

Nende ridade kirjutamise ajal on väljas suur suvi ja suurem osa inimesi võib töömõtted mõneks ajaks unustada. Puhkus kosutab ja annab jõudu uuele hooajale reipalt vastu minna. On tõsi, et meie karmil tööturul läbi löönud inimesed on viimastel aastatel ennast ennastsalgavalt kulutanud. Aastaid on olnud heaks tooniks rabada puhkuseta, teha lõputult pikki tööpäevi, unustada vabad nädalavahetused.

Paljude jaoks on see tingitud oma firma ülestöötamise pingest, paljudele on töö ja karjäär elu peamine mõte ja sisu, aga paljude jaoks hädavajadus, et ots otsaga kokku tulla. Mõnikord on see ka hoolimatu ja halva töökorralduse tagajärg. On elatud üks päev korraga ja kirutud euroseadusi, mis ei luba 24 tundi ööpäevas ja 7 päeva nädalas tööd teha. Loomulikult, Eesti majandus on vaja üles ehitada ja käed rüpes seda ei saavuta.

Teiselt poolt on Eesti rahva tervisenäitajad nii hullud, et midagi peab tõeliselt korrast ära olema.

Pereelu statistika on samuti rohkem kui nukker. Kas oleme tööd rabades endale ja oma elu mittemateriaalsele kvaliteedile mõelnud? Kuhu me nii jõuame ja mis meist saab?

Lähenemas on otsustamise hetk - kas soovime astuda Euroopa Liitu või mitte. Selle liidu negatiivseks küljeks peetakse meil sageli euroseadusi, mida liiga piiravaks ja ahistavaks arvatakse. Seesuguse kriitika alla on langenud ka tööd puudutavad direktiivid. Euroopas seevastu on need kõigile hästi mõistetavad ning nende eesmärgid vastuvõetavad. Euroopas väärtustatakse inimest ja tema tervist. Inimesel peab olema õigus elada pikk ja täisväärtuslik elu. Inimese töövoime säilitamine kõrge vanaduseni on tema enda, kuid mis salata, tänases demograafilises situatsioonis ka riigi huvides. Töö ei tohi inimese tervist ega isiklikku elu hävitada.

Kas meie ei mõtle kaugemale tulevikule? Kaua me nii vastu peame? Miks me peame paremate töötingimuste ja parema töökorralduse nõudmist nn. eurokiiksuks ja meile häbistavaks? Kes hakkab siis Eestimaal tööd tegema, kui oleme end ise ära kulutanud?

Loodan, et kõigil oli sel suvel võimalus lühemaks või pikemaks ajaks olla tööst vaba. Ikka selleks, et nii töö kui elu edaspidi paremini laabuksid

**Piret Lilleväli**

sotsiaalministeeriumi tööala asekanstler

## Kaalutusõigus haldusmenetluses

### Anno Aedmaa

justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik

Sotsiaalkaitse põhiline ülesanne on nende ühiskonnaliikmete toetamine, kes ajutiselt või püsivalt pole suutelised tagama enesele äraelamiseks vajalikke sissetulekuallikaid, olgu siis kriisiolukord põhjustatud kas vanadusest, toitjakaotusest, füüsilisest puudest või töövõimetuselt. Põhiseaduse § 28 garanteerib nii Eesti kodanikele kui ka seaduses sätestatud ulatuses Eestis viibivatele välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta isikutele sotsiaalkaitset vajavatel juhtudel õiguse riigi abile. Üksikasjalikum regulatsioon, sealhulgas abi andmise intensiivsus, ulatus ning selle kord on jäetud seadusandja otsustada.

See säte väljendab Eesti põhiseaduses riigi kohustust luua ühiskonnaliikmetele inimväärne ning äraelamist tagav sotsiaalisüsteem, arvestades sealjuures riigi majanduslikke võimalusi. Kaasaegne sotsiaalabi on oma olemuselt dünaamiline, see muutub vastavalt ühiskonnas toimuvatele muutustele (nt vanuselise struktuuri muutus), sotsiaalset tasakaalustamist vajavate valdkondade ilmnemisele ning riigi käsutuses olevatele finantsidele.

Sotsiaalabi pidev muutumine ajas, samuti erinevused sotsiaalabi vajavate isikute rahalises seisundis ja kindlustatuses mõjutavad vahetult ka sotsiaalkindlustuse ülesehitust ning toimimist sätestava õigusliku - sotsiaalõiguse - sisu. Põhiseaduse § 3 määratletud seaduslikkuse põhimõtte kohaselt peab riigivõimu tegevus Eestis tuginema põhiseadusele ning selle alusel kehtestatud seadustele. Kuid põhiseadus ei ütle midagi täpsemat riigivõimu tegevuse seadustega seotuse astme kohta. Teisisõnu seda, kuidas paigutada riigi ning kohalike omavalitsuste tegevust ühiskonnaliikmete sotsiaalsel kindlustamisel skaalale *absoluutne vabadus - absoluutne seotus*.

Avaliku võimu absoluutne vabadus sotsiaalteenuste osutamisel võib kiiresti viia võimu omavolini, absoluutse seotuse korral aga kaoks haldusorganitel võimalus arvestada arvukate elus esinevate erandlike olukordadega. Seetõttu tuleb vältida mõlemaid äärmusi. Seadusandja peab püüdma saavutada tasakaalu, kus ühelt poolt oleks selgelt määratletud piirid, milleni sotsiaaltöötajad oma tegevuses võivad minna, teisalt aga oleks ametnikel teatav iseseisva otsustamise õigus. Nn tüüpolekordi esineb praktikas suhteliselt harva, mistõttu sotsiaaltöötajatel tuleb lisaks seaduse nõuete täitmisele arvestada ka teatava vabadusega, mille seadusandja on kaalutlusnormide näol ametnikele seaduse rakendamiseks jätnud. Sellisel vabadusel on aga omad piirid ning ametnikel tuleb neid piire tunda õigusvastaste haldusaktide andmise vältimiseks.

Haldustegevust nimetatakse ka täidesaatvaks tegevuseks, mõeldes selle all ametiastuste tegevust parlamendis vastu võetud seaduste täitmisel ning ellurakendamisel. Tänapäevases demokraatlikus riigis määrab seadusandja täitevvõimu tegevuse ulatuse ning sisu. Seadusandja tahte realiseerimine täitevvõimu poolt ei kujuta endast aga lihtsat subsumeerimist ehk mõiste allaviimist, asjaolude tuvastamist ning neile kohalduva õigusnormi rakendamist. Õigusnormide tegelik rakendamine on tunduvalt keerulisem ning mitmetahulisem ning seetõttu ei saa haldustegevust taandada üksnes seaduste "pimedale" täitmisele.

Seadusnormidel on ametniku seisukohalt vaadatuna eelkõige kolm mõõdet: seadus annab haldusele tema autoriteetseks tegutsemiseks vajaliku *volituse*; seadus näeb ette ametniku *ülesande* arvestada oma tegevuses avalike huvidega ning kolmandaks – seadus kujutab endast ka haldustegevuse *piirangut*. Haldustöötajate tegevus seaduste rakendamisel on iga mõõtme puhul erinev ning erinev on ka haldustegevuse õigusliku määratletuse intensiivsus. Haldustegevuseks on tingimata vajalik konkreetne volitusnorm, ent samas pole seadused sugugi nii üheselt kindlad ning kohustavad avalike huvide määratlemisel ning realiseerimisel. Haldustegevuse õiguslik ebaühtlus avaldubki kõige selgemini õigusaktide tekstis, kus vastavalt halduse seadustega seotuse astmele kasutatakse sõnastust „haldusorgan peab...“, „haldusorgan on kohustatud...“ kõrvuti sõnastusega „haldusorgan võib...“, „haldusorgan on õigustatud...“.

Õigusnormide siduvuse ning kohustuslikkuse alusel jaotatakse need **rangelt kohustavateks** ning **kaalutlusõigust sisaldavateks** normideks. Rangelt kohustavate normide korral on haldusametnik kohustatud seaduses või määruses kirjeldatud asjaolude ilmnemisel või tuvastamisel tegutsema vastavalt õigusakti tekstis sisalduvale käitumisjuhisele.

*Näide: puuetega inimeste sotsiaaltoetuse seaduse § 6 lg 5 p 1 kohaselt makstakse keskmise puudega lapsele puudega lapse toetust suuruses 215 protsenti sotsiaaltoetuste määrast. Kirjeldatud normi näol on tegemist rangelt kohustava sättega. Kui sotsiaaltoetust määrav ametnik tuvastab toetuse taotlust menetledes sotsiaaltoetuse määramise aluseks olevad faktilised asjaolud (taotleja ei ole veel saanud 16-aastaseks, esineb keskmine puue), siis on ta kohustatud määrama lapsele sotsiaaltoetuse seaduses ette nähtud summa ulatuses.*

Rangelt kohustavaid norme kasutatakse kõige sagedamini olukordades, kus arvesse võetavate asjaolude hulk on suhteliselt väike. See võimaldab seadusandjal kehtestada standardi, millele tuginedes ametnik saab haldusakte anda ilma iseseisva asjaolude kvalitatiivse hindamiseta. Hoopis teissugune on haldusotsuste tegemine aga kaalutlusõiguse kasutamist vajavate olukordade puhul.

*Näide: sotsiaalhoolekande seaduse § 22<sup>3</sup> lg 3 p 1 kohaselt võib valla- või linnavalitsus jätta toimetulekutoetuse määramata töövõimelisele kaheksateistkümnendaastasele kuni vanaduspensioniealisele isikule, kes ei tööta ega õpi ja on korduvalt ilma mõjuva põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast valla- või linnavalitsuse poolt korraldatavas iseseisvale toimetulekule suunatud rehabilitatsioonis või õppeprotsessis.*

Erinevus eelmise, rangelt kohustavat normi sisaldava näitega on ilmne – toimetulekutoetuse määramata jätmine on valla- või linnavalitsuse õigus, mitte kohustus. Lisaks sisaldab kõnealune säte arvukalt täpsemat määratlemist ning sisulist hindamist vajavaid õigusmõisteid („mõjuv põhjus“, „iseseisvale toimetulekule suunatud õppeprotsess“).

Kaalutlusõiguslikke norme kohtab olukordades, kus seadusandja on pidanud tunnistama, et üksikjuhtumi parim ning õiglasim lahendamine ei ole ilma haldusorganile täiendava asjaolude hindamise õiguse andmiseta võimalik. Seetõttu on seadusandja teinud otsuse usaldada lõpliku otsuse tegemisel osa asjaolude hindamise protsessist halduse käsutusse. Sotsiaalhoolekande seaduse § 22<sup>3</sup> lg 3 näitab ilmekalt, et selline iseseisva otsustamisõiguse andmine väljendub kahel viisil – esiteks on seadusandja sõnastanud **määratlemata õigusmõisted**, mille konkreetse sisustamise üle saab haldusorgan iseseisvalt otsustada (nt *mõjuv põhjus*, *toimetulekuks piisavad vahendid*) teiseks on seadusandja **kaalutlusõiguse** näol andnud haldusele võimaluse valida, kas ta soovib otsust teha või mitte (*otsuse tegemise õigus*) ning kui soovib, siis täpsemalt millist otsust (*õigusliku tagajärje valimise õigus*).

Mõiste “kaalutusõigus” võib paljudele ametnikele olla uudiseks ning halduse vaba hindamisruumi olemasolu uudseks nähtuseks. Nii see siiski ei ole. Halduse kaalutusõiguse<sup>1</sup> teooria tekkis 19. sajandi keskel Preisimaal ning huvitaval kombel tõusis selle teema tähtsus koos tänapäevase sotsiaalliigi tekkega, kuna just riigi sotsiaalteenuste osutamine on valdkond, kus seadusandjal pole võimalik kõiki isiku sotsiaalse kindlustatuse asjaolusid ammendava täpsusega määratleda. Eesti kaalutusõiguse teooria sai alguse 1928.a, kui ajakirjas *Õigus* avaldati kaalutusõigust ning selle kohtulikku kontrolli käsitlev artikkel.<sup>2</sup> Kaalutusõiguse taasavastamine 1990ndatel aastatel toimus esmajoones kohtulahendite kaudu, milles Riigikohus rõhutas nii kaalutusõiguse kui ka selle piiritlemise ning kohtuliku kontrolli vajalikkust. Haldusmenetluse seaduse jõustumise järel võib öelda, et kaalutusõiguse teema on kohtu seinte vahelt järjest enam jõudmas ka igapäevasesse haldustegevusse.

Kaalutusõiguse sisu kirjeldab lühidalt haldusmenetluse seaduse § 4: kaalutusõigus on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kaalutusõiguse teostamist saab lugeda õiguspäraseks, kui seda on teostatud kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvesse võttes olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. HMS § 4 on küllaltki väikesemahuline, ent annab samas edasi kõige olulisemad kaalutusõiguse teostamiseks vajalikud teadmised. Kaalutusõiguse mõiste kirjeldamiseks on vaja tunda selle mõiste üksikuid elemente ja nende tähendust.

