete sihtrühmade uurimisel osales intervjuudes kokku 100 sotsiaalteenuseid kasutavat klienti. **Respondentide valim sotsiaalteenuste korralduse uurimisel.** Kokku intervjueriti 20 sotsiaalspetsialisti neljast omavalitsusest Ida-Viru ja Pärnu maakonnas. Intervjueriti sotsiaalteenuseid osutavate hoolekandekeskuste juhte ja spetsialiste, sotsiaalteenuseid pakkuvate mittetulundusühingute juhte ja spetsialiste, linnade ja valdade sotsiaalspetsialiste ning sotsiaalvaldkonna eest vastutavaid peaspetsialiste ning asutuste juhte. Valdkondateks, kus need spetsialistid töötasid, olid eakate hoolekanne, laste hoolekanne, alkoholi- ja narkosõltlaste rehabilitatsioon ja kodutute hoolekanne, erihoolekanne, haridus ja meditsiin.

6. UURIMISANDMETE ANALÜÜS: SOTSIAALSETE SIHTRÜHMADE TOIMETULEK, SOTSIAALTEENUSTE VAJADUS JA NENDE KASUTAMINE

Peatükis analüüsitakse sotsiaalsete sihtrühmade toimetulekut ning sotsiaalteenuste vajadust ja kasutamist sotsiokultuurilisest vaatenurgast. Rõhuasetus on sotsiaalteenuste korraldusel, osutamisel ja vajaduse ning kvaliteedil. Teemasid analüüsitakse sotsiaalsete sihtrühmade (ESK, TSK, PLSK, ÜVSK, PSK ja KRSK) kaupa. Ankeedi tulemused on esitatud tabelites.

Kokkuvõtvalt erinevatesse SSR-sse kuuluvate sotsiaaltöö klientide toimetuleku iseärasustest, sotsiaalteenuse vajadustest ja kasutamisest antud uuringu järgi võib väita, et erinevused on olemas ning need erinevused on tingitud mitmetest individuaalsetest iseärasustest, nagu iga, sugu, tervislik seisund, ka sotsiaalsetest riskidest – töötus, paljulapselisus, üksikvanemaks olemine, kodakondsuse või dokumentide puudumine jne. Uurimusest selgus, et SSR-de arvamused toimetulekut tagavate tegurite, toimetulematuse põhjuste, abivajaduse ja toimetuleku parandamiseks kasutatavate meetmete kohta on suhteliselt sarnased (vt tabel 2, 3, 4, 5). Toimetuleku tagajana nähakse peamiselt häid suhteid peres, sugulaste ja naabruskonnaga, sotsiaaltoetusi ja sotsiaalteenuseid. Oluliseks peetakse head tervist, kuid head haridust hinnatakse üllatavalt vähe (vt tabel 1).

Tabel 1. SSR-de arvamused toimetulekut tagavate tegurite kohta %-des (N=409).

Sotsiaalsed sihtrühmad	ESK	KRSK	PSK	PLSK	TSK	ÜVSK	Keskmine
Toimetulekut tagavad tegurid							
Head suhted peres	17	16	13	17	18	9	16
Makstavad toetused	15	17	9	8	17	7	13
Head suhted sugulastega	11	11	14	13	11	12	12
Head suhted naabruskonnaga	5	8	13	6	7	22	9
Hea tervis	9	8	3	11	8	3	8
Pakutavad sotsiaalteenused	6	8	13	3	6	15	8
Huvitavad hobid ja aktiivne eluhoiak	8	5	7	9	6	3	7
Hea eluase	7	4	7	8	5	7	6
Hea töökoht	7	6	2	8	4	0	5
Hea elukeskkond	4	5	7	4	5	5	5
Head suhted kogukonnaga	2	5	3	5	6	5	4
Piisav sissetulek	3	4	4	1	3	6	3
Hea haridus	3	2	2	2	3	1	2
Muud põhjused	2	1	1	3	3	3	2
Kokku	100	100	100	100	100	100	100

Toimetulematuse peamiseks põhjusteks peetakse ebapiisavat sissetulekut, töökohta puudumist, toetuste puudumist või vähesust, halba tervist ja halbu elamistingimusi. Toimetulematuse vähem oluliseks põhjuseks hinnatakse suhteid perekonnas, kogukonnas, sugulaste ja naabritega (vt tabel 2). Seletus sellele on lihtne – toimetulematu vajab lähedaste abi, kuid toimetuleku korral ei peeta häid suhteid kuigi oluliseks, sest selles suhtes on oluline töökoht ja sissetulek.

Tabel 2. SSR-de arvamused toimetulematuse põhjuste kohta %-des (N=409).

Sotsiaalsed sihtrühmad	ESK	KRSK	PSK	PLSK	TSK	ÜVSK	Keskmine
Toimetulematuse põhjused							
Ebapiisav sissetulek	35	25	29	31	24	32	28
Töökohta puudumine	2	32	9	17	28	22	21
Toetuste puudumine või vähesus	14	13	11	13	12	13	12
Halb tervis, halvad elamistingimused	26	8	23	4	7	6	10

Sotsiaalteenuste puudumine või vähesus	8	3	6	6	5	4	5
Vähene või vale haridus	0	0	3	7	4	5	4
Vaba aja veetmise võimaluste puudumine	4	5	5	3	5	3	4
Muud põhjused	5	3	6	7	3	5	4
Halvad keskkonna tingimused	1	2	2	3	4	3	3
Passiivne eluhoiak	3	4	3	1	3	2	2
Hobide puudumine	1	3	1	1	2	2	2
Probleemsed suhted perekonnas	0	0	0	3	1	1	1
Probleemsed suhted sugulastega	1	0	1	2	1	1	1
Probleemsed suhted naabritega	0	1	1	1	0	0	1
Probleemsed suhted kogukonnaga	0	0	0	0	0	0	0
Kokku	100	100	100	100	100	100	100

Abi toimetuleku parandamiseks soovitakse saada peamiselt rahalise sotsiaaltoetusena ravimite ostmiseks, taastusraviks, telefoniteenuse eest tasumiseks ja muuks (vt tabel 3).

Tabel 3. SSR-de arvamused abivajaduse kohta toimetuleku parandamiseks %-des (N=409).

Sotsiaalsed sihtrühmad	ESK	KRSK	PSK	PLSK	TSK	ÜVSK	Keskmine
Abivajadus toimetuleku parandamiseks							
Rahaline sotsiaaltoetus	30	43	25	34	39	35	35
Toetus ravimite ostmiseks	28	17	25	14	15	16	19
Muu rahaline toetus	12	13	10	16	14	18	14
Toetus taastusraviks	12	8	14	8	10	11	11
Toetus telefoniteenuse eest tasumiseks	11	10	10	13	10	8	10
Toetus transporditeenuse ostmiseks	5	6	8	9	7	8	7
Toetus abivahendi soetamiseks	2	4	6	5	5	4	4
Kokku	100	100	100	100	100	100	100

Toimetuleku parandamiseks kasutatakse enamasti juhutööd, põllumajandussaaduste kasvatamist, käsitöö tegemist, metsaandide kogumist ja oma tarbeks õblemist. Vähem tehakse käsitööd ja õblustooteid müügiks (vt tabel 4).

Tabel 4. SSR-de poolt toimetuleku parandamiseks kasutatavad meetmed %-des (N=409).

Sotsiaalsed sihtrühmad	ESK	KRSK	PSK	PLSK	TSK	ÜVSK	Keskmine
Toimetuleku parandamise viisid							
Juhutööd	13	34	25	17	30	28	26
Põllumajandussaaduste kasvatamine	26	20	32	26	19	14	20
Käsitöö oma tarbeks	28	18	18	20	16	18	18
Metsaandide kogumine	18	18	11	18	17	17	17
Õblemine oma tarbeks	10	7	7	16	14	18	15

Käsitöö müügiks	5	2	7	1	2	4	3
Õmblemine müügiks	0,0	2	0	1	1	1	1
Kokku	100	100	100	100	100	100	100

Suuremad erinevused SSR-de järgi ilmnud sotsiaalteenuste vajaduses ja kasutamises (vt tabel 5).

Tabel 5. SSR-de sotsiaalteenuste vajadus %-des (N=409).

Sotsiaalsed sihtrühmad	ESK	KRSK	PSK	PLSK	TSK	ÜVSK	Keskmine
Sotsiaalteenuste vajadus							
Koolitus	0	12	2	18	19	20	13
Nõustamine	3	19	6	16	17	16	13
Taastusravi	15	7	13	7	7	11	10
Õpetamine	1	7	4	15	7	11	7
Muud sotsiaalteenused	7	9	4	10	7	7	7
Koduhooldus	23	0	13	1	2	2	7
Supikõõgiteenus, saunateenus	8	7	6	5	7	4	6
Transporditeenus	7	9	8	8	7	6	7
Eluasemeteenus	3	2	4	8	8	5	6
Isikliku abistaja teenus	12	5	11	3	3	3	6
Rehabilitatsioon	7	7	5	1	5	3	4
Abivahendi soetamise teenus	4	7	11	4	2	4	5
Tugiisikuteenus	4	5	5	0	3	2	3
Hooldekodus hooldamine	2	0	2	1	1	2	2
Päevakeskuse teenus	2	0	3	0	1	1	1
Hooldus-põetusteenus	2	0	1	0	1	1	1
Perekonnas hooldamine	0	0	1	0	1	0	1
Turvakoduteenus	0	2	0	1	1	0	1
Varjupaigateenus	1	0	0	0	0	0	1
Kokku	100	100	100	100	100	100	100

Koolitus- ja nõustamisteenust vajavad rohkem ÜVSK, TSK, PLSK ja KRSK. Taastusravi-, koduhooldus- ja isikliku abistaja teenust vajavad enam ESK ja PSK ning abivahendi soetamise teenust PSK. Õpetamisteenusest olid rohkem huvitatud PLSK ja ÜVSK (vt tabel 5). Erinevused SSR-de järgi ilmnud ka sotsiaalteenuste kasutamises. Nõustamisteenust kasutavad rohkem KRSK, TSK ja ÜVSK, koduhooldusteenust ESK ja PSK, transporditeenust PLSK, PSK ja ÜVSK ning isikliku abistaja teenust ESK, KRSK ja PSK. Rehabilitatsiooniteenust kasutavad enam ESK ja PSK, eluasemeteenust PLSK, ÜVSK ja KRSK, koolitusteenust kasutavad enam PLSK (vt tabel 6).

Tabel 6. Sotsiaalteenuste kasutamine SSR-de järgi %-des (N=409).

Sotsiaalsed sihtrühmad	ESK	KRSK	PSK	PLSK	TSK	ÜVSK	Keskmine
Sotsiaalteenuste kasutamine							
Nõustamine	1	34	7	13	29	19	16
Koduhooldus	43	4	31	0	1	2	16
Transporditeenus	4	4	10	35	8	10	11
Muud sotsiaalteenused	3	9	2	10	14	13	8

Supiköögitreenus, saunatreenus	11	4	4	0	12	8	8
Isikliku abistaja teenus	18	14	12	0	0	2	9
Rehabilitatsioon	11	0	10	3	4	6	7
Eluasemeteenus	0	9	2	13	4	10	5
Koolitus	0	9	2	13	9	6	6
Taastusravi	0	4	8	3	8	6	5
Tugiisikuteenus	5	4	2	0	1	0	2
Õpetamine	0	0	0	3	3	8	2
Abivahendi soetamise teenus	2	0	2	6	1	2	2
Päevakeskuse teenus	0	0	0	0	0	0	0
Turvakoduteenus	0	0	2	0	1	4	1
Hooldekodus hooldamine	0	0	0	0	1	2	1
Perekonnas hooldamine	12	0	0	0	0	2	1
Kokku	100	100	100	100	100	100	100

Siinkohal tahaksin uurijana märkida, et sihtrühmade küsitlemise tulemused teenuste vajaduse suhtes võivad osutada tegelikult väiksemaks uuringus ilmnenuks, sest sageli takistab teenuste tarbimist teenuste maksumus, teenusepakkuja asukoht, teiste teenuste olemasolu või puudumine (nt transporditeenus) vms. Seetõttu tuleb uuringu andmeid teenustevajaduse suhtes käsitleda koos sotsiaaltöötajate arvamustega teenuste vajadusest ehk nõudlusest teenuste järele.

Sotsiaalteenustega kindlustamatuse põhjuste suhtes olid sihtrühmade arvamused üksteisega sarnasemad (vt tabel 7).

Tabel 7. Sotsiaalteenustega kindlustamatuse põhjused SSR-de lõikes %-des (N=409).

Sotsiaalsed sihtrühmad	ESK	KRSK	PSK	PLSK	TSK	ÜVSK	Keskmine
Sotsiaalteenustega kindlustamatuse põhjused							
Peab oluliseks ise toime tulla	46	18	38	45	32	29	34
Puudub info	15	50	24	25	38	37	32
Ei oska küsida	15	23	11	10	13	10	12
Ei julge küsida	7	4	5	10	8	11	9
Ei taha küsida	12	4	16	5	9	14	10
Muud põhjused	5	0	5	5	1	0,0	3
Kokku	100	100	100	100	100	100	100

Kolmandik vastanutest peab oluliseks iseseisvalt toime tulla, teisel kolmandikul puudub info sotsiaalteenustest ja umbes üks viiendik ei oska ega julge abi küsida.

Käesoleva uuringu andmetele toetudes võib väita, et erinevatesse SSR-de kuuluvate sotsiaaltöö klientide toimetulekus, sotsiaalteenuste vajaduses ja kasutamises on erinevused olemas ning need on tingitud ühelt poolt isiksuslikest asjaoludest, nagu iga, sugu, tervislik seisund, teiselt poolt sellest, kui hästi on ühte või teise sihtrühma kuuluvad inimesed kohanenud Eesti ühiskonnas taasiseseisvumise järel toimunud muutustega, mis on seotud üleminekuga plaanimajanduselt turumajandusele. Näiteks vene vähemusrahvusesse kuuluvatele klientidele on iseloomulik kodakondsuse, isikut tõendavate dokumentide ja riigikeele oskuse puudumine, mis piirab nende võimalusi enda sidumiseks Eesti ühiskonnaga.

Seejuures tuleb märkida, et kuigi vene rahvusest kliendid näevad eestlastest sagedamini toimetuleku tagaja rollis eeskätt riiki, on nii eesti kui vene rahvusest klientidele üldiselt omane tahtmine tulla iseseisvalt toime. Sellega seoses peaks sotsiaaltöö prioriteediks olema sotsiaalabi saavate klientide tööhõive, nende abistamine töö otsimisel ja säilitamisel. Niisugusel seisukohal on ka sotsiaalministeerium, kelle koostatud “Hoolekande kontseptsioon” (2003) näeb ette juhtumi korralduse meetodi rakendamist töötutele tööleaitamiseks ja töö püsimiseks.

7. UURIMISANDMETE ANALÜÜS: SOTSIAALTEENUSTE KORRALDUSEST IDA-VIRUMAAL JA PÄRNUMAAL

Peatükis analüüsitakse sotsiaalteenuste korraldust omavalitsuse tasandil, koos perspektiivide ja riskidega teenuste korralduse edasisel arendamisel ja tehakse ettepanekuid sotsiaalteenuste korralduse arendamiseks omavalitsuses. Otsitakse vastet uurimisküsimustele, kas inimeste kindlustamisel sotsiaalteenustega esineb regionaalseid erinevusi ning kas ülevaade sotsiaalsete sihtrühmade toimetulekust ja sotsiaalteenuste vajadusest võimaldab muuta sotsiaalteenuste pakkumist paindlikumaks. Samuti otsitakse vastust püstitatud küsimusele, kas kriteeriumid sotsiaalteenuste vajaduse, nende pakkumise ja teenuste kvaliteedi hindamiseks võimaldaksid parandada sotsiaalteenuste kättesaadavust, vähendades sotsiaalteenuste saaja sõltuvust abivajaja elukohast, sotsiaalsest staatusest ja etnilisest kuuluvusest.

Sotsiaalteenuste korraldust Ida-Virumaal ja Pärnumaal käsitletakse sotsiaalspetsialiste intervjueerimisel saadud arvamustele toetudes võrdlevalt mõlema maakonna ühe linna- ja ühe valla omavalitsuse näitel. Uuritakse sotsiaalteenuste üldist korraldust, sotsiaalteenuste pakkumiseks vajalike ressursside olemasolu; teenuste hinnakujundust ja nende eest tasumist; teenuste kvaliteeti ja sotsiaalteenuste arendamise võimalusi kohalikes omavalitsustes.

Kokkuvõtvalt võib uurimistulemuste kohta öelda, et linnades on teenuste pakkumine üldjoontes välja arendatud ja kõiki neid teenuseid, mis on seadusega omavalitsuse korraldada, linnades ka korraldatakse. Omavalitsuse poolt pakutav sotsiaalteenuste süsteem vastab vajadustele mingil määral oma struktuurilt, kuid teenuste maht pole sotsiaaltöötajate hinnanguil piisav. Uuringust selgus, et sotsiaalteenuste kindlustamisel elanikkonnale esineb regionaalseid erinevusi, seda eriti linna ja valla vahel. Linnades on sotsiaalteenuste spekter suures osas välja arendatud ning suuremale hulgale kliendirühmadele kättesaadav. Maal elav klient, kui ta soovib saada talle vajalikke spetsiifilisi teenuseid, peab need sageli ise täies mahus kinni maksma koos transpordikuludega linna ja tagasi sõiduks. Uurimusest selgus, et vastutus otsuste tegemisel võib küll olla jaotatud, kuid seda selgemad peavad olema reeglid, kes, mida ja kus võib otsustada, et vältida teenuste dubleerimist ja tühimikke ning erinevaid tõlgendusi nende vajaduse suhtes. Oluline erinevus ilmnis uuringus selles, kes otsustavad sotsiaalteenuste saamise üle linnas ja vallas. Vallas teeb otsuseid teenuse osutamiseks peamiselt sotsiaaltöötaja koostöös volikogu sotsiaalkomisjoniga, kokku umbes 4–6 inimest. Linnas kogub informatsiooni ja otsustab inimeste vajaduste üle tunduvalt rohkem inimesi, kelleks on piirkondade sotsiaalinspektorid, sotsiaalala peaspetsialistid, aselinnapead ja volikogu sotsiaalkomisjoni esindajad, kokku ligemale 13–15 inimest. Muidugi ei saa siit teha järeldust, et maal tehakse ebakompetentsemaid otsuseid, kuid kindlasti lasub igal meeskonnaliikmel seetõttu topevastutus valikute õigsuse eest. Samas on linnas kergem delegerida vastutus otsustuste eest eri tasanditele. Sotsiaaltöötajate arvates oleksid sotsiaalteenuste sihipärasemaks osutamiseks vaja kriteeriume, mille alusel teha objektiivsemaid otsustusi teenustele suunamiseks, sest mida rohkem on teenuste võimalusi ja