Kaalutusõiguse teostamise eelduseks on **seadusest tulenev volitus**. Sõnad “võib”, “on õigustatud” viitavad kaalutusõiguse olemasolule. Kaalutusõigus jaguneb kaheks: esiteks, õigus kaaluda otsuse tegemist, teiseks õigus valida erinevate õiguslike tagajärgede vahel.

*Näide: sotsiaalhoolekande seaduse § 22<sup>3</sup> lg 4 kohaselt võib valla/linna valitsus toimetulekutoetuse määramisel täiendada kuluna arvesse võtta perekonnast eemalviivatele õpilastele ja üliõpilastele õppeasutuse poolt ajutiselt kasutada antud elamispinna kulud õppetöö tegeliku toimumise kuul. Sealjuures ei välista seadus elamispinna kulude hüvitamist osalises suuruses. Vastava taotluse esitamisel jaguneb valla/linna valitsuse otsustusprotsess kaheks – esmalt tuleb otsustada, kas hüvitada elamispinna kulusid või mitte, teiseks aga teha sisuline otsus, kas hüvitada elamispinna kulud täielikult või osaliselt.*

Kaalutusõiguse olemuse mõistmine enamasti probleeme ei tekita, tunduvalt raskem on aga kaalutusõiguse õiguspärase teostamise tagamine igal üksikjuhtumil. HMS § 54 sätestab haldusakti õiguspärasuse eeldusena kaalutusvigade puudumise. Halduskohtul on vajaduse korral võimalik otsuse õiguspärasust kontrollida, hinnates kaalutusõiguse teostamise õigsust (HKMS § 19 lg 6). Järgnevalt on detailsemalt kirjeldatud õiguspärase kaalutusõiguse teostamise eeldusi:

<sup>1</sup> Mõningaid selgitusi vajab siinkohal termini kasutus. Enne HMSi jõustumist kasutati halduse kaalutusõiguse kirjeldamiseks sünonüümidega väljendeid “administratsiooni diskretsioon”, “suvaõigus”, “vaba äranägemine”. HMS § 4 tekkis otsustati keeleliselt sobivama *kaalutusõiguse* kasuks, kuna ülejäänud terminid tundusid kas eesti keelele sobimatuna või vaba hindamise ruumi mõistet väärti tõlgendavatena.

<sup>2</sup> Kliiman, A.-T. Vaba kaalutus ja selle kohtulik kontrollimine. – *Õigus*, 1928, 3, lk 84-89.

- *volituse piiride järgimine.* Haldusorganile kaalutusõigust andev norm peab alati sisaldama volituse täpse ulatuse ja piirid ning otsust tehes on lubamatu nende piiride ületamine.  
*Näide:* toimetulekutoetuse määramisel sotsiaalhoolekande seaduse § 22<sup>3</sup> lg 4 alusel on haldusorganil õigus täiendava kuluna arvesse võtta perekonnaliikmeks oleva õpilase või üliõpilase elamispinna kulud. Muude kulude (nt õppematerjalide ost, sõidupiletid kodu ja õppeasutuse vahel jne) arvamine toimetulekutoetuste hulka sellele sättele viidates oleks volituse piire ületav ning seetõttu õigusvastane.
- *kaalutusõiguse eesmärgi järgimine.* Nagu haldustegevus üldiselt, nii peab ka kaalutusõiguse andmine toimuma eesmärgistatud tegevusena. Konkreetse eesmärgi leiab sealjuures erinevatest allikatest - seaduse üldisest eesmärgist või konkreetse normi eesmärgist tuletatuna, lähtudes avalikust huvist vms.  
*Näide:* toimetulekutoetuse kaudu elamispinna kulude hüvitamise eesmärgid on erinevad. Nendeks on vajadus tagada hariduse omandamine ning kättesaadavus (PS § 37), elanike esmavajaduste rahuldamine riigi abiga (SHS § 22 lg 1), perekonna toimetuleku soodustamine (SHS § 3 lg 1).
- *õiguse üldpõhimõtete järgimine.* Õiguse rakendamisel tuleb lisaks konkreetsetele kohaldatavatele õiguslikele alustele arvestada ka teiste, üldiselt siduvate põhimõtetega. Olulisemad neist on seaduslikkus (HMS § 3 lg 1), proportsionaalsus (HMS § 3 lg 2), võrdne kohtlemine (PS § 12), inimese põhiõiguste ja vabaduste austamine jne.  
*Näide:* elamispinna kulude hüvitamisel on tähtis näiteks toimetulekutoetuse taotlejate võrdne kohtlemine, ebaproportsionaalselt suurte kulude hüvitamise vältimine jne.
- *oluliste asjaolude arvestamine ning põhjendatud huvide kaalumine.* Lisaks seadusest tulenevatele kriteeriumidele ning piiridele tuleb otsuse tegemisel arvestada ka reaalse olukorraga, taotleja isikuga, teiste isikute huvidega jne.  
*Näide:* vallavalitsusel on õigus elamispinna kulude hüvitamiseks arvesse võtta toimetulekutoetuse arvestamisel ka teisi asjaolusid, mis avaldavad mõju toetuse taotleja majanduslikule seisundile. Oluliseks asjaoluks võib näiteks lugeda fakti, et inimene saab juba teiselt omavalitsuselt elamispinna kulude hüvitist, õpib õppeasutuses kaugõppe vormis vms.

Kaalutusõiguse teostamine seisnebki nende eelduste üksikasjalikus hindamises ja hindamistulemuste põhjal konkreetse ning argumenteeritud otsuse tegemises. Eriliselt tähtis on kaalutusotsuste tegemisel aga haldusakti **põhjendamine**, kuna põhjenduses peavad kajastuma haldusakti koostamise aluseks olnud asjaolud, sealhulgas kaalutlused ning argumendid, millega kaalutusotsuses arvestati (HMS § 56 lg 3). Läbimõeldud kaalutusotsus lihtsustab tunduvalt haldusakti sisulist põhjendamist, vähendades nõnda võimalikke hilisemaid vaidlusi. Ka on haldusorganil tunduvalt lihtsam kvaliteetselt koostatud kaalutusotsust vajadusel kohtus kaitsta. Kaalutusotsuse põhjenduses peavad lühidalt, ent täpselt olema esitatud argumendid, millest haldusorgan valiku tegemisel lähtus.

*Näide:* kui vallavalitsus keeldub isikule elamispinna kulude hüvitamisest SHS § 22<sup>3</sup> lg 4 alusel, siis tuleb otsusele lisada põhjendus, kus oleks kirjeldatud keeldumise aluseks olnud asjaolud (nt isik saab toetust mujalt, on esitanud teadvalt valeandmeid vms).

Nagu iga tegevus, nii pole ka haldustegevus absoluutselt veatu ning seetõttu tuleb tunda ka võimalikke **kaalutusvigu**, mida on kolme liiki:

- *kaalutusõiguse kasutamata jätmine.* Selline viga esineb juhul, kui haldusorgan ekslikult arvab, et tal kaalutusõigus üleüldse puudub.  
*Näide:* vallavalitsus arvab ekslikult, et on kohustatud alati SHS § 22<sup>3</sup> lg 4 alusel toimetulekutoetust maksma, tegelikult on see aga vallavalitsuse õigus.
- *kaalutusõiguse piiride ületamine.*  
*Näide:* vallavalitsus hüvitab SHS § 22<sup>3</sup> alusel lisaks elamispinna kuludele ka õpikute soetamiseks tehtud kulutused.
- *kaalutusõiguse väärarvitamine.* Praktikas kõige raskemini tuvastatav viga, kuna tihti on vaja anda otsusele sisuline hinnang. Väärarvitamise korral on haldusorgan jäänud otsuse tegemisel küll seaduses sätestatud piiridesse, ent teinud võimalike lahenduste vahel väärvaliku.  
*Näide:* vallavalitsus hüvitab SHS § 22<sup>3</sup> alusel elamispinna kulud üksnes 50% ulatuses, põhjendus aga puudub. Sellisel juhul võib olla tegemist kaalutusõiguse väärarvitamisega ning toetuse saaja võib vaide või kaebuse vormis taotleda otsuse ülevaatamist ning selle täiendavat hindamist.

### **Kokkuvõte**

Halduse kaalutusõigus on kahtlemata tänapäevasele haldusõigusele ning sotsiaalõigusele üldiselt iseloomulik, mistõttu tuleb teada kaalutusõiguse sisu, ulatust ning võimalikke vigu. Siiski võib rõõmuga tõdeda, et pärast haldusmenetluse seaduse vastuvõtmist on olukord Eestis paranenud – enam ei käsitleta kaalutusõigust seadusandja poolt ametnikule pandud tüütu kõrvalkohustusena, vaid võimalusena oma igapäevases töös lisaks seaduses sätestatule arvestada ka toetuse taotleja tegelikku olukorda, majanduslikku seisundit jt olulisi asjaolusid. Kaalutusõigus ei ole imerohi, mis aitaks lahendada kõiki sotsiaalõiguse probleeme, ent ta on oluliseks abiks õiguspäraste ning seaduse mõttega kooskõlas olevate haldusotsuste tegemisel.

## **Nõuded laste hooldamisele hoolekandeesutuses**

### **Merle Tomberg**

Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakonna peaspetsialist

Lastehoolekande on täienenud uue õigusaktiga. 2004. aastast hakkab kehtima määrus, mis reguleerib senisest täpsemalt laste hooldamist hoolekandeesutuses. Määruse konkreetseks reguleerimisalaks on riiklikul hoolekandel olevate laste hooldamine.

Varem ei olnud määruse tasandil laste hooldamise eesmärki ja ülesandeid eraldi märgitud. Küll on seda tehtud seadustes laste vajaduste määratlemisel ja ÜRO lapse õiguste konventsioonis. Viimases mainitakse ka vajadust esitada nõudeid inimestele, kes vanemliku hoolitsuseta laste eest hoolitsevad. Nii Eestis kui ka mujal maailmas on hakatud üha enam huvi tundma selle inimese rolli, vastutuse, motivatsiooni ja töökorralduse vastu, kes otseselt hoolealustega tegeleb.

Määruse ettevalmistamise käigus tundsid praktikud huvi, kui põhjalikult ikkagi peab hoolealusega tegelema ning kas oleks võimalik saada ülesannete loetelu. Paraku ei ole võimalik sellist loetelu kirja panna, sest lapse kasvatamine ei seisne ainult ettekirjutatud toimingute sooritamises, vaid ka loovuses vastavalt olukorrale. Uues määruses on loetletud, mis peab lapsele hoolekandeesutuses elades tagatud olema. Millist kasvatusmetoodikat kasutatakse, missuguseid asju lastele ostetakse jt nn rohujuure tasandi küsimused on ja jäävad nende inimeste otsustada, kes last tunnevad.

### **Viis kasvatajat kaheksa lapse kohta**

Lapse igapäevaelu korraldamise võtmesõnaks on perelähedased tingimused, seda nii asutuse füüsilise keskkonna kui ka personali töökorralduse osas. Otsustustajaks nendes küsimustes on hoolekandeesutus. Määruse oodatav osa oli kasvatajate ja laste arvulise vahekorra kindlaksmääramine. Kuna kasvatajad on laste hooldamise teenuse olulisimaks osaks, siis tuleb arendada eeskätt lastekodude inimressurssi. Töötajaid peab olema piisavalt, nad peavad olema hea ettevalmistusega ning motiveeritud. Uute nõuete kohaselt on küllaldaseks arvuks 5 kasvatajat 8-lapselise pere kohta. Kasvatajad vahetuvad ööpäevaringselt ning kui enamuse pere lastest on kodus, töötab korraga kaks kasvatajat. Kaob vajadus eraldi öövalvuri järele. Kui peres on raske või sügava puudega, raske käitumishäirega või alla 5-aastaseid lapsi, arvestatakse neid kahe lapse eest.

Tänu kasvatajate arvu suurendamisele paranevad kasvatajate võimalused tegeleda lastega personaalselt. Kui praegu on lastekodude peres 10-14 liiget, siis mõne aasta pärast on need poole väiksemad. Eriti suur vajadus väikese pere ja individuaalse töö järele on käitumishäiretega ja puudega laste osas. Lastekodud, kellel hetkel on tõsiseid raskusi käitumishäiretega laste kasvatamisega, hakkavad personali suurenedes saavutama paremaid tulemusi ning loobuvad ehk ka mõttest, et seesuguste laste jaoks tuleks luua rohkem nn kinniseid asutusi.