mida mahukamad need on, seda raskem on aru saada, miks inimene just seda teenust vajab ja saab ja kas selle teenuse osutamine on põhjendatud. Näitena nimetati eakate hoolekannet, kus tihtipeale tekib küsimus, miks eakas viibib hoolekandeesutuses ega ela sotsiaalkorteris või tarbi koduteenuseid. Üksmeelsed oldi selles, et hindamiskriteeriumid oleksid kasulikud ka sotsiaaltöötajale, kes tihtipeale peab kolmandatele isikutele selgitama, miks keegi just niisuguseid teenuseid saab. Üldiselt olid arvamused teenuste osutamisest mittetulundusühingute kaudu vastuolulised. Kui spetsialistid arvasid, et seda peaks igati soodustama, siis osa teenuste osutajaid arvas, et sellega ei peaks kiirustatama. Linnaeelarvelise asutuse ülemineku korral mittetulundusühinguks arvatakse suurenevat ressursi kasutamise vabadus ning võimalus töötajail ennast proovile panna. Teisalt majanduslikult võib olukord inimestele muutuda raskemaks, sest töötajad peavad hakkama tegema suuremas mahus vabatahtlikku (tasustamata) tööd.

8. ARUTELU

Analüüsid SSR toimetulekut, sotsiaalteenuste vajadusi ja kasutamist, selgus uuringust, et erinevused sotsiaalteenuste vajaduses on olemas ning et need erinevused on tingitud klientide personaalsetest iseärasustest, nagu iga, sugu ja tervislik seisund. Samuti ilmnis uuringust, et kliendirühmad on erinevad oma riskide poolest, nagu töötus, paljulapselisus, üksikvanemaks olemine, kodakondsuse või dokumentide puudumine jne. Sageli kohtab SSR-i, kelle toimetulematust mõjutab mitu riski ning niisugune olukord võib vajada sotsiaaltöötaja lisatähelepanu ja sekkumist. Uuringu andmeil on SSR-de toimetulekut halvendanud mitmed struktuursed reformid seoses Eesti ühiskonna turumajandusele üleminekuga, mis on kaasa toonud mitmele sotsiaalsete riskirühmale toimetulekuraskusi. Osa elanikkonnast pole suutnud muutustega kohaneda, millest on ka tingitud paljude klientide toimetulekuraskused ja vajadus sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenuste järele.

Analüüsid universaalsuse ja selektiivsuse seisukohast sotsiaaltoetuste ja -teenuste pakkumist sotsiaalsetele sihtrühmadele võib öelda, et mitte kõik sotsiaalsed sihtrühmad ei vaja universaalseid toetusi. Eakad seetõttu, et piisava pensioni ning lähikonna toetuse korral saadakse hakkama. Eriolukordades vajavad eakad küll toetusi, kuid neid ei vajata kindlasti mitte üheaegselt ega samas mahus. Kohanemiskustega sotsiaaltöö kliente ei saa toetada universaalsete meetmetega, sest sellesse sihtrühma kuulujate üle ei peeta arvestust, kuna neid on raske tuvastada. Seetõttu tuleb kohanemiskustega inimeste sihtrühma kuuluvaid isikuid toetada selektiivselt, arvestades iga üksiku juhtumi iseärasusi. Sageli on kohanemiskustega klientide sihtrühma puhul mõtetu maksta mis tahes toetusi nende ebatervete elukommete või toimetulematuse tõttu enda elu korraldamisega. Paljulapselised pered ja üksikvanemad vajavad toetust peamiselt sissetulekute ja väljaminekute tasakaalu häirimise tõttu, sest harilikult on peres üks, harva ka kaks rahateenijat ning tavalisest enam ülalpeetavaid. Töötuid ja puudega kliente saab määrata vastavate seadustega ja et nende sihtrühmade toimetulek on häiritud kas seoses töö või tervisega, saab nende toetamist käsitleda kui universaalset toetust nende sihtrühmade piires. Piisavate universaalsete toetuste maksmise korral vajavad mõlemad sihtrühmad ka selektiivseid toetusi seoses ettetulevate kriiside või ettenägematute olukordadega.

Teenuste pakkumine elanikkonnale erineb tunduvalt toetuste korraldusest peamiselt seetõttu, et teenuste puhul on tegemist selektiivse strateegiaga (v.a tööturuteenused), s.t teenus on universaalne vaid sihtrühma piires. Ilmselt ei saa teenuste pakkumist käsitleda universaalsena isegi sihtrühma piires, kuna inimeste toimetulekuraskused ning nende

toetamine teenustega sõltub diagnoosi, vanuse, soo, sissetuleku jne erinevustest. Uuringud näitavad, et teenuste vajadus on suurem eakate, kohanemisraskuste ja puudega klientide, üksikvanemate ning töötute sihtrühma puhul. Paljulapselised pered pakuvad sageli peresiseselt tasuta teenuseid kui iseenesestmõistetavaid (hoitakse lapsed, hooldatakse vanemad jne). Sotsiaalteenuste puhul on kindlasti vajalik selektiivne lähenemine nii teenuseid saavate sihtrühmade määramisel kui ka sihtrühma piirides otsustuste tegemisel. Universaalse teenustega toetamise korral on tegemist ilmselge raiskamisega, samuti ka on teenuste pakkumine inimestele, kes neid ei vaja, häbimärgistav.

Analüüsides sotsiaalteenuste korraldust omavalitsustes, võib öelda, et pakutavate sotsiaalteenuste süsteem vastab vajadustele oma struktuurilt (elementaarselt vajalik kriisisituatsioonide lahendamiseks on olemas), kuid teenuste maht ei ole piisav. Analüüsist selgus, et siiski esines ka mõningaid struktuurseid disproportsioone teenuste kättesaadavuses, seda eriti maal. Esines olukordi, kus sotsiaalteenuse kättesaadavus oli pärsitud teenusepakkuja kauguse, transpordi korraldamatuse või raha puudumise tõttu. Sotsiaallabisüsteem elanike teenustega kindlustamisel ei ole lõpuni välja arendatud ja nii juhtub, et "esmaabi" saanud klient on mõne aja pärast tagasi. Üldjuhul puuduvad nn jätkuteenused kliendi toimetulekuressursi taastamiseks, puudub ka juhtumi kompleksne analüüs ning teraapia. Omavalitsuses on spetsialiste, kes suudavad näha probleeme ja genereerida ideid, kuid nende ideede elluviimine sõltub eelarvest ja see ei ole piisav. Olemasoleva raha kasutamine on tihti ebaefektiivne, kuna see kulutatakse vaid tagajärgede leevendamisele. Nappide summade efektiivsust tõstaks suurem paindlikkus nende kasutamisel.

Uurimistulemused näitavad, et Eesti oludes puudub enamiku sotsiaalteenuste pakkumisel alternatiiv teenuste korraldusele riigi või omavalitsuse poolt. Seda nii formaalsete regulatsioonide nõrkuse (puuduvad teenuste kirjeldused, kvaliteedistandardid ja -kontroll, hinnakujundusmehhanismid jne) kui ka sotsiaalteenuste lokaalsel turul liikuvate summade ebapiisavuse tõttu (näiteks elanike arv ühes omavalitsuses). Mittetulundusühingutel on võimalik taotleda raha sotsiaalteenuste osutamiseks projektide kaudu, kuid takistuseks on koostöö ajaline piir: mõne teenuse edendamiseks koondunud aktiivsed kodanikud alustavad survegrupina – teadvustavad probleemi, algatavad projektiraha toel teenuste pakkumist, kuid finantseerimise lõppedes tegevus seiskub.

Sotsiaalteenuste turul eksisteerivad nii tegelikel kulutustel põhinevad kui ka kokkuleppelised hinnad, osas valdkondadest on välja töötatud hinnakirjad kõigile teenustele ja need on ka omavalitsuses kinnitatud. Enamik teenuseid klientidele on omavalitsuste doteeritud, kuigi mõnede teenuste puhul võtab klient või tema perekond teenuse eest tasumisest osa. Teenustele hinna kehtestamist peetakse omavalitsuse ülesannete hulka kuuluvaks ja mingit riiklikku abi selles ei oodata. Hindade kehtestamist peavad spetsialistid väga oluliseks põhjusel, et järjest enam on inimesi, kes teenuste eest suudavad ise maksta. Samas on ka spetsialiste, kes ei pea õigeks hindade kehtestamist sotsiaalteenustele, sest niikaua, kui kõik kliendid pole maksevõimelised, pole hindadel mõtet.