## Ametinimetused – kasvataja

Lastekodu kasvataja töö on väga mitmekülgne, sel on palju ühist nii õpetaja, psühholoogi, sotsiaaltöötaja, sotsiaalhooldaja kui sotsiaalpedagoogi tööga. Eelkõige sarnaneb see töö aga lapsevanema tegevusega. Enne Eesti taasiseseisvumist kuulusid lastekodud haridusasutuste hulka ning personal oli üldjuhul pedagoogilise ettevalmistusega. Vahepeal on lisandunud mitu uut eriala, mis samuti lastekodu töötaja ettevalmistamiseks sobivad. Määrus kehtestab nõude kasutada laste kasvatamise ja hooldamisega tegelevate töötajate (lastekodu kasvatusala töötajate ehk põhitöötajate) puhul kasvataja ametinimetust, mis omakorda jaguneb nelja kategooriasse: abikasvataja, nooremkasvataja, kasvataja, vanemkasvataja. Töötajaid, kelle ametinimetused peaksid olema antud määruse alusel *kasvataja*, on praegu ligikaudu 700. Kasvataja ülesandeks on nii lapse koduses õppimises abistamine kui ka põetamine haiguse ajal. Kui näiteks meditsiiniõe või õpetaja koolitusega töötaja tegeleb peamiselt laste kasvatamisega ja hooldamisega, tuleb talle anda kasvataja ametinimetus. Ka abipersonali ja juhtkonna töötajaid võiks nimetada selle järgi, mis funktsioone nad täidavad (näiteks õppeala juhataja vs majandusala juhataja). Lastekodus võivad töötada lisaks kasvatajatele ka toetavad spetsialistid, kui asutuse eelarve seda võimaldab. Üldjuhul peaks aga lastekodu kasutama väljaspool asutust pakutavaid toetavaid teenuseid.

### Kasvatajate kvalifikatsioon peab olema järgmine:

- Abikasvatajana võib laste hoolekandeesutuses töötada isik, kes omab keskharidust ja on läbinud 160-tunnise sotsiaaltöö ja pedagoogika kursuse;
- Nooremkasvatajana võib laste hoolekandeesutuses töötada isik, kes omab:
  - 1) pedagoogilist keskeri- või kõrgharidust või kõrgharidust sotsiaaltöö alal;
  - 2) muud keskeri- või kõrgharidust ja on läbinud 160-tunnise sotsiaaltöö- ja 160-tunnise pedagoogikakursuse.
- Kasvatajana võib töötada isik, kellel on vähemalt 1-aastane töökogemus laste hoolekande valdkonnas ja kes omab:
  - 1) pedagoogilist keskeri- või kõrgharidust ja on läbinud 160-tunnise sotsiaaltöö kursuse;
  - 2) kõrgharidust sotsiaaltöö alal ja on läbinud 160-tunnise pedagoogikakursuse;
  - 3) muud keskeri- või kõrgharidust ja on läbinud 160-tunnise sotsiaaltöö- ja 160-tunnise pedagoogikakursuse.
- Vanemkasvatajana võib töötada isik, kes omab pedagoogilist keskeri- või kõrgharidust ja on läbinud 160-tunnise sotsiaaltöö kursuse või kõrgharidust sotsiaaltöö alal ja on läbinud 160-tunnise pedagoogikakursuse ning lisaks sellele
  - 1) omab vähemalt 3-aastast töökogemust laste hoolekande valdkonnas;
  - 2) on juhendanud praktikante, nooremkasvatajaid või kasvatajaid;
  - 3) on koostanud erialase uurimistöö või osalenud lastehoolekande arendustegevuses.

Töötaja vastavust konkreetsele ametikohale esitatavatele nõuetele kontrollib asutuse juht. Kvalifikatsiooni, sh eriala omandamiseks on antud määruses küllaldaselt aega – esitatud nõuded peavad olema täidetud **1. juuliks 2007**. Vähemalt keskharidusega töötajad, kes kavatsesid 5 aasta pärast või varem minna vanaduspensionile, ei pea läbima täiendkoolitust ning saavad pensionieani töötada nooremkasvatajana. Kui pärast määruses nimetatud tähtaega mõned praegu kasvatajatena töötavad inimesed kasvataja kvalifikatsiooninõuetele ei vasta, on neil võimalik lastekodus edasi töötada näiteks abipersonali koosseisus.



### **Lapse arengukava koostab eestkostetasutus**

Muudetud on ka hoolekandetasutuse rolli lapse arengukava koostamisel. Kui varem oli see asutuse ülesanne, siis nüüd hakkab arengukava koostamisega tegelema lapsele asutushooldust taotlev eestkostetasutus, hoolekandetasutus jääb koostööpartneri rolli. Arengukava täitmisel on asutusel endiselt juhtiv osa.

Määruse eelkäijas, sotsiaalministri 14.02.1996 määruses nr 4 "Lastekodude põhimäärus", oli kehtestatud laste kohta arvestuse pidamise vorm. Uues määruses ei ole peetud vajalikuks seda eraldi reguleerida. Ei kujuta me ju tänapäeval enam ette, et lastekodus puudub laste nimekiri või ei ole teada, kust need lapsed sinna sattusid. Kui põhjalikke asutusesiseseid andmebaase ja kroonikat lisaks laste arengukavadele koostatakse, on asutuse juhi otsustada.

### **Nõuete täitmiseks vajalike tegevuste maksumus**

Kindlasti tekkis lugejal küsimus, kui palju need uued nõuded maksma lähevad. Laste hooldamine hoolekandetasutuses on kulukas juba seetõttu, et lastekodu töötab tavalise 8 tunni asemel 24 tundi. Suhteliselt suured personalikulud on selle teenuse puhul paratamatud. Kasvatajate palgatõus tasemeni, kus keskmine palk oleks 5 000 krooni, ning kasvatajate arvu vastavusse viimine määruse nõuetega läheb maksma ligikaudu 65 miljonit krooni, lisaks kulutused täiendkoolitusele. Optimistliku prognoosi kohaselt leitakse rahaline kate kõigile nimetatud uuendustele juba järgmise 2-3 aasta jooksul. 2004. aastal alustatakse palgatõusu ning koolitusega, õppeprogrammi väljatöötamisega tegeldakse juba käesoleval aastal. Täiendkoolitus saab olema osalejatele tasuta.

Nõuded laste hooldamisele hoolekandetasutuses ei muuda asutust koduks ega kasvatajat lapsevanemaks. Ükski õigusakt ei suuda garanteerida õnnelikku lapsepõlve. Riigi kohustuseks on siiski pakkuda asutushooldust võimalikult heal tasemel ning kohelda asutuses elavaid lapsi võrdväärselt teiste lastega. Nagu igal pool, nii ka lastekodudes on kõige hinnatum see, mida ei saa raha eest – hea inimene.

## Tööle EL liikmesriiki – lihtne või keeruline otsus?

### **Kaia Philips**

Tartu Ülikooli dotsent

### **Epp Kallaste**

Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

### **Sissejuhatus**

Euroopa Liiduga liitumisel tekkiv tööjõu vaba liikumise võimalus (tõsi küll, enamikule liikmesriikidest avaneb tööjõu vaba liikumise võimalus alles pärast 7-aastase üleminekuperioodi lõppu)<sup>3</sup> on tekitanud elavaid diskussioone nii ELi liikmesriikides kui ka ühinevates riikides. ELi liikmesriikides kardetakse, et laienemisega kaasnev tööjõu liikumine halvendab oluliselt tingimusi liikmesriikide tööturul: suureneb tööpuudus, palgad langevad või ei tõuse nii kiiresti kui siiani. Ohtu nähakse ka sotsiaalkindlustussüsteemide senisele toimimisele ning suhteliselt heal järjel sotsiaaltagatiste vähenemist. Seevastu Eestis kardetakse ELiga ühinemisel ühelt poolt kvalifitseeritud tööjõu väljavoolu, teisalt aga tööpuuduse märkimisväärset suurenemist.

Artikkel on esimene kahest artiklist, mis ilmuvad ajakirjas *Sotsiaaltöö*. Käesolevas artiklis vaatleme, millised tegurid mõjutavad emigreerumisotsuse tegemist ning milline võiks olla tööjõu väljavoolu korral selle mõju migratsiooni päritoluriigile. Järgmises artiklis vaatame, missuguseks võiks kujuneda Eesti tööjõu liikumine ELiga ühinemisel ja mida see Eestile võiks kaasa tuua.

### **Mis mõjutab emigreerumisotsust?**

Üheks peamiseks emigreerumist ajendavaks teguriks on ELi liikmesriikides saadav suurem töötasu ning sealne kõrgem elatustase. (vt Kallaste, Philips 2003; Philips, Priinits, Rõõm, Vörk 2002) Empiirilistes uuringutes on leitud, et vähemalt mingi minimaalne erinevus perekonna praegustes ja oodatavates sissetulekutes ning üldise heaolu tõus on migratsiooniotsuse tegemisel vajalik. Emigreerumisega kaasnevad ju nii rahalised kui rahas mitterõõdetavad kulud, nt uue eluaseme otsimine, transport, sõprade ja sugulaste seltskonnast loobumine jne. Seega peab emigreerumisega kaasnema sissetulekute suurenemine, mis katab vähemalt täiendavad kulud.

Eesti tööstus- ja teenindussektoris on keskmine tunnipalk ELi keskmisest ligi 8 korda madalam. Lisaks palkade absoluutsetele erinevustele tuleb arvestada ka riikide erineva elukallidusega. Viimast arvesse võttes Eesti palkade ostujõud ei olegi nii palju ELi keskmisest madalam. Üldiselt ollakse seisukohal, et kui riikide sissetulekute tase erineb märkimisväärselt, siis madalapalgaliste riikide töötajad otsivad võimalusi kõrgepalgaliste riikide tööturgudel, et teenida elatist nii endale kui ka kodumaale jäänud pereliikmetele. Ainuüksi seda arvestades võiks eeldada, et Eesti ühinemisega ELiga kaasneb oluline tööjõu väljavool. ELi lõunalaienemise kogemus 1980ndatest aastatest aga näitas, et Kreeka, Portugali ja Hispaania ühinemisel suured erinevused sissetulekute tasemes ei toonud siiski kaasa massilist migreerumist, kuna majanduse areng kodumaal oli kiirenenud, eksisteerisid keele- ja kultuuribarjäärid, kliimaatilised erinevused.

<sup>3</sup> Üleminekuperioodi mittekehtestamisest Eestile on teatanud Rootsi, Taani, Iirimaa, Holland ja Inglismaa.

Ratsionaalne inimene peaks lisaks hetkel saadavatele sissetulekutele arvesse võtma ka oodatavaid sissetulekuid ning palkade (sissetulekute) kasvukiirust nii kodu- kui välismaal. Viimastel aastatel on ühinevates riikides nii nominaal- kui ka reaalpalkade kasv olnud kiirem kui ELi liikmesriikides. Kuna palgad Eestis kasvavad kiiremini kui ELi riikides ja toimub n.ö konvergents, siis Eesti inimeste emigreerumissoov peaks järjest vähenema. Kõige optimistlikumad prognoosid Eesti kohta ennustavad, et me jõuame ELi liikmesriikide sissetulekute madalamale tasemele umbes 16-18 aastaga (Boeri, Brücker 2001).

Lisaks palga (sissetulekute) suurusele tuleb arvestada ka tööhõive võimalustega sihtriigis (töenäosus leida sobiv töö; töenäosus leida samal tasemel töö; töenäosus, et teised perekonnaliikmed leiavad töö jne). Kuigi tööjõu vaba liikumine on inimese põhiõigus, peab siiski arvestama realselt eksisteerivaid võimalusi. ELi liikmesriikide tööturul tuleb konkureerida töökohtade pärast nii kohaliku tööjõu kui kandidaatriikidest saabuva tööjõuga. Selleks et olla edukas, peaks kandidaat oma oskustelt, teadmistelt või milleski muus teistest kandidaatidest parem olema. Kuigi me oleme harjunud mõttega, et Eesti tööjõud on suhteliselt kvalifitseeritud, näitavad uuringud, et siiski vähesed on võimelised konkureerima kõrget kvalifikatsiooni eeldavate töökohtade pärast. Näiteks 1996. aastal Rootsisis läbi viidud uurimus (Persson, Neubauer 2001) elamislooga võõrtöölise hulgas näitas, et kuigi Balti riikidest saabuvate inimeste<sup>4</sup> haridustase oli keskmiselt kõrgem kui rootslastel, siis nende hõivet analüüsides tuli tõdeda, et väga paljudel juhtudel tegid need inimesed suhteliselt madalat kvalifikatsiooni nõudvat tööd. Enamus sisserännanuist oli hõivatud äritegevuses (see hõlmas nii puhastusfirmades töötavaid inimesi kui ka konsulteerimisega tegelejaid) ja töötlevas tööstuses. Väga paljud olid hõivatud haridusvaldkonnas, samas oli suhteliselt vähe inimesi saanud töökoha avaliku halduse või finantssfääris. Sama uuring näitas ka seda, et üldiselt on sisserännanute palgatase tunduvalt madalam kui kohalikul elanikkonnal. Kui Balti riikidest tulnud töötajatest teenis 26% vahemikus 50-100 tuhat rootsi krooni aastas, siis rootslastest teenis 35% töötajatest enam kui 200 tuhandel aastapalka (Balti riikide töötajatest kuulus kõrgepalgaliste kategooriasse vaid 17%). Seega pakutakse võõrtööliste enamasti tema kvalifikatsiooni tasemest madalamat töökohta ja seetõttu on ka nende keskmine töötasu kohalike töötajate omast väiksem. Niisugune positsioon ühiskonnas on aga paljudele vastuvõetamatu ja vähendab inimese soovi pikaks ajaks või jäädavalt võõrsil elada. Tavaliselt ollakse nõus sellistes tingimustes töötama mõned aastad, et enda ja oma perekonna heaolu suurendada.