Sotsiaalteenuste korraldus keskendub kolmele elanikkonna sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenustega kindlustamise baasideoloogiatest lähtuvale dimensioonile, milleks on sotsiaalse heaolu maksimeerimine, sotsiaalse õigluse määramine ning mõõtmisprobleemid. Sotsiaalse heaolu maksimeerimine eeldab riiklikul tasandil mitmeid sotsiaalpoliitilisi otsustusi selle kohta, kas toetada kogu elanikkonda nende taotlustes elukvaliteedi jätkuva tagamise ja heaolu suunas või ainult abivajajaid, kui abivajajaid, siis kes nad on ja palju neid on ning kui toetada, siis kuidas, kas teenustega või toetustega või neid omavahel kombineerides. Kas toetada kõiki

abivajajaid või eelistada kindlaid sihtgrupe teistele ja kui eelistada, siis mille alusel ning lõpuks, kes ja kas üldse kannab vastutust inimese/inimeste toimetulemise eest. Uuringu põhjal näitab sotsiaalteenuste korraldamise seis vajadust selgemate otsustuste tegemise järele selles suhtes, mis puutub sotsiaalse õigluse tagamisse, sest sageli saab rohkem abi see, kes lööb suuremat lärmi ning abist jääb ilma inimene, kes ei tea või ei julge abi küsida. Samuti esineb veel sageli dubleerimist; kes küsib, saab nii teenust kui toetust ja seda ilmselgelt teiste abivajajate arvel.

Uuringust selgus, et sageli eksisteerivad kokkulepped teenustele suunamises, aga see ei vähenda regionaalseid erinevusi teenuste kättesaadavuses. Praegu on seis selline, et kes elab suuremas linnas, kus omavalitsusel raha jagub, saab kätte ka vajalikud teenused, aga sellel, kes elab kauges vallas või väikelinnas, pole lootustki vajalikke teenuseid saada ei tasuta ega tasu eest. Seetõttu on vajalikud eri sihtrühmade toimetuleku ja teenuste vajaduse uuringud, et arendada just nende teenuste pakkumist, mille järele on suurem nõudlus.

Analüüsides sotsiaaltöö praktikat Eestis, võib öelda, et sotsiaaltöö tegeleb väheste võimetega klientide kaitse ja jõustamisega. Suure majandusliku ebavõrdsusega kaasnevad paratamatult väga madalad sissetulekud, millel on otsene mõju inimeste tervisele ja heaolule ning mis on paljude inimestevaheliste suhete ja toimetulematuse põhjuseks. Niisugustel juhtudel tuleb klientide toimetuleku toetamiseks kasutada niisuguseid sotsiaaltöö teoreetilisi käsitusi nagu hoolekande tagamine ja ülesandekeskne sotsiaaltöö, mis on võimalikud teed nende inimeste jõustamiseks ja kaitsmiseks, kes elavad vaesuses. Seesugust toetamist vajavad vähemal või suuremal määral kõik uurimuses osalenud sihtrühmad: eakad, kohanemiskeskuste ja puudega inimesed, üksikvanemad, paljulapselised pered, töötud.

Uurimusest selgus, et Eesti sotsiaaltöötajad on oma praktilises töös kasutanud nii riski hindamist, ülesandekeskset sotsiaaltööd, antidiskrimineerivat praktikat, hoolduse korraldust kui ka hoolekande tagamist, kuid see on olnud pigem holistiline oma oskuste ja teadmiste kombineerimine katse eksituse meetodil. Asjaolu, et sotsiaaltöö praktikat Eestis on mõjutanud pigem elanikkonna vajadused ja piirkondlikud ressursid kui erinevad teooriad, on tingitud mitmetest põhjustest. Ühelt poolt on olnud vaja teha kiireid otsuseid inimeste heaolu säilitamise nimel, omamata baasteadmisi sotsiaaltöö teooriatest, sest on ju sotsiaaltöö kui eriala Eestis alles kümnekond aastat vana ning sotsiaaltöö teadmised ja oskused on alles kujunemisejärgus. Teiselt poolt on tegutsemist selles valdkonnas tagant tõuganud praktilised vajadused korraldada hoolekannet, sh sotsiaalteenuseid erinevatele kliendirühmadele, mis on kaasa toonud liikumise üleminekühiskonnale omaste meetodite väljatöötamiseks sotsiaaltöö praktikute endi poolt ning nende teooriate rakendamiseks, mis Eestis oludes on osutunud töökindlaks.

Kultuurist sõltuvaid erinevusi eesti ja vene perede toimetulekus, sotsiaalteenuste vajadustes ning kasutamises käesoleva uurimuse andmetel otseselt ei ilmnenu. Uuringule toetudes võib väita, et erinevused toimetulekus ja sotsiaalteenuste vajadustes on tingitud pigem eesti ja vene perede mõneta erinevatest probleemidest meie ühiskonnas, mis on mõjutanud perede toimetulekut ning kaasa toonud vajaduse erisuguste sotsiaalteenuste järele.

Igapäevase toimetuleku probleemid, mis esinevad Eesti venekeelsel elanikkonnal võrreldes eestikeelse elanikkonnaga on juurte puudumine seoses venekeelsete inimeste elamisega mitte oma kodumaal, perede lagunemine seoses väljarändega, elukoha ja töökoha kaotus ning võimetus uut leida pärast Eestisse tagasipöördumist, laste järelevalvetus ning sellega seotud probleemid, laste perioodiline elamine kord Eestis, kord Venemaal. Uurimusest selgus, et on

tekkinud tendents, mille järgi vanemate toimetulematuse tõttu elatakse peamiselt lastetoetusest ning muudest toetustest. On kasvanud laste vastutus kogu pere toimetuleku eest. Lõpuks võib selline tendents viia pered veel raskemasse toimetulematusse seisu ning pärssida ka noorema põlvkonna arengut.

Mitteestlaste diskrimineerimist uurimuses otseselt ei täheldatud, kuid puudu jääb mitteestlastele mõeldud informatsioonist (vähesus ja mittemõistmine) sotsiaaltoetustest ja -teenustest. Venekeelse elanikkonna toimetulekut pärsib eestikeelne asjaajamiskord, mis on kaasa toonud mõningase infosulu venekeelse elanikkonna jaoks. Inimeste arvates meedias peaaegu puuduvad eri sihtrühmadele, nagu eakatele, puudega inimestele jt, mõeldud venekeelsed saated, ka pole inimestele kättesaadavad venekeelsed infobukletid. Eesti keele õpe on kättesaadav nooremale ja keskealisele põlvkonnale, kuid pole inimeste arvates jõukohane vanemale põlvkonnale ning niigi riigi kulul elavalt toimetulematult inimeselt eesti keele õppimist oodata on lootusetu. See toob kaasa vajaliku info puudumise või info hiline mis Eestis kehtivatest seadustest, mis aga on eelduseks inimeste toimetulekule. Tekivad toimetulematute sihtrühmad, kelle toimetulematus ning vajadus toetuste/teenuste järele suureneb päev-päevalt. Informeerimatuse tagajärjeks on toetustest ja teenustest ilmajäämine või hiline mis abi.

Venekeelsele elanikkonnale tekitavad raskusi probleemid kodakondsusega, eriti kodakondsuse puudumine vanemal põlvkonnal, kes uuringu järgi on huvitatud Eesti kodakondsusest, kuid ei tule paberite vormistamisega toime mitmel põhjusel:

- puuduvad teadmised sellest, kuidas kodakondsust taotleda;
- vanuse või puude tõttu, mis takistab liikumist ega lase asju ajada;
- üleminekuaja segadustes on kaduma läinud kõik dokumendid või on dokumendid jäänud vahepeal Venemaal käies sinna jne.

Dokumentide puudumine on aga põhjuseks, miks kodakondsust taotleda ei saa. Kodakondsuse puudumine toob omakorda kaasa probleeme töö ja elukoha leidmisel ning seetõttu on inimesed vajalike sotsiaalsete garantiideta. Dokumentide analüüsimisel selgus, et riik on loonud seadustega aluse kodakondsuse ja elamisloa taotlemiseks ning seega peaksid kõik abivajajad olema sotsiaaltoetustega ja -teenustega hõlmatud, kuid takistuseks nende õiguste realiseerimisel praktikas on eelkõige info puudumine või vähesus, samuti suutmatuse sellest aru saada või seda kasutada. On tekkinud surnud ring, mille tagajärjel on inimene määratud olema sotsiaaltöö alaline klient. Uuringu andmetel ongi mitmed Ida-Virumaa sotsiaalasutused asunud inimestele vahendajana appi dokumentide vormistamisel.

Analüüsid sotsiaalteenuste korralduse regionaalseid erinevusi, võib öelda, et Ida-Virumaa ja Pärnumaa vahel sotsiaalteenuste korraldamisel märkimisväärseid erinevusi välja tuua ei saa. Erinevused on, kuid need on peamiselt probleemide iseloomus ja sügavuse astmes nendes piirkondades. Näiteks Ida-Virumaal keskendutakse kodakondsuseta ja dokumentideta inimeste ja töötuks jäänud inimeste toetamisele, HIV/AIDS-i ja narkomaania ennetusele ning rehabilitatsiooni probleemidele, samal ajal kui Pärnumaal keskendutakse peamiselt eakate ja puuetega inimeste koduteenuste arendamisele. Küll aga esineb olulisi erinevusi sotsiaalteenuste korralduses linnade ja valdade vahel nii elanikkonna toimetuleku ja sotsiaalteenuste vajaduse hindamisel kui ka teenuste korralduses ja pakkumisel.

Sotsiaalteenuste garanteerimine valdades erineb linnas inimesele kättesaadavatest teenustest peamiselt sellega, et valdades pakutakse inimestele vaid vähesel hulgal teenuseid, nagu koduhooldusteenus ja hooldekoduteenus, vahel kompenseeritakse transpordi kasutamist, mis

pole igas vallas inimesele kättesaadav. Vajadust tuntakse sotsiaalkorterite järele, samuti on vallas lahendamata probleem erivajadustega inimeste hoolekanne. Neid teenuseid kaugemalt osta pole võimalik, sest psüühikahäire ja puudega inimesed pole saatjata võimelised läbima nii pikki vahemaid ja transport on liiga kallis, et sõita kusagile kaugemale. Kui inimesed soovivad teenuseid osta mujalt, ostavad nad need ise otselepingu alusel. Erinevalt linnast on maal probleemiks laste vaba aja veetmise võimaluste puudumine ja loomine. Eeltoodust võib järeldada, et kui vallas elav inimene tahab saada talle vajalikke spetsiifilisi teenuseid, siis sageli peab ta need ise täies mahus kinni maksma ning sellele lisandub veel kulutus transpordile linna ja tagasi sõiduks. Linnades on teenuste spekter palju laiem ning suuremale osale kliendirühmadest kättesaadav.

Sotsiaalteenuste vajaduse, kasutamise ja korralduse regionaalsete erinevuste kohta võib kokkuvõtvalt öelda, et sotsiaalteenuste korraldus erineb linnades ja valdades niivõrd, et vajab erinevaid lähenemisviise pakkumise korraldamisel. Maal elavate inimeste jaoks ei kujuta rehabilitatsioon või sotsiaalkeskusesse teenuse järele sõitmine endast mingit abi juhul, kui ta saab sinna sõita hommikul kell kaheksa ja tagasi jõuab heal juhul kell üheksa õhtul, sest transpordikorraldus on maal väga lünklik. Mis aga ei tähenda seda, et abi polegi vaja, vastupidi, abi vajatakse, sest poest ei saa eakas vahel leibagi kätte ilma kõrvalise abita, mis siis veel maksude maksmisest, süstimisest ja muust rääkida. Järelikult on maal sotsiaalteenuste otsesel pakkujal vaja polüfunktsionaalset haridust erinevate teenuste pakkumiseks koos transpordiga, et võrdselt hästi toime tulla hoolduse-põetuse ja muu abiga. Loota, et linna või piirkonna keskses on sotsiaalteenuste pakkumiseks kõik korraldatud ning et küllap maaltki sinna lihtsalt saab, on naiivne, kui mitte öelda küüniline. Otstarbekas oleks osutada koduteenuseid jt teenuseid maal külade kaupa nii, et üks külaelanikest saab sellekohase väljaõppe ning seejärel teenindab kliente kas oma või ka naaberkülas. MTÜ-de peale võib teatud määral loota, kuid uuringud on näidanud, et maal pole MTÜ-d eriti elujõulised ning nende pakutav tugi inimesele on juhuslik, mistõttu on veel vara sotsiaalteenuste arendamisel tugineda kolmandale sektorile.

9. KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

Käesoleva uurimuse taustaks on viimase kümnendi sotsiaalsed probleemid Eesti ühiskonnas. 1990ndate ühiskondlikest muutustest tulenevad protsessid on kaasa toonud vajaduse sotsiaaltöö praktikas enam keskenduda sotsiaalteenuste korraldusega seotud probleemidele, sest Eesti üleminek turumajandusele on kaasa toonud eri sotsiaalsetele sihtrühmadele toimetulekuprobleeme ning nendega seoses on vaja pöörata suuremat tähelepanu elanikkonna kindlustamisele sotsiaalteenustega nii riigi kui omavalitsuste poolt.

Oletasin, et Eesti kui siirdeühiskonna sotsiaalsete probleemide kontekstis ei ole inimeste kindlustamine sotsiaalteenustega korraldatud piisavalt efektiivselt, mistõttu esineb märkimisväärsed regionaalseid erinevusi ning pidevaid raskusi sotsiaalvaldkonna rahastamisel. Samuti oletasin, et pole selget ülevaadet perede toimetulekuraskustest ning sotsiaalteenustega kindlustatuse järele puuduvad selged kriteeriumid sotsiaalteenuste vajaduse, nende pakkumise (sh pakkuvate institutsioonide) ja teenuste kvaliteedi hindamiseks, mis võimaldaks parandada sotsiaalteenuste kättesaadavust, vähendada sotsiaalteenustega kindlustatuse sõltuvust abivajaja elukohast, sotsiaalsest staatusest ja etnilisest kuuluvusest ning muuta teenuste pakkumine paindlikumaks ja nende osutamine ökonoomsemaks.

Vaadeldud teoreetilised mudelid toovad esile sotsiaalteenuste pakkumise eri aspektid ning käsitlevad eri probleeme, mis on seotud teenuste korralduse ja arenguga.

Empiiriliste uurimuste analüüsi tulemused näitavad, et inimeste kindlustamine sotsiaalteenustega Eestis on regiooniti erinev. Uuringust selgus, et maal ja linnas on inimeste võimalused saada sotsiaalteenuseid erinevad ja seda maainimeste kahjuks. Valdadel pole ka piisavalt raha sotsiaalteenuste arendamiseks. Puudujäägid ilmnesid muukeelse kogukonna informeerituses, mis põhjustab teadmatust sotsiaalteenuste ja -teenuste taotlemise võimalustest.

Uuringust selgus, et omavalitsuste sotsiaalabiametid on üldiselt teadlikud inimeste vajadustest sotsiaalteenuste järele oma piirkonnas, kuid sageli puuduvad võimalused kõigile abivajajatele teenuseid pakkuda finantside nappuse ja ka sotsiaalteenuseid pakkuvate organisatsioonide vähesuse või nende vähesuse võimekuse tõttu.

Analüüsides omavalitsustes toimivat sotsiaalteenuste korraldamist Eestis kolmest aspektist, milleks on sotsiaalse heaolu maksimeerimine, sotsiaalse õigluse määratlemine ning mõõtmisprobleemid, võin väita, et tegelikud otsustused põhinevad neil kolmel põhilisel aspektil, kuid neid aspekte otsuste tegemise protsessis lõplikult ei tunnetata ega teadvustata.

Viimaste aastate uuringud on näidanud, et liikumine sotsiaalteenuste pakkumisel turu suunas koos kolmanda sektori ja erasektori hooga kaasatulekuga selles valdkonnas esitab sotsiaalspetsialistidele uusi nõudmisi. Tänapäeva sotsiaalteenuste korralduses on igal sotsiaaltöötajal vaja tunda ja mõista institutsiooniökonomikast lähtuvaid teenusteturu arengu dimensioone, nagu *turud, hierarhiad ja võrgustikud*.

Senine toimetulekutoetuste maksmise süsteem on üles ehitatud eesmärgiga suurendada toimetulekuraskustes inimeste sissetulekut ning kindlustada neile sealjuures eluasemekulude katmine. Edaspidises töös peaksime liikuma eeskätt inimese ja teda abistava sotsiaaltöötaja koostöö suunas, mille käigus otsitakse ressursse parema toimetulekutagamiseks ja püütakse välja selgitada asjaolud, mis on takistanud toime tulla, olgu nendeks siis vähene info, puudulik haridus, puuduv töö, väär mõtteviis vm. On selge, et ühtki inimese teovõimet pärssivat haigust ei saa ravida diagnoosita. Samadel alustel võib käsitleda ka sotsiaalset toimetulematust, sest pole otstarbekas pakkuda tööoskusi, likvideerida lünki hariduses või informeerida klienti tema seaduslikest õigustest enne, kui on teada probleem, mis toimetulematust tegelikult põhjustab.

Seega tuleks liikuda selle poole, et selgemalt eesmärgistada tehtavaid otsuseid, s.t kui palju, kellele, ja kuidas osutada teenuseid nii riigi kui omavalitsuse tasandil.

Oluline selle protsessi juures on, et toimiksid kõik selle protsessi sisendid, kelleks on:

- sotsiaaltöö klient ehk abivajaja koos oma toimetulekuprobleemide ja vajadusega sotsiaalteenustega toetamise järele;
- sotsiaalteenuse pakkuja paindlik reageerimine sotsiaaltöö klientide vajadustele ja lähtudes eetilistest kaalutlustest, kes suudab seejuures säilitada organisatsiooni eduka toimimisvõime;
- sotsiaalteenuste korraldaja, kelleks on seaduse järgi omavalitsus.

Uurimus näitab, et kui kõik kolm toimivad edukalt, siis suudetakse teha tõhusamaid, objektiivsemaid ja paremini põhjendatud otsuseid, paremini tagada elanikkonna toimetulekut ja sotsiaalteenustega kindlustatust ka piiratud ressursi tingimustes.

Siinkohal tahaksin rõhutada sotsiaaltöötaja keskset rolli sotsiaalteenuste korraldamisel, kuna asjaolu, et inimesed ei tea täpselt, kuidas toimetulematuse korral toimida. Sotsiaalspetsialist mitte ainult ei osuta teenuseid, vaid ka teavitab, soovitab ja suunab, pakkudes valikuvõimalusi koos konkreetsete toimimisviiside tutvustamisega.