Liikmesriikide tööturgude olukord mõjutab ka inimeste võimalusi üldse töökohta leida. Üldiselt käsitletakse suurt tööpuudust migratsiooni lähteriigis kui tõuketegurit, mis võib kohalikus elanikkonnas tekitada soovi emigreeruda. Tööpuudus, eriti noorte ja pikaajaliste töötus, on Eestis märksa suurem kui ELi liikmesriikides, mis peaks migratsiooni potentsiaali oluliselt suurendama. Samas kerkib küsimus, kui paljud Eesti töötutest, aga sealhulgas ka mitteaktiivsetest, on võimelised kodumaalt lahkuma. Kas neil on emigreerumiseks piisavalt raha, oskusi ja teadmisi, mis võimaldaksid neil liikmesriikide tööturul tööd leida? Ilmselt ei kujune töötute ja mitteaktiivsete inimeste migratsioonilaine väga suureks, mida võib järeldada sellest, et ka Eesti-sisene tööjõu liikumine on madal. Eksisteerivad ju Eestis eri piirkondade vahel suured erinevused tööhõive võimalustes ja palgatasemes, mis majandusteoreetiliste eelduste kohaselt peaks motiveerima inimesi liikuma eri paikkondade vahel, et erinevused väheneksid ja tööturg tasakaalustuks.

---

<sup>4</sup> Uurit inimesi, kes olid Rootsi saanud aastatel 1991-1995 ning nende olukorda kaks aastat pärast riiki saabumist.

Suur tööpuudus sihtriigis võib üldist migratsioonihuvi vähendada, kuid ka kõrge tööpuudusega riikides võib olla väga suuri erinevusi töajõu nõudluses ja pakkumises majandusharude ja ametialade kaupa ning mõnes sektoris võib esineda isegi töajõu puudus. Sellises situatsioonis püütakse mitmesuguste meetmetega sobiva kvalifikatsiooniga spetsialiste teistest riikidest sihtriigi tööturule meelitada (nt nn roheline kaardi süsteem). Nõudlus valitseb kindlate spetsialistide- oskustöölise järele, kelle suhtes ka selliseid meetmeid rakendatakse: Euroopas vajatakse eelkõige IT spetsialiste ja meedikuid (*Employment in Europe 2002*). Seega peaks olema eriti tähelepanelik niisuguste töötajate väljarände suhtes, et tagada Eestile piisav kvalifitseeritud töajõud. Samas on ELi liikmesriikide tööturgudel nappus ka teenindavas sektoris töötavatest inimestest ning väga sageli on võõrtöölised hõivatud eelkõige sellistes ametites, mille kohalikud elanikud ära põlgavad.

Väljarännet Eestist toetab ELi liikmesriikide demograafilistest protsessidest tulenev täiendav vajadus töajõu järele. Demograafilised protsessid ja elanikkonna vananemine on viimastel aastatel muutunud oluliseks teguriks migratsioonivoogude analüüsimisel. Paljusid ELi liikmesriike, samuti kandidaatriike mõjutab tugevasti elanikkonna üldine vananemine ning nad seisavad küsimuse ees, kuidas säilitada piisav töajõud edasiseks majanduskasvuks ning pensioni- ja sotsiaalkindlustussüsteemi edukaks toimimiseks. Tööajupuuduse leevendamiseks nähakse eelkõige kolme võimalust: vähendada tööpuudust, suurendada tööelus osalemist või importida töajõudu teistest riikidest. Kui vaadelda demograafilisi tendentse, siis paljude liikmesriikide rahvastik kasvab viimasel ajal vaid tänu sissetulekule. Näiteks 2001. aastal oli loomuliku iibe suurenemisel oluline osa rahvastiku juurdekasvus vaid Prantsusmaal, Iirimaa, Hollandis ja Soomes (*Employment in Europe 2002*). Arvestades, et ka Eesti seisab silmitsi vananeva rahvastiku ja negatiivse loomuliku iibega, võib selline poliitika ka Eestile vajalikuks osutuda.

Migratsiooni otseselt takistavateks teguriteks on mitmesugused seadusandlikud piirangud võõrtöölisele (mis üleminekuajaperioodi lõppedes küll enamasti peaksid kaduma), samuti haridus- ja kutsestandardite vastastikuse tunnustamise nii formaalsed kui mitteformaalsed probleemid (nt arstid, juristid jt). Tuleb arvestada ka ELi liikmesriikide ametiühingute tegevusega ja nende püüdega hoida töökohad oma liikmeskonnale. Näitena võib siin tuua Soome ametiühingute probleemipüstituse ja aktiivse tegutsemise viimastel aastatel seoses Eesti astumisega ELi liikmeks ning ametiühingute väljendatud kartus, et paljud madalamat kvalifikatsiooni nõudvad töökohad hõivatakse eestlaste poolt. Tuleb ka tõdeda, et Soomes on Eesti töajõu hulk aasta-aastalt järjest suurenenud, sest regionaalne ning kultuuriline lähedus loovad Eesti inimestele hea positsiooni Soomes töötamiseks.

Lisaks eelpool mainitud teguritele mõjutavad migratsiooniotsuse tegemist ka sihtriigi geograafiline lähedus, etnilise kogukonna olemasolu migratsiooni sihtriigis, kultuuri- ja keelebarjäärid, ootused kodumaa majanduskasvu osas ja paljud teised tegurid. Üldiselt võib öelda, et erinevate tegurite mõju migratsioonile on sageli väga raske numbritega mõõta ning erisugused tegurid mõjutavad inimeste otsustusprotsessi erinevalt. Seetõttu on väga raske pakkuda mingit konkreetset arvu, kui suureks võib osutuda töajõu väljavool EL-iga ühinemisel. Kokkuvõttes võib aga tõdeda et migratsiooni soodustavaid tegureid on märksa rohkem kui takistavaid asjaolusid. Siiski huvitab meid eelkõige see, kui palju inimesi Eestist lahkub? Majandusteadlaste hulgas on levinud arvamus, et lähitulevikus võib küll ELi liikmesriikides töökohta otsivate inimeste arv suureneda, kuid tegelikult lahkujate arv jääb suhteliselt tagasihoidlikuks.

### Töajõu väljavoolu mõju päritoluriigile

Päritoluriigile toob töajõu lahkumine kaasa nii märkimisväärselt tulu kui kulu. Mõju sõltub eelkõige sellest, milline inimrühm emigreerub. Uurimustes on välja toodud järgmisi seisukohti (vt nt Kielyte, Kancs 2001). Töajõu osaline kaotus ei pruugi avaldada negatiivset mõju riigi heaolu või rikkuse loomisele niikaua, kui emigreeruvad eelkõige madalate oskustega ja/või töötud inimesed. Teistsugune on olukord siis, kui päritoluriigist lahkub palju oskustöölisi ja spetsialiste. Kui riigist lahkuvad mingi valdkonna tippspetsialistid, siis tavaliselt lahkuvad nad kodumaalt väga pikaks ajaks või alatiiseks ning nende kaotamine tekitab päritoluriigile märkimisväärselt kahju. Üldiselt on oluline osa emigrantidest haritud inimesed, kelle kaotus jätab tõenäoliselt negatiivse jälje päritoluriigi majanduse arengule ja kasvukiirusele ning seeläbi riigi rikkusele ja heaolule.

Mõju suurust ja suunda mõjutab oluliselt ka see, milline on välismaal töötamise ajaline kestus: on see lühike, pikk või alatiine. Ajutiselt emigreerunud inimesed eeldatavalt suurendavad oma oskusi välismaal töötades ning kodumaale tagasi pöördudes avaldab inimkapitali kvaliteedi kasv positiivset efekti päritoluriigi majandusele. Pikemaajaliselt lahkujate puhul sidemed kodumaaga tavaliselt nõrgenevad ja nende panus kodumaa majandusarengusse on tavaliselt tagasihoidlikum.

Lisaks eelpooltoodule võivad migrantide rahaülekanded kodumaale moodustada olulise osa kodumaa SKPst ning lühiajaliselt on selle abil võimalik vähendada kaubandusbilansi defitsiiti. Pikaajaline efekt on aga piiratud, kuna põhiliselt tehakse need investeeringud eluasemesse või isikliku tarbimise eesmärgil, mitte aga tootliku kapitali kogumiseks. Omaette kategooria moodustavad kindlasti haritud noored, kellest paljud on mingi aja omandanud haridust välisriikides ning nende mõtteviis on olla maailmakodanik. Tavaliselt ei ole nad märkimisväärselt seotud Eesti tööturuga ei lühie- ega pikaajalises perspektiivis ning ka oma teenistust eelistavad nad kulutada väljaspool Eestit.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et nii sihtriik kui ka lähteriik võivad saada migratsioonist nii kasu kui ka kahju. Kumb on ülekaalus, kas positiivne või negatiivne mõju, sõltub sellest, milline töajõud emigreerub: kas oskustöölised või lihttöölised, kas noored või vanemad inimesed. Potentsiaalsete lahkujate ja sisseändajate analüüs on aga järgmise artikli teema.

### Kasutatud kirjandus

**Boeri, T., Brücker, H.** Eastern Enlargement and EU- Labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities, IZA, Discussion Paper No. 256, February 2001.

**Employment in Europe 2002.** Recent Trends and Prospects. (2001); Employment and Social Affairs, Employment and European Social Fund, European Commission, 206 p.

**Kallaste, E., Philips, K.** Töajõu vaba liikumine – probleem või võimalus Eestile? Riigikogu Toimetised, 7/2003, lk. 119-127.

**Kielyte, J., Kancs, D.** Migration in the Enlarged European Union: Empirical Evidence for Labour. Mobility in the Baltic States, Journal of Baltic Studies, vol. 3, pp. 259-279.

**Persson, O. L., Neubauer, J.** East-to-West Migration and Labour Market Integration in the Baltic Sea Region – history, current trends and potential. NORDREGIO, Paper presented at the 15th European Advanced Studies Institute in Regional Science, Emerging Market Economies and European Economic Integration, Eksjö, Rootsi June 2002.

**Philips, K., Priinits, M., Rõõm, M., Vörk, A.** Euroopa Liiduga ühinemise mõjud palkadele ja töajõu vabale liikumisele, Tartu 2002, <http://www.eib.ee/files/palgad.pdf>

## Sotsiaalriik ja sotsiaalsüsteem Saksamaal

### Dörte Schönfelder

Mecklenburg-Vorpommerni Liidumaa Büroo õiguspraktikant

### Saksa Liitvabariik on sotsiaalriik

Sotsiaalriiki peetakse Saksamaal suureks hüveks, selle tähendust ei saa aga seletada vaid paari lausega. Ainuüksi sotsiaalriigi mõiste tõlgendamine, nagu ka sisuline täpsustamine, on keeruline ülesanne mitte ainult teadlastele, vaid ka konstitutsioonikohtule. Seetõttu piirdub käesolev ülevaade Saksamaa sotsiaalriigi printsiibi ja sotsiaal- ning õigussüsteemi üldise kirjeldusega.

### Sotsiaalriigi mõiste ja areng

Sotsiaalriigi mõiste võeti kasutusele pärast Teist maailmasõda. Samas ei tähista sotsiaalriigi printsiibi kehtestamine põhiseadusega riikliku sotsiaalsüsteemi algust Saksamaal, vaid on pigem pika arengu tulemus. Kogu riiki hõlmavale sotsiaalkindlustuse süsteemile pani nurgakivi 19. sajandil toonane Saksa riigikantsler Otto von Bismarck. Tema eestvedamisel kuulutas Saksa Riigipäev 1881. aasta 17. novembril välja sotsiaalpoliitilise programmi, mis viidi ellu kolme kohustusliku kindlustusliigi - haigus-, tööõnnetus- ja invaliidsuskindlustuse - juurutamisega aastatel 1883, 1884 ja 1889. Nimetatud kindlustusliigid on Saksa sotsiaalkindlustussüsteemis säilinud tänaseni. Aja jooksul kujunes välja kaasaegse riigi idee, mille kohaselt ei tohi riik piirduda pelgalt ühiskonna sise- ja välisjulgeoleku tagamisega, vaid riigi ülesanne on ka aktiivne ühiskonna kujundamine.