Käesolevas uurimuses **ilmnes seos puudulike teoreetiliste teadmiste ja väljakujunenud arusaamade vahel sotsiaaltöö praktikas**. Eestis tuginetakse sotsiaalteenuste korraldamisel mitmetele sotsiaaltöö teoreetilistele käsitlustele, kuid mõningate mööndustega. Kuigi Eesti sotsiaaltöötajad on praktilises sotsiaaltöös kasutanud peaaegu kõiki sotsiaaltöö teoreetilisi käsitlusi, nii riski hindamist, ülesandekeskset lähenemist, antidiskrimineerivat praktikat, hoolduse korraldust kui ka hoolekande tagamist, on see olnud pigem holistiline oma oskuste ja teadmiste kombineerimine katse-eksituse meetodil.

Seetõttu võib väita, et lisaks eelpool toodud kolmele sisendile on sotsiaalteenuste korralduse protsessis vajalik ka sotsiaaltöö- ja majandusteoreetiliste käsitluste tundmine ja nende mõtestatud kasutamine praktikas koos protsessi hindamise ja tagasiside analüüsimisega mis tahes otsustuste puhul.

Siinkohal teeksin uurimusele toetudes mõned **ettepanekud sotsiaalteenuste edasiseks arendamiseks**.

- Sotsiaalministeeriumil tuleks koos maa- ja omavalitsustega välja töötada optimaalne sotsiaalteenuste ja -teenuste süsteem, mis motiveeriks inimesi iseseisvalt toime tulema. Sotsiaalteenuste arendamisele on vajalik läheneda süsteemselt – see eeldab jätkuteenuste rakendamist.
- Maa- ja omavalitsustel tuleks optimeerida praegune sotsiaalteenuseid osutavate asutuste võrgustik, mis aastate jooksul on isevoolu teed välja kujunenud. Sageli esineb dubleerivat teenusepakkumisi, ebatervet konkurentsi teenusepakkujate vahel teenuste finantseerimisel ja olukordi, kus klient võib saada dubleerivad teenuseid, kasutades mitut teenusepakkujat.
- Maa- ja omavalitsustel arendada välja sotsiaalsete sihtrühmade vajadustele vastav toetavate sotsiaalteenuste võrgustik inimeste elukvaliteedi tagamiseks.
- Omavalitsustel tuleks arendada välja teenused, mis toetaksid töötute tööturule taasintegreerumist. Inimesele pakub rahuldust võimetekohane töö. Võimalus töötada on kõigi sotsiaalsete sihtrühmade jaoks oluline eneseväärikuse ning eneseleidmise allikas.
- Sotsiaalministeeriumil tuleks täpsemalt sätestada hoolekandega tegelevate institutsioonide funktsioonid, rollid, kohustused ja vastutus. Uurimus näitas, et omavalitsuste rahanappus sotsiaalteenuste osutamiseks ei motiveeri omavalitsust pingutama, et täita talle sotsiaalhoolekande seadusega pandud kohustust kindlustada elanikkond sotsiaalteenustega.
- Omavalitsustes arendada sotsiaalteenuste pakkumist, rakendades võimalikke alternatiivseid rahastamiskeeme (projektitöö, rahvusvaheline koostöö jne).
- Omavalitsustel tuleks liikuda sotsiaalteenuste pakkumise korraldamisel koostöö suunas era- ja mittetulundussektoriga. Teadlikumalt ja julgemalt kasutada elanikkonna sotsiaalteenustega kindlustamisel võõrteenuste mudelit.
- Elanikkonna kindlustamisel sotsiaalteenustega tuleks omavalitsustel enam toetuda inimeste sotsiaalteenuste vajaduse ja toimetuleku hindamisele, sest teadmata toime-

tulematuse põhjusi, pole võimalik osutada ka optimaalset abi. Sotsiaalministeeriumil tuleks üksikasjalikult välja töötada toimetuleku hindamise meetodika.

Uurimistulemuste praktiline tähtsus.

- Eestis on võetud diskussiooni objektiks üleminek toetustepõhiselt sotsiaalpoliitikalt teenustepõhisele sotsiaalpoliitikale, mis eeldab teenuste intensiivsemat arendamist tulevikus. Käesolev uuring võiks olla abiks paljudele sotsiaalvaldkonna spetsialistidele, kes planeerivad sotsiaalteenuste edasist arendamist oma piirkonnas.
- Uuring on andnud sotsiaalspetsialistidele infot selle kohta, kuidas hinnata inimeste toimetulekut, mis on otseselt seotud teenuste vajadusega ning mille alusel teenuste osutamine tegelikult toimub. Toimetuleku hindamine võimaldab korrigeerida lihtsustatud ettekujutusi teenuste osutamisest.

Lõpetuseks võib öelda, et uurimuses püstitatud uurimisküsimused said vastuse. Eesti kui siirdeühiskonna sotsiaalsete probleemide kontekstis ei ole inimeste kindlustamine sotsiaalteenustega korraldatud piisavalt efektiivselt, esineb märkimisväärsed regionaalseid erinevusi ning raskusi sotsiaalvaldkonna rahastamisel. Ülevaade sotsiaalsete sihtrühmade toimetulekust ja sotsiaalteenuste vajadusest võimaldab muuta sotsiaalteenuste pakkumist paindlikumaks. Kriteeriumid sotsiaalteenuste vajaduse, nende pakkumise ja teenuste kvaliteedi hindamiseks võimaldaksid parandada sotsiaalteenuste kättesaadavust, vähendades sotsiaalteenuste saaja sõltuvust abivajaja elukohast, sotsiaalsest staatusest ja etnilisest kuuluvusest.

COPING OF THE POPULATION OF IDA-VIRUMAA AND PÄRNUMAA: NEED FOR, USE AND ADMINISTRATION OF SOCIAL SERVICES

Summary

This thesis on the subject “Coping of the population of Ida-Virumaa and Pärnumaa: need for, use and administration of social services” gives an overview of the efforts of the author to render meaning to the concept of social services and to the range of problems related to the need for, use and administration of social services in the period of transition to market economy on the local level in Estonia. The study is focused on the problem setting: social services – for whom, why and how?

The need to study the administration of social services during the transition to market economy in Estonia is due to economic and social changes in Estonia, a society in transition, which have an important effect on the securing of the population with the social services necessary for them. According to the Constitution of the Republic of Estonia, a citizen of Estonia has the right to state assistance in the case of old age, incapacity for work, loss of a provider, or need, and families with many children and persons with disabilities are under the special care of the state and local governments. Nevertheless, poverty and social exclusion are among the most important social problems of the Estonian society today and have set sustainable human development at serious risk. Although welfare policy measures are taken in an effort to support the population, mainly in the form of benefits and services which ensure coping, there are always people who are not able to cope sufficiently during complicated transition periods of the society, therefore the state is obliged in its turn to

increase with short-term and prompt measures in certain emergency situations the level of resources of the members of the population who have fallen below poverty line, although it is more important and more rational both from the point of view of the society and the individual to ensure a minimum standard of living and ability to cope through earned income and/or social security measures.

Proceeding from the aspects mentioned above, the object of study of this doctoral thesis is the administration of social services along with the assessment of the ability to cope of families who belong to different target groups and their need for and use of social services. The emphasis in studying this subject is on the City of Narva and the Tudulinna Rural Municipality from Ida-Virumaa, and on the Town of Pärnu and Häädemeeste Rural Municipality from Pärnumaa. The counties studied were selected for the purpose of comparative study of the coping of target groups of social work, the need for and use of social services, and the administration of social services in two different counties of Estonia – Ida-Virumaa with predominantly Russian-speaking population and Pärnumaa with Estonian-speaking population – to bring out socio-cultural and regional peculiarities in the coping of target groups and in the administration of social services. The city or the town on the one hand, and the rural municipality on the other hand were studied separately in both counties, in order to conduct a comparative study of the coping of social target groups, their need for and use of social services and the administration of social services in the city or town, and in the rural municipality. The socio-cultural aspects of the study have been examined by comparing the different target groups of Ida-Virumaa and Pärnumaa, such as families of elderly people and of the unemployed, families with many children and families with a single parent, also families of persons with disabilities and of persons with adjustment difficulties. The approaches mentioned above allow subsequent conditional extension of the research results and their application also to other regions of Estonia for the development of the process of administration of social services, since both the city and town and the rural municipalities and typical Estonian local governments. In the opinion of the author, the subject of this thesis is important above all from the aspects of general trends of building the new Estonian society (as many independently coping people as possible).

Study

The main goal of the study was: To describe and analyse the socio-cultural aspects of the coping of clients belonging to different target groups using social services (the elderly and the unemployed, families with many children and single parents, people with disabilities and adjustment difficulties), their need for and use of social services and the administration of social services on the local level.

The **objectives** arising from the main goal were set as follows: 1) To describe and analyse regional differences in the coping of clients belonging to different target groups using social services (the elderly and the unemployed, families with many children and single parents, people with disabilities and adjustment difficulties), their need for and use of social services and the administration of social services on the local level, and 2) To describe and analyse the process and perspectives of administration of social services functioning on the local level and the risks related to the further development of the administration of services.

The following questions **were posed** for the study:

- which are the significant regional and socio-cultural differences in securing people with social services in Estonia;
- how to make the provision of social services more flexible;
- how the criteria for the assessment of the need for, supply and the quality of social services allow to improve the accessibility of services and their quality.