Sätestades sotsiaalriigi põhimõtte Saksa Liitvabariigi 1949. a põhiseaduses, kehtestasid põhiseaduse vastuvõtjad üheselt ja lõplikult Saksa Liitvabariigi eksisteerimise ja riigi poliitika läbipõimumise põhimõtteliste sotsiaalsete õigustega ka edaspidi, sest sotsiaalriigi põhimõtte suhtes on kehtestatud nn. igaviku klausel, mille kohaselt ei ole selle muutmise võimalik.

### Sotsiaalriigi kui printsiibi tähendus

Saksamaa põhiseadus ei sisalda ühtegi detailset sätet, kus oleks näidatud, mida põhiseaduses sätestatud mõiste "sotsiaalriik" tähendab. Siiski tunnustatakse sotsiaalriigi printsiipi mitte kui üldist programmilist lauset, vaid kui vahetu kehtivuse ja normatiivse siduvusega teesi, mis on kohustuslik riigivõimu kõikidele tasanditele.

Saksa konstitutsioonikohus on tegelnud sotsiaalriigi printsiibi konkretiseerimisega paljudes oma otsustes. Põhimõtteliselt toonitatakse nendes sotsiaalriigi printsiibi avatust, mis kohustab seadusandjat määrama sotsiaalse õigluse realiseerimiseks sobivad vahendid ja teed. Sotsiaalriigi printsiip kohustab riiki hoolitsema sotsiaalsete vastuolude tasakaalustamise ja seeläbi õiglase sotsiaalse korra eest. Selle ülesande täitmisel ei ole riik seotud üksnes riiklike meetmetega, võimalik on kasutada ka eraõiguslike hoolekandeorganisatsioonide abi.

Konstitutsioonikohus on teinud ka selgeks, et sotsiaalriigi printsiip ei anna veel otsest alust mingite kindlate toetuste saamiseks ega seo riiki konkreetsete kohustustega. Üksikisiku õigused riigi suhtes tulenevad sellest, et põhiõigusi tuleb rakendada kooskõlas sotsiaalriigi printsiibiga. Nii näiteks on põhiõiguseks inimväärikus, millest on tuletatud õigus riiklikule hoolekandele niisugusel määral, et toimetuleku miinimum oleks kindlustatud. Eeltooduga kooskõlas on Saksa Liitvabariigi seadusandja võtnud vastu sotsiaalabi seaduse, mille alusel makstakse toetusi vastavalt tegelikule vajadusele ja kohandades neid vastavalt isiku elutingimuste muutumisele. Samas on konstitutsioonikohus seisukohal, et põhiseaduslikku garantiid sotsiaalkindlustussüsteemile põhiseadusest tuletada ei saa. Sotsiaalriigi printsiip puudutab ka eraõigust. Nii näiteks ei ole põhiseadusevastane niisugune õiguslik regulatsioon, mis võimaldab kehtestada hinnaõiguslikke abinõusid üldise hüvangu nimel.

Lisaks eeltoodule ei saa sotsiaalriik loobuda alal hoidmast ja toetamast üksikisiku vastutust omaenda eksistentsi kujundamise eest. Nii toonitab konstitutsioonikohus, et erinevalt heaoluriigist on sotsiaalriigi puhul suur tähtsus vastutustundlikul elukorraldusel, mis on sotsiaalriigi printsiibi lahutamatu koostisosa. Konstitutsioonikohus räägib ka üksikisiku kohustusest heastada ise kahju, mis muidu jääks ühiskonna hüvitada, niipea kui see on võimalik. See põhimõte on sotsiaalriigi printsiibi rakendamisel üheks saksa sotsiaalõiguse alustalaks.

## Sotsiaalõigus

Üksikisiku nõuded riigi suhtes tulenevad Saksamaal sotsiaalkaitse seadustest. Sotsiaalkaitse mahukaim osa on sotsiaaltoetustega seotud õigusküsimused, mille objektiks on peaaesjalikult sotsiaalseadustik. Sotsiaalseadustik hõlmab tööhõive edendamist, sotsiaalkindlustuse eeskirju, kohustuslikku pensionikindlustust, kohustuslikku tööõnnetuskindlustust, puuetega inimeste rehabilitatsiooni ja nende osalemist ühiskondlikus elus. Lisaks veel mõned seadused, nagu näiteks talupidajate vanaduskindlustusseadus, seadus sotsiaalkindlustusest saadava raha tasaarvestuse kohta abikaasade vahel abielulahutuse korral, välismaalaste pensionikindlustusseadus ja pensionieelse osalise tööaja seadus.

Sotsiaalõiguse erilist tähtsust näitab see, et sotsiaalõiguslike probleemide üle otsuste langetamine on antud eri kohtu - sotsiaalkohtu pädevusse. Nagu üldhalduskohtud, langetab ka sotsiaalkohus otsuseid mittepõhiseaduslikes avalik-õiguslikes tüliküsimustes, st kui kodanik pöördub kohtu poole mingi ametkondliku abinõu rakendamise vastu või kui ta tahab teostada oma nõudeõigust mingile riiklikule toetusele. Sotsiaalkohtu pädevusse kuuluvad eelkõige haigus-, pensioni-, tööõnnetuskindlustust, hoolduskindlustust, haigekassa lepingulisi arste, töötuskindlustust, lapse- ja kasvatustoetust või hooldusõigust puudutavad vaidlused. Nii hõlmab selle kohtu pädevus Saksamaal pea kogu sotsiaalkindlustuse valdkonna. Välja jäävad vaid üldhalduskohtu kompetentsi kuuluvad sotsiaalabi, väljaõppetoetust, eluasemetoetust ja sõjaohvrite hooldust puudutavad tüliküsimused ning tööõiguslikud vaidlused, mis kuuluvad töökohtu või siis tsiviilkohtu pädevusse.

Sotsiaalkohtu otsused langetab alama astme kohtus koosseis, kuhu kuulub üks kutseline ja kaks mittekutselist kohtunikku e. kaasistujat. Liidumaa Sotsiaalkohtus nagu ka Liitvabariigi Sotsiaalkohtus teeb aga otsused kohtusenat, mis koosneb kolmest kohtunikust ja kahest kaasistujast. Sotsiaalkohtu kaasistujad peavad olema sotsiaalküsimustes eriti pädevad asjatundjad ja nad omavad otsuste langetamisel kohtunikega võrdset hääleõigust. Liidumaa Sotsiaalkohtu kaasistujad nimetatakse ametisse ametiühingute, sotsiaal- või kutsepoliitikale orienteerunud tööandjate liitude ja haigekassa lepinguliste arstide liitude, samuti haigekassade ühenduste ettepanekul esitatud nimekirjade alusel Liitvabariigi töö- ja sotsiaalministri poolt.

Osapooli ei pea kohtus (välja arvatud Liitvabariigi Sotsiaalkohus) esindama selleks spetsiaalselt volitatud isikud (näiteks advokaadid), kaebuse esitajad võivad oma õigustüli lahendamist juhtida kohtus ise.

Sotsiaalkohtus kohtukulud puuduvad. Erandina peavad kohtukulu tasuma avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja seda iga nende osalusel toimuva menetluse eest. Kohtuvälised kulud jäävad reeglina kaotaja poole kanda.

Põhimõtteliselt kehtib Liitvabariigi Sotsiaalkohtu otsus ainult konkreetse menetluse osapoolte kohta ega oma seega menetlusvälist jõudu. Kuna reeglina on sotsiaalkohtu menetluse üheks osapoolteks ametkond, kellel tuleb ka pärast kohtumenetlust langetada otsuseid paljude samasuguste juhtumite üle, kujunevad Liitvabariigi Sotsiaalkohtu otsustest siiski juhtnöörid sama laadi küsimuste edaspidiseks lahendamiseks.

## Sotsiaalsüsteemi struktuur ja põhiprintsiibid

Saksamaa sotsiaalsüsteemi eesmärk on sotsiaalriigi printsiibist tulenevate ülesannete täitmine. Seetõttu on, erinevalt heaoluriigist, eesmärgiks mitte tekitada sõltuvust riigist ja riiklikest toetustest, sekkudes ainult subsidiaarselt ja säilitades samas üksikisiku vabadus ja iseseisvus. Sotsiaaltoetuste süsteem koosneb põhiliselt kolmest osast:

1. Sotsiaalkindlustus, mille summad kogutakse kindlustatute maksetest (haigus-, pensioni-, töötus-, õnnetus- ja hoolduskindlustus). Sotsiaalkindlustuse üks põhimõtteid on solidaarsusprintsip: kindlustatu sissetulekute suurus sõltub inimese sissetulekust, väljamakse suurus aga sissetulekute suurusel ei sõltu. Praktikast siiski solidaarsusprintsip täiel määral rakendunud ei ole. Näiteks on töövõtjatel alates kindlaksmääratud sissetulekust võimalik sõlmida erahaiguskindlustusleping ning ametnikele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele kindlustuskohustus põhimõtteliselt ei laiene. Nimetatud töötajate gruppidele seega solidaarsusprintsip ei kehti. Lisaks tuleb kindlustatutel üha enam katta ka osa ravikuludest.
2. Kompensatsioon makstakse hoolimata sellest, kas selle saaja on puudustkannataja või mitte, ja see ei kogune maksetest, vaid sellega kompenseeritakse kahju, mille heastamise on riik võtnud enda kohustuseks (muuhulgas ka sõjaohvrite hooldus, ohvriabi vägivallaakti tagajärjel tekkinud tervislike kahjustuste korral).
3. Sotsiaalabi makstakse, ilma et riik selleks spetsiaalseid sissetulekuid koguks. Sotsiaalabi makstakse ainult puudustkannatajatele ja põhimõtteliselt on tegemist toimetulekuabiga (elatusabiga). Õigus sotsiaalabile on ainult neil, kellel puudub eneseabi võimalus (sissetulek, varandus, tööjõud) või on see ebapiisav, keda ükski perekonnaliige ei suuda piisaval määral toetada, kellel puudub õigus saada teisi toetuse liike (näiteks sotsiaalkindlustust) ja kelle sissetulek nimetatud põhjustel jääb alla toimetulekumiinimumi piiri. Sotsiaalabi liik ja suurus sõltub isiklikest vajadustest ja seda võimaldatakse ainult konkreetsel ajahetkel eksisteeriva vajaduse katmiseks (vajaduse katmise printsip). Välistatud on nii abiraha tagasihaaravalt kui ka selle pidevalt maksmine.

## Aktuaalne diskussioon ühiskonnas ja sotsiaalsüsteemi reform

Solidaarsusprintsipi kontseptsioon on Saksamaa praeguses majanduslikus olukorras sattunud tugeva surve alla. Eriti suured on probleemid töötus- ja pensionikindlustuse rahastamisega, sest töötute suhteliselt suur osakaal vähendab maksumaksjate ringi ja seeläbi ka ümberjaotatavate summade suurust. Pensionikindlustusele tekitab muuhulgas finantsraskusi ka taasühinemisjärgne kiire pensionide tõstmine. Suureks probleemiks on ühiskonna topeltvananemine: ühelt poolt suureneb rahvastikus alaneva sündimuskõvera tõttu pensionäride osatähtsus, mis tähendab seda, et väheneb töötavate, pensionikindlustusse ja teistesse sotsiaalsüsteemi struktuuridesse makseid tegevate inimeste hulk. Teisest küljest tõuseb pidevalt pensionäride oodatav eluiga, mis ühtlasi tähendab väljamaksete kestuse pikenedamist. Lisaks sellele kritiseeritakse väljakujunenud olukorda, kus edu ja heaolu garantiid, nagu konkurents, tegutsemisvalmidus, initsiatiivikus, ettevõtlikkus ja ka riskivalmidus on surutud tagaplaanile. Selle asemel kasvab nõudlus sotsiaaltoetustele, riigi sekkumisele, samuti seaduste ja muude õigusaktide arv.

Diskussioon sotsiaalsüsteemi reformimise vajadusest on tänaseks vallanud ulatuslikku osa saksa ühiskonnast. Niinimetatud sotsiaalriigi kriisi teemal ei võta sõna mitte ainult poliitilised parteid, ametiühingud, tööandjate liidud ja teised n.ö klassikalised sotsiaalpartnerid, vaid sellega tegelevad näiteks üha enam ka kirikud.



Samal ajal, kui tööandjad nõuavad rahvusvahelises majanduses konkurentsi säilitamise nimel töötasult makstavate maksude vähendamist või räägivad isegi sotsiaalmaksude likvideerimise vajadusest, tuginevad ametiühingud ja kirikud põhiseadusega kehtestatud sotsiaaliigi printsiibile ning hoiatavad toetuste edasiste kärpimiste eest.

Poliitikas tehakse pidevalt konkreetseid valdkondi puudutavaid muudatusettepanekuid. Heaks näiteks on nn Hartzi komisjoni ettepanekud. Nimetatud komisjon töötas komisjoni esimehe, Volkswageni kontserni juhataja Peter Hartzi eesistumisel välja ettepanekud tööturu reformimiseks. Komisjon jõudis järeldusele, et tööpuuduse vähendamiseks on vaja kiirendada töötute ja töökohtade vahendamist, suurendada osalise tööajaga töötamise ning töötajate n.ö "rentimise" võimalusi, luua võimalusi lühiajaliseks töötamiseks ja eraettevõtluse tekkimiseks. Saksa Liitvabariigi kantsler Gerhard Schröder toetab komisjoni ettepanekute elluviimist, lootes sellest eelkõige töötuse vähenemist. Esimesed seadusemuudatused on ka juba töös, kuid neid saadab äge kriitika, ja seda mitte ainult Riigipäeva opositsiooni poolt. Nii vastandavad ennast sellele kontseptsioonile tavaliselt valitsusega ühel meelel olevad ametiühingud, väites, et kontseptsiooni juurutamine k ärbib töövõtjate poolt väljavõideldud õigusi, näiteks töötaja kaitset põhjendamatu vallandamise vastu jne.

Sotsiaalsüsteemi kohandamise vajadus tundub siiski olevat möödapääsmatu. Kuigi seda vajadust tunnustavad üldiselt kõik, ei ole lahendusteel veel sugugi selged.

Tõlkinud **Kati Loo**, lühendanud **Merle Malvet**

## Milleks on meile vaja soolist võrdõiguslikkust

### Ülle-Marike Papp

Sotsiaalministeeriumi võrdõiguslikkuse büroo juhataja

Veel viis aastat tagasi suhtuti sugupoolte võrdsuse teemasse pilkava naeratusega. Suhtumine tulenes paljuski sellest, et ühelt poolt oli lähiminevikust meeles Nõukogude Liidus deklareeritud võrdsus, mida seostati eelkõige naistraktoristidega, teisalt väärkujutluse tõttu tekkinud hirmust lääne naisliikumise ees – “kohe tekivad meil feministid, kes ei luba endale mantlit selga aidata...”. Enamasti aga aeti segamini sõnapaarid võrdsus ja ebavõrdsus ning erinevus ja sarnasus. Sellest viimasest ka ahastav-irooniline seisukoht, et “enne ei saa naised ja mehed võrdseks, kui mehed sünnitama hakkavad”. Keskendutakse bioloogilistele erinevustele, just nagu peakski ainult sellest ja mitte inimese muudest võimetest sõltuma tema sotsiaalne staatus.

### Millest me tegelikult räägime

Sõna *võrdõiguslikkus* tähistab niisugust ühiskonna seisundit, kus naistel ja meestel on võrdsed õigused mitte ainult seaduse järgi, vaid kus neid õigusi ka tegelikult kasutatakse. Võrdõiguslikus ühiskonnas on kahe suuruselt võrdse ühiskonnagrupi vahel võrdselt jagatud nii kohustused kui vastutus. Põhiküsimus on selles, kuidas on kahe suurema sotsiaal-majandusliku ühiskonnagrupi suhted üles ehitatud – kas võimule ja allumisele või võrdväärsete koostööle ja partnerlusele. Viimatinimetatud ühiskonnaelu korraldamise põhimõtte toetub majanduslikult ratsionaalsetele kaalutlustele, st seisukohale, et ühiskonna arengu tagab inimkapitali väärtustamine, inimressursside arendamine ja iga indiviidi õiguste ning eneseteostuse austamine.

Soolise võrdõiguslikkuse saavutamise üheks eelduseks on iga indiviidi majanduslik iseseisvus. Enam ei ole maailmas palju neid riike, kus perekonnad tuleksid toime pereisa palgaga ega riike, kes jõuaksid mehe surma korral maksta nii suurt lesepensiooni, mis tagaks naisele ja lastele endise elutaseme jätkumise. Muutuvad peremudelid ja suureneb üksikvanemate arv. Kui need mudelid ei muutuks ja tõepoolest kehtiks norm, et mees vastutab pere toimetuleku eest siis kui palju peaksid sel juhul tööd tegema ja raha teenima need mehed, kes pärast lahutust peavad ikkagi eelmise pere majandusliku olukorra eest vastutama? Praegu tundub, et isegi mahajäetud laste kasvatamise toetamine kulude osalise katmisega on “tülakas” või käib üle jõu. Kuni ei pöörata tõsist tähelepanu naiste madalamatele palkadele ja nende positsioonile tööturul, jäetakse näiteks üksnes laste vaesuse probleemide ja peretoetustega tegelemise korral kõrvale väga olulised majandusliku kitsikuse põhjused.

Sugupoolte võrdõiguslikkuse saavutamine on oluline ka demokraatia arengu seisukohalt: mida rohkem osalevad nii naised kui mehed otsuste vastuvõtmisel, seda paremini on esindatud nende erinevad huvid ja kogemused, seda enam vastavad poliitilised otsused ühiskonna mõlema grupi vajadustele ning areneb osalusdemokraatia.

### Naiste diskrimineerimisest

Olukorda, kus naiste diskrimineerimine oleks likvideeritud, pole saavutatud veel üheski riigis, igal pool on naistel ja meestel erinev staatus ja positsioon. Elutee määravad paljuski mitte ainult võimed, oskused ja isikuomadused, vaid ka see, kas sünnitakse naise või mehega. Ootused naiste ja meeste suhtes on olnud eri aegadel ja kultuuriti erinevad ning seetõttu erinevad ka praegu neile ühiskonnas avanevad võimalused.

Kolme sajandi taguse kodukorra järgi oli naisele Venemaal väga täpselt ette kirjutatud tema roll: “Tulgu mees või harilik külaline, naine istugu alati näputöö juures: sellest saab temale au ja kuulsus ning mehele kiitus osaks.” 19. sajandi lõpupoole võisid naised hakata kõrgharidust omandama, aga veel sadakond aastat tagasi arutati Euroopa riikides, kas anda naistele õigus osaleda valimistel. Saksamaal oli ametlikuks seisukohaks, et naisterahva ülesanne on kodus olla ja lapsi ilmale tuua. Kuigi eesti naised ammu enam ei istu kodus ja ketra, vaid on kõrgelt haritud ja töötavad ka vastutusrikastel kohtadel, seostatakse üldlevinud arvamuse kohaselt naised ikka veel pigem kodu ja perega, mehi aga palgatöö ja karjääriga.

Eesti ühiskond nagu iga teinegi kohtleb naised ja mehi erinevalt. Sellest, et naised teevad rutiinsemat ja vähemtasustatud tööd, et nende sissetulek on meeste omast ca neljandiku võrra väiksem, et neil on vähem võimalusi mõjutada ühiskonnas toimuvat, on suhteliselt palju räägitud ja kirjutatud. Uuringud näitavad, et majanduslik surutis ja kindlustunde puudumine sunnib naised sagedamini nõustuma igasuguste tööandja poolt pakutavate tingimustega: töötama suulise kokkuleppe alusel, loobuma seaduslikest soodustustest, tegema ületunnitööd jms. Üha raskemaks läheb töö leidmine või töökoha säilitamine väikeste lastega naistel. Samas on teada, et pärast lapsehoolduspuhkust jääb koduperenaiseks väga vähe naised. Suuresti on selle põhjuseks loomulikult vajadus majanduslikult toime tulla ja pere ära elatada. Valikuvõimaluse korral, kas lapsega koju jääda või tööle minna, kaldub üha rohkem naised valima viimast, seda enam, et ühiskonnas kehtivaid edukuse määdupuud seda eeldavad. See tähendab aga ka seda, et riik, kohalik omavalitsus ja tööandjad peaksid ka niisuguse valiku puhul naised toetama. Toetada tuleb ka isa rolli tähtsustamist laste kasvatuses.

Naiste töötamist ei tohiks enam vaadelda kodumaa teenimisena, nagu seda käsitleti nõukogude perioodil, või siis ainult odava tööjõu ressursina, vaid igapäevane vaba eneseteostusena. Kindlasti pole naistel vaja mitte ainult isiklikku sissetulekut, vaid ka head enesetunnet ja enesehinnangut, suhtlemist väljaspool pereringi ja sugulussuhteid, enesetäiendamist, pidevat õppimist.

### Sooline võrdõiguslikkus on üldine hüve

Soolist võrdõiguslikkust peetakse kõigis lääneriikides üldiseks hüveks ja selle saavutamiseks rakendatakse selgesuunalisi meetmeid – seadusandlikke, poliitilisi, sotsiaal-majanduslikke. Kaugem eesmärk on aegunud mentaliteedi muutmine.

Eesti on rahvusvaheliste lepingute ja kokkulepetega võtnud endale samad eesmärgid, tegelikult aga pole veel välja kujunenud selgepiirilist sotsiaalpoliitikat naiste ja meeste ebavõrdsuse kaotamiseks ja võrdõiguslikkuse arendamiseks.

Euroopa riikides tegeldakse soolise võrdõiguslikkuse edendamise nimel viie valdkonnaga, mida peetakse otsustavaks ühiskonna tasakaalustatuma arengu seisukohalt. Need on : 1) naiste juurdepääs töökohtadele ja osalemine tööturu kõigil tasanditel; 2) naiste haridus ja koolitus, kutseoskuste ja kvalifikatsiooni omandamine; 3) naisettevõtluse edendamine ja majandusliku aktiivsuse toetamine; 4) töö- ja pereelu ühitamine; 5) tasakaalustatud osalemine otsuste tegemisel. Kõiki neid eesmärke peetakse silmas nii tööhõive riiklike tegevuskavade, struktuurifondide jaotamise kui võrdõiguslikkuse riiklike arengukavade puhul. Peetakse üpris täpselt arvestust selle kohta, kui võrd naised ja mehed osalevad tööturuteenustes või erinevates programmides, kuidas üks või teine projekt või programm on parandanud naised tööhõivet, kui palju naised on liikunud juhtivatele positsioonidele, kui palju on riiklikult toetatud ettevõtteid, kes efektiivselt tegutsevad soolise segregatsiooni vähendamiseks, kuidas on toetatud talus või perefirmitas töötavate nn. abistavate abikaasade siirdumist palgatööle ja astumist formaalsetesse töösuhetesse jne.

Kõige suuremaks takistuseks on juurdunud ettekujutused naistele ja meestele sobivatest töödest, sest need vähendavad tööturu paindlikkust ja tööjõu liikumist ühest sektorist teise. Enamus riike pöörab erilist tähelepanu oma inimkapitali ratsionaalsemale kasutamisele ja üritab muuta tööturul välja kujunenud kutsealast segregatsiooni. Näiteks arvestatakse naiste kutsenõustamisel sellise koolituse pakkumisega, mis tagaks kaugemas perspektiivis parema sissetuleku ning väljavaate teha karjääri. Naistöajõudu kasutavad ettevõtted on keerulisemas olukorras, kui põhiliselt meestööjõudu kasutavad ettevõtted. Esimestel tuleb tõepoolest arvestada iganenud hoiakuga, et just naised on need, kes peavad töölt puuduma, et hoolitseda haigete laste või teiste pereliikmete eest. Seetõttu julgustatakse mehi asuma tööle traditsioonilistele naiste aladele ja vastupidi.

### **Mida on vaja soolise võrdõiguslikkuse poliitika elluviimiseks**

Selleks et soolise võrdõiguslikkuse saavutamisele suunatud poliitikat kujundada ja ellu viia, on vaja teadmisi väga paljudest valdkondadest. Eelkõige on vaja mõista, millised on meeste ja naiste sotsiaalsed erinevused ning neist tingitud ebavõrdsed suhted. See eeldab oskust sootundlikult analüüsida naiste ja meeste rolle, tööjaotust, vastutust, piiranguid, võimalusi ja vajadusi kõigis eluvaldkondades ning igasuguses sotsiaalses kontekstis. Niisiis on tegemist sugupooleuuringutega seotud spetsiifiliste teadmistega, mida siiani ei olnud võimalik omandada Eesti kõrgkoolides<sup>5</sup>. Konkreetsete poliitikate väljatöötamine eeldab ka statistiliste andmete olemasolu ja vastavate uuringute läbiviimist poliitika, majanduse, tervishoiu, teaduse, hariduse ja kultuuri, elutingimuste ja pereelu valdkonnas. Eraldi käsitlemist vajab naiste inimõiguste rikkumine: naistevastane vägivald, prostitutsioon ja naistega kaubitsemine kui soolise ebavõrdsuse kõige rängemad ilmingud.

Kuna sugupoolte positsioon on ebavõrdne, mõjutavad kõik poliitilised, kultuurilised ja sotsiaal-majanduslikud muutused neid erinevalt. Neid mõjusid tuleb õppida hindama, et välja selgitada ka kaudselt diskrimineerivat mõju avaldavad otsused.