The following **research tasks** had been set for the achievement of the goal:

- to specify and define the main concepts used in the study,
- to present the context of the study and the theoretical approaches to society, economy and social work applied,
- to give an overview of the methodological approach and the conduction of the study, presenting justifications for the selection and use of research methods,
- proceeding from research tasks, to analyse the coping of target groups of social work and their need for and use of social services, bringing out socio-cultural and regional differences,
- to analyse the process of administration of social services in the local governments studied, bringing out problems and risks along with forecasts for the development of services,
- to make suggestions for the further development of the administration of social services on the local level.

The study **proceeds from traditional positivist sociology**, described by Giddens (1993: 1-2) and Durkheim (1895/1982) proceeding from the traditions of thinkers of social sciences. This study is theoretically based on so-called social constructionism, for which the social scientists Peter L. Berger and Thomas Luckmann laid the basis in 1966 with their work "The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge" (Berger & Luckmann, 1967: 12-26). **The study was conducted in the form of a qualitative study according to the case study method, which is an ethnographical method.** An ethnographical method was applied in the collection and analysis of data because ethnography is an alternative research method which has advantages particularly in studying social phenomena from the constructionist viewpoint.

The study was conducted in two parts, applying the **quantitative and the qualitative method: studying of target groups of social work** and studying of the **administration of social services** on the local level. The methods used for the collection of data in studying social target groups were survey and interview, and in studying the administration of social services – the interview. The qualitative method applied in this study consisted in in-depth structured interviews with potential users of the services and with social work specialists providing the services, and the analysis of written documents, such as questionnaires and reports of programmes. The quantitative method applied in this study consisted in the collection of data according to the survey method. The analysis of documents contained extracts or citations from questionnaires, documents and other official reports. Qualitative assessment was combined with the presentation of quantitative data.

The theoretical framework of the study consists in the widespread theoretical approaches to social work of the last decade, which have been described by several authors, such as assessment of the ability to cope (Wiman, 1990), practice of ensuring welfare (Bateman, 1997, 2000; Howarth, Kenway, Palmer & Street, 1998), task-oriented practice (Marsh, 1997; Doel & Marsh, 1992; Reid, 1992; Bircker-Jenkins, 1990), managed care (Horder, 1997; Payne, 1995, 1997; Sheppard, 1995; Lewis & Glennerster, 1996), anti-discriminatory practice

(Huges & Mtezuka, 1992; Thompson, 1997, 1998, 2001; Tomlinson & Trew, 2000) and risk assessment (Kemshall, 1997; Kemshall & Pritchard, 1996; Brearley, 1982; Parsloe, 1999). The study proceeds also from the discussions of different theoretical approaches by the authors Davies (1997), Howe (1987, 1997), Payne (1995, 1997), Milner & O'Brien (1998), Dominelli (1992), Hugman (1987), etc. Also, the study proceeds from the legal aspects of the maximisation of social welfare (Pound, 1952; Stone, 1954; Kelsen, 1957; Radbruch, 1950; Tammelo, 1959 and Rawls, 1972) and from the economic theory approach of Barr (1992) to socio-political distribution principles, such as maximisation of social welfare, alternative definitions of social justice and the definition and measurement problems.

In order to make the treatment as varied as possible, the **methodological basis for the study** in the collection and analysis of data included **three triangulations**: more than one data collection methods – **methods triangulation** (survey, interviews, analysis of documentation), more than one data sources – **data triangulation** (social work specialists in three different studies, people belonging to different target groups) and asking about the same result for several times (interviews with social work specialists in three different studies, surveys and interviews with people belonging to different target groups) and several investigators with different backgrounds – **investigator triangulation** (7 main investigators participated in the conduction of the survey, including two specialists of economics, two specialists of social work, one customer service specialist and one specialist on the quality of services, and one management specialist, in addition 12 students of administration of social work as interviewers of families). A relational database (MS Access) was created for data processing. Interviews were analysed according to the method of cross-case analysis.

The survey was conducted in four stages in 1997-2004. Emphasis on different methods varied at different stages of work. The overview of earlier studies and experience of other countries was based on a secondary analysis of earlier published materials. In designing scenarios the emphasis was shared between secondary analysis, preparation and conduction of interviews, round tables (social work specialists and investigators) and group work (investigators).

In total, 409 clients using social services participated in the survey. **Regional distribution of respondents** was as follows: 223 from Ida-Virumaa, 158 of them women and 65 men; 186 from Pärnumaa, 146 of them women and 40 men. The sample of subjects was set up in co-operation with the specialists of social services offices, pension offices, employment offices, etc. and voluntary organisations of the regions compared, to ensure that the respondent is a social work client who uses social services. At the same time the respondents were selected to ensure the representation of different social target groups and thus obtaining information on the needs of these target groups. The sample of the survey has been analysed by regions, age groups, sex, language use and social work target groups. In total, 20 social workers from four municipalities of Ida-Virumaa and Pärnumaa participated in interviews conducted with social workers.

Research results

The theoretical analysis and the results of empirical studies demonstrate that the provision of people with social services varies in different regions of Estonia. The study clearly revealed that people living in rural areas or in towns and cities have different opportunities for getting social services and it is the rural population which has disadvantages. There are also not enough resources for the development of social services, particularly in rural municipalities.

Communities of non-Estonians are not sufficiently informed and are therefore not aware of the opportunities for application for social benefits and services.

The study showed that social services offices of local governments are generally aware of the needs of people for social services in their region but often lack possibilities for providing all people in need with the necessary services due to the shortage of financial resources or the shortage or low capacity of organisations providing social services. The structure of the system of social services provided meets the needs (the basic resources for the management of emergency situations are available), but the volume of services is insufficient. The system of social services for the provision of the population with services has not been fully developed and sometimes happens that a client who was helped "in an emergency" will come back after a while. There are generally no follow-up services for restoring the coping resources of clients. There is no complex analysis of cases and no therapy. Local governments have specialists for the formulation of problems and generation of ideas but the implementation of these ideas depends on the budget, which is not sufficient. The use of the existing funds is often inefficient since it is spent only on the alleviation of consequences. Greater flexibility in the use of the tight budget would make it more efficient.

Local governments and institutions providing social services lack definite criteria for the assessment of the need for and provision of social services and the quality of the services that would allow to improve the accessibility of social services and make the provision of services more flexible and more cost-efficient for the society, also to involve the private sector and the voluntary sector more in the process of provision of services. There are oral agreements on adopting decisions on getting services but these agreements are often not regarded as criteria.

Studies of the recent years have shown that movement towards the market in the provision of social services along with the active co-operation of the third sector and the private sector in this field has brought along new demands to social work specialists. In the modern process of administration of social services each social worker needs to be able to understand the dimensions of the development of the market of services, proceeding from institutional economics, such as *markets*, *hierarchies* and *networks*.

The current system of payment of subsistence benefits has been structured for the purpose of increasing the financial income of people with coping difficulties, which includes ensuring the compensation of their housing expenses within certain limits. In the further work we should move mainly in the direction of co-operation between an individual and the social worker assisting him, trying to find resources for better coping and to identify obstacles which have hampered coping so far, whether these are poor information, lacking education, absence of a job, way of thinking or anything else. It is evident that a disease hampering the capability of an individual cannot be cured without a diagnosis. Social inability to cope can be viewed on the same basis, since it is not rational to offer work skills, eliminate gaps in education or raise awareness of one's legal rights before the problem causing inability to cope is known.

Consequently it would be necessary to move towards clearer expression of purposeful decisions of how much, to whom and how, both on the national and local level. An important part of that process is to ensure the functioning of all inputs of that process:

- the client of social work, i.e. the person in need with his coping problems and need for support from social services;
- provider of social services with flexible response to the provision of services proceeding above all from the needs of the clients of social work and from ethical

considerations, at the same time maintaining the ability of successful functioning of the organisation;

- administrator of social services, which is the local government according to the law.

The study shows that if the above-mentioned inputs to the process are functioning, it is possible to adopt more efficient, more objective and more conscious decisions and to ensure better coping of the population and their better provision with social services also in the conditions of limited resources.

This study **showed a connection between insufficient theoretic knowledge and established understandings in the practical treatments of social work.** The current process of administration of social services in Estonia is based on several theoretical approaches to social work but certain peculiarities have become apparent in that development. Estonian social workers have applied all above-mentioned theoretical approaches in their practical social work – risk assessment, task-oriented approach, anti-discriminatory practice, managed care and welfare management practice in their work with different clients, but it has rather been holistic combining of one's skills and knowledge according to the trial and error method.

Therefore we can state that in addition to the above-mentioned inputs also the knowledge of different theories of social work and economic theories and their well-considered application in practice with constant evaluation of the process and analysis of feedback on any decision-making levels are necessary inputs to the process of administration of social services.

Here I would make my own **suggestions for the further development of social services** on the basis of the study:

- The Ministry of Social Affairs in co-operation with county governments and local governments should develop an as integrated and optimum system of social benefits and social services as possible to help and motivate people to cope independently. A systematic approach to the development of social services is necessary – it presumes the application of follow-up services.
- County governments and local governments should optimise the current network of institutions providing social services, which has developed on its own in the course of years. Often overlapping occurs in the provision of services, unhealthy competition for funds between service providers, and situations in which the client may get overlapping services from several service providers.
- County government and local governments should develop a supporting network of social services on the basis of needs of different target groups of social work for ensuring the quality of life of the population.
- A network of supporting services should be developed on the local level for the support of reintegration of the unemployed to the labour market. People get satisfaction from work which is according to their abilities. Opportunity to work is an important source of dignity and self-determination for different target groups of social work.
- The Ministry of Social Affairs should specify more exactly the functions, roles, obligations and responsibility of different institutions. The study showed that the lack of funds in local governments for the provision of social services does not obligate the local

government to make enough efforts for covering with services the responsibility laid on it by the Social Welfare Act for providing the population with services.