Ebavõrdsuse põhjused saavad paljuski alguse ettevõtetes ja organisatsioonides levinud suhtumisest, eelarvamustest, juurdunud tööviisidest, töökorraldusest jne. See, kuidas konkreetsel töökohal naiste ja meeste perekohustuste täitmise vajadustega arvestatakse, sõltub suuresti nii tööandjate kui töövõtjate teadlikkusest, organisatsiooni arengueesmärkidest, õppimisvõimest, klientidele orienteeritusest ja juhtimisviisist.

Et aru saada, kuidas praegune tööpoliitika kohtleb naisi, peaks lähemalt uurima palgaerinevuste põhjuseid, karjääritegemise teid, lisatasude ja soodustuste süsteeme, ülesannete jagamist, ametinimetuste loetelusid ja ettevõttesiseste kokkulepete olemust. Näiteks me ei tea, kui palju mehi ja kui palju naisi on palunud palgakõrgendust, kuidas suhtutakse sugupooltesse koosolekutel jne. See on just see tööpoliitika tasand, millel kujuneb välja naiste tegelik staatus tööturul ja mille parandamiseks on ette nähtud riikliku tööhõive- ja tööturupoliitika meetmed. Kui aga ettevõttes midagi ei muutu, jäävad ka riigi meetmed jõuetuks.

Kahtlemata on naiste ja meeste võrdvärsuse küsimus seotud Eesti demokratiseerumise taseme ja läänemaailma põhiväärtuste omaks võtuga. Oma praegustelt hoiakutelt kuulub Eesti kahtlemata idasse. Eestis hetkel kehtivad inimõigustealased teadmised on enam kui viiskümmend aastat maha jäänud muudes riikides toimunud arengust. Sotsiaalteadustesse on jäänud suured lõngad. Inimest ei peeta veel ühiskonna põhiressursiks. Need on kõik üleminekuaja raskused meie tagasipöördumisel läände.

---

<sup>5</sup> TPÜ sotsiaalteaduskonnas hakatakse 2003. aasta sügisest esimest korda Eestis õpetama lisaerialana soouuringuid.

Kõige tugevamini mõjutavad inimeste käitumist ühiskonnas omaks võetud hoiakud ja stereotüübid. Eelarvamused püsivad seni, kuni püsivad sotsiaalsed normid ja muutuvad alles siis, kui muutuvad normid. Ühiskonnas üldkehtivaid norme muudetakse tavaliselt seadustega.

Aga eelkõige on see muidugi meie otsustada, mis elu me siin Eestis tahame elada: kas hakkame otsima väljapääsu tasakaalustatumaks arenguks või jätkame esivanematelt omandatud hoiakutega; kas jätame naise keha eksploateerimise objektiks, arvates meie tütarde põhirolliks olla ilus ja ahvatlev või siis vähemalt üritame järgmist põlvkonda hoida sellisest suhtumisest vabana. Kas tahame, et meie ettevõtted, (nii naiste- kui meeste juhitud) oleksid konkurentsivõimelised ka suures maailmas oma nüüdisaegse organisatsiooni- ja juhtimiskultuuriga, või jätame nad lihtsalt tööjõust ilma, sest töövõtjatel tekib võimalus valida sugude võrdõiguslikkust tunnustavaid ja peresõbralikumaid, oma (nais)töötajatele arengut võimaldavaid tööandjaid.

See, millised on ühiskonnas sugudevahelised suhted, kui jäigad on ootused naiste ja meeste sotsiaalsete rollide suhtes, määrab paljuski ära selle, kas ühiskond ka muudes suhetes väärtustab ainult võimu- ja alluvussuhteid või tolerantsust ja partnerlust. Lõppkokkuvõttes ka selle, kas inimesel on hea selles riigis elada või mitte.

## Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkus Eestis<sup>6</sup>

### Reelika Leetmaa

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, töö- ja sotsiaalpoliitika programmi direktor

2003.a kevadel Poliitikauuringute Keskuses PRAXIS valminud uuringu eesmärk oli hinnata aktiivse tööpoliitika (ATP) tulemuslikkust Eestis. Aktiivseks tööpoliitikaks loetakse programme, mis toetavad aktiivset tööotsingut. Eesti seadustes on aktiivse tööpoliitika vasteks sisuliselt tööturuteenused (vt loend 1). Mainitud uuringus analüüsiti tööturukoolituse, ettevõtluse stardiabi ja tööandjale makstava palgatoetuse tulemuslikkust. Lisaks annab uuring põhjaliku ülevaate teiste riikide kogemustest ATP kujundamisel ja rakendamisel ning tutvustab erinevaid meetodeid ATP tulemuslikkuse hindamisel. Järgnevalt lühike ülevaade uuringu peamistest tulemustest.

### Loend 1. Tööturuteenused Eestis

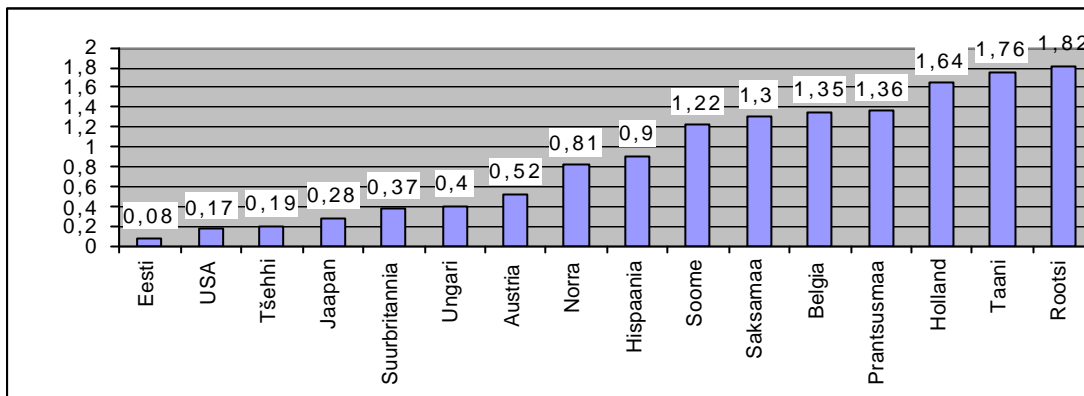
- 1) teavitamine tööturu olukorrast ja tööturukoolituse võimalustest
- 2) töövahendus
- 3) tööturukoolitus
- 4) kutsenõustamine
- 5) tööturutoetus töötule ettevõtluse alustamiseks ehk ettevõtluse stardiabi
- 6) tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötü töölerrakendamiseks ehk palgatoetus
- 7) hädaabitöö

### Allikas: Tööturuteenuse seadus

### ATP struktuur ja finantseerimine

Kulutused aktiivsele tööpoliitikale on riigiti väga erinevad (vt joonis 1). Näiteks kulutatakse Rootsis ATP finantseerimiseks koguni 1,82% SKP-st, USA-s seevastu vaid 0,17%. Euroopa Liidu liikmesriigid kulutasid 2000. aastal ATP finantseerimiseks keskmiselt 1% SKP-st. Eestis on kulutused ATP-le madalamad nii Euroopa Liidu liikmesriikidest kui ka kandidaatriikidest, ulatudes aastatel 1998-2001 vaid 0,08%-ni SKP-st. Kogu tööpoliitikale eraldatud summadest kulutatakse Eestis aktiivse tööpoliitika finantseerimiseks ligi kolmandik, ülejäänud kulub töötü abiraha maksmiseks.

<sup>6</sup> Artikkel põhineb Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS uuringul "Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkus Eestis". Töö autorid on R. Leetmaa, A. Võrk, R. Eamets ja K. Sõstra. Viited artiklis kasutatud teaduskirjandusele ja andmetele on toodud nimetatud uuringus.



**Joonis 1. Kulutused ATP-le OECD riikides 2000. aastal, % SKP-st**

Allikas: OECD, 2001

Riigiti varieeruvad ka kasutatavad ATP meetmed. Näiteks USA-s kulutatakse kõige enam töötislingulase abi pakkumisele, Austrias, Saksamaal ja Taanis koolitusele, Suurbritannias on põhirõhk noorte tööhõiveprogrammidel, subsidiumid erasektori tööandjale on levinumaks ATP meetmeks Hispaanias ning avalikud tööd Belgias. Seega on iga riik kujundanud ATP struktuuri vastavalt kohaliku tööturu vajadustele.

Eestis on kõige olulisemaks ATP meetmeks nii osalejate arvult kui ka kulutustelt olnud aastaid tööturukoolitus. 2001. aastal kulus tööturukoolitusele ligi 64% ATP kogukuludest ning koolituses osales üle 90% ATP meetmetes osalenutest. Koolitusele järgnesid 2001. aastal hädaabitööd, ettevõtluse stardiraha ja palgatoetus tööandjale. Eeltoodust järeldub, et Eesti ATP struktuur on üsna ühekülgne.

### Uurimismetoodika

Kuna mujal maailmas kulutavad riigid aktiivse tööpoliitika finantseerimiseks suhteliselt palju raha, hinnatakse seal ka regulaarselt nimetatud programmide tulemuslikkust. Siin on eriti pikk traditsioon Ameerika Ühendriikides ja Kanadas, kuid 1990. aastatel on ATP tulemuslikkust hakatud regulaarselt hindama ka Euroopa riikides.

Programmi tulemuslikkuse hindamisel on võimalik kasutada mitut meetodit. Enamlevinud on programmi mõju analüüs (*impact analyses*), mis keskendub põhjusliku seose leidmisele programmis osalemise ja hilisema tööturustaatus vahel. Nimetatud meetodit kasutavates töödes uuritakse, kas programmis osalenud ehk osalusgrupp oli võrreldes mitteosalenute ehk võrdlusgrupiga hiljem tööturul edukam, st kas osalemine suurendas töötamise tõenäosust ja tulevast palka. Erinevust osalusgrupi ja võrdlusgrupi hilisemas staatuses tööturul ja palgas vaadeldakse kui programmi mõju. Hindamisel kasutatakse statistilisi ja ökonomeetrisi meetodeid, mis võimaldavad arvestada erinevusi kahe grupi sotsiaaldemograafilistes tunnustes ja eraldada programmi mõju mingite muude tegurite (nt vanus, haridus) võimalikust mõjust. Sellise metoodika järgi valminud uuringuid on suhteliselt palju, mistõttu saab tulemusi riigiti võrrelda. Käesolevas töös kasutatakse lisaks eeltoodud uurimismeetodile ATP tulemuslikkuse hindamisel ka kulu-tulu analüüsi ning vaadatakse, kuidas hindavad programme nendes osalenud ise.

## Andmed

Iga uuringu läbiviimise eelduseks on kvaliteetne andmestik. Kuna käesoleva uuringu toimumise hetkel puudus võimalus kasutada eri registrite andmeid, viidi läbi Tööturuameti andmebaasi kasutades 2002. aasta sügisel töötute järelküsitlus. Statistikaameti küsitlajad intervjuerisid inimesi, kes 2000. aastal olid osalenud kas aktiivse (tööturukoolitus, ettevõtlustoetus, palgatoetus) või passiivse (töötü abiraha) tööpoliitika meetmetes ning selgitasid välja nende tööturulase tegevuse alates 2000. aasta jaanuarist kuni 2002. aasta septembrini. Andmed üldkogumi, valimi, küsitlute hulga ja vastamismäära kohta vt tabel 1.

**Tabel 1. Küsitluse kirjeldus**

	<b>Registree ritud töötud piirkonna s 2002.a.</b>	<b>Valim</b>	<b>Küsitlute d</b>	<b>Vastamis määr</b>
Osaletud ATP-s	2121	1013	637	63%
Tööturukoolitus	1968	860	540	
Stardiabi	101	101	64	
Palgatoetus	52	52	33	
Ei osalenud ATP-s – võrdlusgrupp	20170	2011	1202	60%
<b>Kokku</b>	<b>22292</b>	<b>3024</b>	<b>1839</b>	<b>61%</b>

Kokku võttis küsitlusest osa 61% valimisse sattunud isikutest. Statistikaameti hinnangul oli suure väljalangevuse põhjuseks Tallinnas ja Tartu maakonnas valimi aluse ehk Tööturuameti andmebaasi madal kvaliteet ja küsitletavate kontingent. Kolmandiku väljalangemistest põhjustasid valimi aadressosa ebatäpsused. Veerandi moodustas valimisse sattunutega kontakteerumise ebaõnnestumine korduvatele külastustele vaatamata. Suur oli ka keeldumiste osatähtsus (19%), mis näitab küsitletavate soovimatust teha koostööd.

Kokku oli uuringus esindatud üle poole Eestis registreeritud töötutest, 53% tööturukoolitusel osalenutest ja 87% töötü tööturutoetust saanutest ning piisavalt varieeruva tööturusituatsiooniga piirkonnad, mistõttu võib saadud tulemusi üldistada kogu Eestile.