- Local governments should develop the provision of social services by applying possible alternative financing schemes (projects, international co-operation, etc.).
- Local governments should move more towards co-operation with the private and non-profit sectors in the administration of the provision of social services. They should use more consciously and be more venturesome in using outsourcing in the provision of the population with social services.
- Local governments should proceed more from prior assessment of the need for social services and coping in the provision of the population with social services, since it is not possible to provide optimum assistance without knowing the reason for the inability to cope. The Ministry of Social Affairs should improve and develop more specific methods for the assessment of coping.

Discussion

In Estonia the trend from social policy based on benefits to social policy based on services has become the object of the discussion; it assumes more intense treatment of the development of services in the future, and this study could be of assistance to many specialists of the social area in planning further development of social services in regions.

The study has supplied information to specialists of the social area about how to assess the coping of people, which is directly related to the need for services and which serves as a basis for the actual functioning of the administration of services, allowing to change simplified ideas.

We can conclude that the research questions proposed in the study were confirmed. Providing people with social services in Estonia has not been organised efficiently enough in the context of the social problems of the society in transition, and therefore there are significant regional differences and difficulties in the financing of the social area. Clear overview of the coping difficulties of different families and of their needs for the provision with social services allows more flexible provision of social services. Clear criteria for the assessment of the need for and supply of social services and the quality of social services would improve accessibility of social services and reduce service users' dependency on their place of residence, social status and ethnicity.

KOKKUVÕTTES KASUTATUD ALLIKAD

- ALLARDT, E. 1976. Dimensions of Welfare in a Comparative Scandinavian Study.– *Acta Sociologica*, Vol. 19. Helsinki, 227–239.
- ALTRICHTER, A. G. 1991. Do you need an alternative methodology for doing alternative research? – O. Zuber-Skerritt *et al* (eds.). *Action Research for Change and Development*. pp 103–117.
- BARR, N. 1992. *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- BATEMAN, N. 1997. Welfare Rights Practice. – M. Davies (ed.) *Companion to Social Work*. Second Edition. Blackwell Publishers.
- BATEMAN, N. 2000. *Advocacy Skills for Health and Social Care Professionals*.
- BERGER, P., LUCKMANN, T. [1966] 1967. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. London: Allen Lane.
- BIRCKER-JENKINS, M. 1990. Another approach to practice and training – clients must be considered the primary experts. – *Public welfare*, Spring, 11–16.
- BREARLEY, C. P. 1982. *Risks and Social Work: Hazards and Helping*. London: Routledge.
- COHEN, L., MANION, L. 1986. *Research based methods in education*. Second edition. London: Crook Helm.
- CRESWELL, J. W. 1998. *Qualitative Inquiry and Research Design*. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications.
- DAVIES, M. (ed.). 1997. *Companion to Social Work*. Second Edition. Blackwell Publishers.
- DOEL, M., MARSH, P. 1992. *Task-centered Social Work*. Aldershot: Ashgate. DOYAL, L., GOUGH, I. 1991. *A Theory of Human Need*. Houndmills; Basingstoke; Hampshire; London: Macmillan.
- DOMINELLI, L. 1992. An uncaring profession? An examination of racism in social work. – P. Braham, A. Rattansi and R. Skellington (eds). *Racism and Antiracism: Inequalities, Opportunities and Policies*. London: Sage.
- DURKHEIM, E. 1895/1982. *The Rules of Sociological Method*. New York: Free Press.
- EV Sotsiaalministeeriumi sotsiaalregistri isikukaart <http://www.sm.ee/esttxt/pages/01>
- GIDDENS, A. 1993. *New Rules of Sociological Method*. Second edition with a new introduction. Cambridge: Polity Press.
- HAMMERSLEY, M., ATKINSON, P. 1983. *Ethnography. Principles in Practice*. London; New York: Routledge.
- HELLER, T. A. 1982. *Quality of care of the elderly: an analysis of five conditions*. Thesis (M.Pub. Health). University of Washington.
- HOOLEKANDE kontseptsiooni eelnõu (2003). EV Sotsiaalministeerium.
- HOWARTH, C., KENWAY, P., PALMER, G., STREET, C. 1998. *Monitoring Poverty and Social Exclusion: Labour's Inheritance*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- HORDER, W. 1997. Care Management. – M. Davies (ed.). *Companion to Social Work*. Second Edition. Blackwell Publishers.
- HOWE, D. 1987. *An Introduction to Social Work Theory*. Aldershot: Gower.
- HOWE, D. 1997. Relating Theory to Practice. – M. Davies (ed.). *Companion to Social Work*. Blackwell Publishing, 81–87.
- HUGES, B., MTEZUKA, M. 1992. Social work and older women: where have older women gone? – M. Langan, I. Day (eds). *Women, Oppression and Social Work: Issues in Anti-discriminatory Practice*. London: Routledge.
- HUGMAN, R. 1987. The private and public in personal models of social work: a response to O'Connor and Dalgleish – *British Journal of Social Work*, 17(1), 71–76.
- KELSEN, H. 1957. *What Is Justice? Justice, Law, and Politics in the Mirror of Science*. Berkeley: University of California Press.
- KEMSHALL, H., PRITCHARD, J. (eds.). 1996. *Good Practice in Risk Assessment and Risk Management*. London: Jessica Kingsley.
- KEMSHALL, H. 1997. Risk Assessment and Management. – M. Davies (ed.). *Companion to Social Work*. Second Edition. Blackwell Publishers.
- KREISBERG, L. 1970. *Mother's in poverty – a study of fatherless family*. Chicago.

- KUTSAR, D. 1997. Inimareng ja sotsiaalne sidusus – *Eesti inimarengu aruanne 1997*. Tallinn: UNDP, 8–16.
- KUURA, A. 2001. *Väikeettevõtlus*. Tartu.
- LEWIS, G. 1996. *Implementing the New Community Care*.
- MARSH, P. 1997. Task-centered Work. – M. Davies (ed.). *Companion to Social Work*. Second Edition. Blackwell Publishers.
- MASLOW, A. H. 1970. *Motivation and Personality* (2nd edition). New York.
- MILNER, J., O'BRIEN, P. 1998. *Assessment in Social Work*. Basingstoke: Macmillan
- MÄNTYSAARI, M. 1998. The Risks of Using TQM Philosophy in Developing the Quality of Social Welfare Services. – *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 7, 9–16.
- PARSLOE, P. (ed.). 1999. *Risk Assessment in Social Care and Social Work*. London: Jessica Kingsley.
- PAYNE, M. 1997. *Modern Social Work Theory*, 2-nd edn. Basingstoke: Macmillan.
- PAYNE, M. S. 1995. *Modern Social Work Theory: a critical introduction*. The Macmillan Press Ltd.
- PAYNE, M. S. 1995. *Social Work and Community Care*. London: Macmillan.
- POUND, R. 1952. *Justice According to Law*. University of Pennsylvania Law Review 163.
- RADBRUCH, G. 1950. *Rechtsphilosophie*. 4th ed. by E. Wolf. Stuttgart.
- RAUDSEPP, M. 2002. Loodussäästikkus kui regulatiivne idee: sotsiaal-psühholoogiline analüüs. Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsiaalteaduste dissertatsioonid. Tallinn: TPÜ kirjastus.
- RAWLS, J. 1972. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- REID, W. J. 1992. *Task Strategies*. New York: Columbia University Press.
- LEWIS, J. GLENNERSTER, H. 1996. *Implementing the New Community Care*. Buckingham: Open University Press.
- SHEPPARD, M. 1995. *Care Management and the New Social Work: a Critical Analysis*. London: Whiting and Birch.
- SOTSIAALHOOLEKANDESEADUS. – *Riigi Teataja*, I, 2003, 58, 388.
- STONE, J. 1954. *Legal Controls of International Conflict*. London.
- STRÖMPL, J. 2002. *The K. School. Residential Management of Troublesome Girls in Transition-time Estonia*. Tartu University Press.
- TAMMELO, I. 1959. Justice and Doubt: An Essay on the Fundamentals of Justice. – *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1959/9, pp. 308–417.
- TIKO, A. 1997. *Professionaalse sotsiaalse töötaja eetika teejuht*. Tallinn: EV Sotsiaalministeerium.
- THOMPSON, N. 1997. Anti-discriminatory Practice. – M. Davies (ed.). *Companion to Social Work*. Second Edition. Blackwell Publishers.
- THOMPSON, N. 1998. *Promoting Equality*. Basingstoke: Palgrave.
- THOMPSON, N. 2001. *Anti-discriminatory Practice*, 3-rd edn. Basingstoke: Palgrave.
- TOMLINSON, D. R., TREW, W. (eds.). 2000. *Equalising Opportunities, Minimising Oppression: a Critical Review of Anti-discriminatory Policies in Health and Social Welfare*. London: Routledge.
- VALSINER, J. 2001. The first six years: Culture's adventures in psychology. – *Culture and psychology*, 7(1), 5–48.
- WIMAN, R. (1990). Towards an Integrated Theory of Help. – *The National Board of Social Welfare in Finland*. Publications 2/1990. Helsinki.