## Tulemused

Uuringus kasutatud *ökonomeetriline analüüs* näitab, et ATP-s osalenud olid hiljem tööturul edukamad kui mitteosalenud, kuid osalemine ei suurendanud tulevast palka. Sealhulgas oli koolituses osalenute töötamise tõenäosus võrreldes mitteosalenutega aasta pärast koolituses osalemist ca 7% suurem ja kahe aasta möödudes isegi 15% suurem. Põhjuseid, miks töötamise tõenäosus ajas suureneb, võib olla mitu. Esiteks võtab sobiva töö otsimine lihtsalt aega. Teiseks võib koolituses osalemine suurendada inimeste palgasoovi, mistõttu ei võta nad vastu esimest pakutavat tööd, vaid otsivad tööd kauem. Kolmandaks põhjuseks võib olla see, et kord juba tööd leidnud, püsivad koolituses osalenud töökohal kauem kui mitteosalenud.

Ettevõtluse stardiabi saanutele oli uuringu tulemuste kohaselt töötamise tõenäosus ligi kaks aastat pärast toetuse saamist suurem ca 24%. Sealjuures tegutses stardiabiga alustanutest 2002. aastal 70% samas ettevõttes. Ka töödandjale makstava palgatoetusega tööle rakendumine suurendab hilisemat töötamise tõenäosust suurusjärgus 20%, kuid vähesel andmehulgal tõttu tuleb sellesse numbrisse suhtuda ettevaatlikult.



Kas eeltoodud tulemused on head või on mõju liialt väike? Lääne-Euroopas ja USA-s on analoogseid uuringuid läbi viidud rohkesti, kuid tulemused on olnud väga erinevad. Paljud uuringud on näidanud, et osalemine suurendab hilisemat töötamise tõenäosust, kuid on ka uuringuid, mille järgi osalemine ei avalda hilisemale töötamise tõenäosusele mõju või on mõju koguni negatiivne. Viimast on leitud eelkõige palgatoetuse ja avalike tööde mõju uurides, harvem koolituse puhul. Negatiivse mõju põhjuseks võib-olla asjaolu, et tööandjatel on programmides osalenute suhtes negatiivne hoiak. Teiseks oluliseks põhjuseks võib olla see, et programmid on halvasti koostatud ega vasta tööturu, tööandja ning osalejate vajadustele. Seega on tulemuslike programmide koostamine keerukas ülesanne ning nõuab pidevat monitooringut.

Kesk- ja Ida Euroopa riikides läbi viidud analoogsete uuringutega võrreldes on Eesti tulemused suhteliselt sarnased (vt tabel 2). Koolituse mõju töötamise tõenäosusele on Eestis praktiliselt võrdne teiste riikide andmetega, ettevõtlustoetuse mõju töötamise tõenäosusele on Eestis sarnane Poolaga, pisut väiksem Bulgaariast, kuid ilmselt suurem kui Tšehhis või Ungaris. Palgatoetuse mõju on Eestis ilmselt väiksem kui Bulgaarias, kuid suurem kui Tšehhis või Ungaris. Seega võib teiste riikide analoogsete uuringutega võrdlemisest järeldada, et nii Eestis kui enamuses teistes KIE riikides saadud tulemused on positiivsed ning ATP on olnud tulemuslik vahend töötuse vähendamisel.

**Tabel 2. Eesti tulemuste võrdlus teiste siirderiikidega**

Riik	Koolitus	Ettevõtlustoetus	Palgatoetus
Eesti	7% - aasta pärast lõppu 15% - kaks aastat pärast lõppu	24%	ca 20%
Tšehhi	8%	11%	9%
Ungari	10%	13%	-10%
Poola	10%	30%	-
Bulgaaria	10-11%	43%	39%

Ka küsitluses osalenute hinnangud kinnitavad ökonomeetrilise analüüsi tulemusi: 67% koolituses osalenutest ja 64% palgatoetusega rakendunutest leidis, et osalemine suurendas nende väljavaateid tööd leida. Peamiste põhjustena, miks koolituses osalemine ei suurendanud töö leidmise võimalusi, nimetati töökohtade puudumist, kursuste nappust ja praktika vähesust. Sellest võib järeldada, et ainult koolitusest ei piisa, kui piirkonnas on üldine töökohtade puudus. Seega on vaja tegelda ka tööjõunõudluse stimuleerimisega. Vastused viitavad ka sellele, et kursuste kvaliteediga ei olda päriselt rahul.

Peamise põhjusena, miks koolituses ei osaletud, nimetati ligi pooltel juhtudel, et kursusi ei võimaldatud. Seega on nõudlus koolituse järele suurem, kui seda on võimalik pakkuda. Ligi viiendikul koolitust saanutest nõuti töökoha olemasolu, mis näitab, et tööhõiveametites toimub, vähemalt osaliselt, aktiivsemate töötute väljaselekteerimine ehk n.ö koore riisumine. Mujal on leitud, et ATP programmid peaksid olema suunatud just neile, kellel on töö leidmisega kõige suuremad raskused. Koore riisumise tõttu võivad osalejate ringist välja jääda need, kellel oleks koolitust kõige enam vaja. Koolituse osas viidi läbi ka *kulu-tulu analüüs*, mille põhieesmärk oli hinnata, mil määral on koolitus kasulik ühiskonna seisukohalt vaadatuna. Selleks võrreldi koolitusega kaasnevaid kulusid ja tulusid olukorraga, kui koolitust ei toimuks. Analüüs näitab, et koolitusega kaasnevate tulude-kulude suhe on 3 ehk iga koolitusse pandud kroon toob tagasi 3 krooni.

**Kokkuvõte**

Uuringu tulemused näitavad, et aktiivne tööpoliitika Eestis oli uuritava ajavahemikul tulemuslik, st ATP programmides osalemine suurendas hilisemat töötamise tõenäosust. Sellest tulenevalt oleks otstarbekas suurendada ATP finantseerimist ning võimaldada suuremal hulgal inimestel nendes osaleda. Samaaegselt tuleks luua monitooringusüsteem, mis võimaldaks programmide mõju regulaarselt hinnata ning neid vajadusel kohandada.

Kuigi käesolev uuring näitas, et ATP oli tulemuslik, on mitmeid võimalusi, kuidas programme täiustada, suurendades näiteks koolituses tööpraktika osa või rakendades spetsiaalseid programme riskirühmadele (pikaajalised töötud, noored, eakad, erivajadustega inimesed). Eri riikide kogemused on näidanud, et just võimalikult hästi tööturu, tööandja ja programmis osaleja vajadusi arvestavad ja sellest tulenevalt ka suhteliselt väikesed programmid on kõige tulemuslikumad.

Kuna ATP programmide ellurakendajateks on riiklikud tööhõiveametid, siis tuleks täiendavalt analüüsida ka tööhõiveametite suutlikkust teenuste pakkumisel. Kuigi uuringu eesmärgiks polnud riikliku tööhõivesüsteemi tegevuse analüüs, viitavad uuringutulemused sellele, et tööhõiveametite ametnike töökoormus on liialt suur ning palgatase madal. Nimetatud asjaolud võivad kujuneda oluliseks takistuseks kvaliteetse teenuse pakkumisel.

## Et julgus tuleks tagasi

### Töötud vajavad enne ümber või täiendõppele suunamist psühholoogilist tasakaalustamist

#### Margot Põlla

Abiühing Üheksavägine Koolituskeskus koolitusjuht

Viimased üheksa aastat on mul olnud võimalik tegeleda töötute ja nende probleemidega. Töötasin kuus aastat Pärsti vallavalitsuses sotsiaaltöötajana, sel ajal alustasin ka õpinguid Tallinna Pedagoogikaülikoolis ning tänu õpingutele oli julgust asuda uurima töötute olukorda tänases Eestis. Kolme ja poole aasta eest rajasime Viljandisse mittetulundusühingu, mille juurde liitsime vabahariduskooli – Abiühing Üheksavägine koolituskeskuse. Meie õppekavade vabahariduslikku ossa kuulub psühholoogiline tasakaalustamine ehk eneseregulatsioon ja tööalase hariduse osas hooldustöötajate, puhastusteenindajate, lapse- ja koduhoidjate väljaõpe. TPU-s diplomitööd kirjutades keskendusin küsimusele „kas töötuks jäämine võtab või annab tiivad?“ Nii nagu elus ikka, võttis töötuks jäämine osalt inimeselt tiivad, teisele osale andis aga pigem jõudu enesega tegeleda, uusi võimalusi otsida. Oluline on see, kuidas töötuks jäänud inimene oma olukorraga kohaneb.

#### Toimetulek stressiga

Cramer`i järgi on *kohanemine* protsess, mille abil indiviid tuleb toime välis- ja sisekeskkonna nõudmistega. Kohanemise üheks liigiks peab ta *stressiga toimetulekut*. Näiteks nutmist peab Cramer emotsionaalse pinge ja ärevuse leevendajaks, mis täidab kohanemisfunktsiooni ning sellest tulenevalt võib nutmist lugeda toimetulekureaktsiooniks. Cramer`i järgi reguleeritakse emotsioone kas teadlikult, st tahtlikult või siis mitteteadlikult, st automaatselt (Cramer 2000, 55, 637-646). Stressireaktsioon on kirjeldatav mitmel nii füsioloogilisel, psühholoogilisel kui sotsiaalsel tasandil. Psühholoogilisel tasandil on stressi kriteeriumiks inimese enda emotsioonid ja hinnang.

Lazarus`e ja Folkman`i käsitluses psühholoogiline stress tekib siis, kui inimene hindab oma olukorda ähvardavaks ja tajub oma ressursside piiratust sellega toimetulekuks. Stressi tajumine algatab toimetulekuprotsessi, st motiveerib inimest lahendama nii probleemset olukorda kui ka kindlaks tegema probleemi põhjustajat, et taastada sisemine emotsionaalne tasakaal (Lazarus ja Folkman 1984, 282-325).

Seega on stressiga toimetulek seotud isiksusega. Igapäevases elus eristuvad selgelt need töötud, kes on teistest toimetulevamad ja stabiilsemad, sageli on nad ka oma püüdlustes püsivamad ja kannatlikumad. Olen töötute aktiveerimiskursusel sageli märganud, et emotsionaalselt ebastabiilsed osalejad ärrituvad ka väiksemate probleemide puhul ja on nähtavalt suuremas pinges kui ülejäänud kursuselased ning vajavad pikemat aega, et taastada oma emotsionaalne tasakaal.

#### Hirm homse ees

2000. aastal diplomitööd tehes anketeerisin Pärsti valla 75 töötut ja uurisin nende emotsioone seoses töökoha kaotamisega. Anketeeritute „töötustaazh“ ulatus 6 kuust kuni 10 aastani. Töötud võisid valida alaväärsuse-, tõrjutuse-, viha-, kadeduse-, meeleheite-, lootusetuse- ja hirmutunde vahel. Kõige suuremaks osutus **hirm tuleviku ees – 57%**, millele järgnes **meeleheide – 27%**, seejärel tulid viha- ja alaväärsustunne. Selliste tunnetega elavad Eesti keskmise valla keskmised töötud.

Toetudes Lazarus`e ja Folkman`i käsitlusele, on psühholoogiline stress neil ilmne, sest hinnangu oma olukorrale andsid töötud ise. Võib öelda, et teadmatuse ja hirmu ees, meeleheide, alaväärsus ning nende tegurite mõjul kujunev viha saadab suurt osa töötuid ja ongi see, mis teeb neid teistest erinevaks. Võib küsida, kuidas on sellises olekus töötute emotsionaalselt stabiilne ja motiveeritud muutusteks ja kas ta on psüühiliselt valmis tööhõiveametite poolt pakutavaks ümber- või täiendõppeks. Anketeerimise loogiline jätk oli oma valla töötute aktiveerimiskoolitus, mille käigus püüdsin neid kümne päeva jooksul oma oskuste piires jõustada ja julgustada, et nad taas võtaksid enesele vastutuse oma toimetuleku eest. Ettevõtmine kandis vilja: enne aktiveerimiskoolitust oli nõus enese eest ise vastutama 21% töötutest, pärast koolitust oli see tõusnud 58%-le. Koolituskeskuse rajamine tõi kaasa projektide koostamise, et sel viisil panna õlg alla Eesti töötute olukorra parandamisele. Töötute aktiveerimiskoolitused jõudsid Viljandimaalt ka teistesse maakondadesse ja 2003. aastaks olen jõudnud magistratöökirjutamiseni. Selle tarbeks uurisin aasta – kahe eest aktiveeritud endisi töötuid: mis on neist saanud, kuidas nad tagantjärele hindavad oma elu töötuna.

### Täielik nullseis

Töötuks olemisega seotud elamusi sõnastati järgmiselt:

47.a naine: „On küll meeles, siis oli see töötuks jäämine küllaltki alandav, ...nüüd ta võib-olla enam ei ole..., siis tundsin küll..., et ei ole nagu kuskil justkui punkti enam...[kuhu] edasi minna.“

49.a naine: „Kõle oli muidugi, et mind koondati! Üldiselt ma võtsin seda väga vastutustundetult, ma mõtlesin algul, et ma ei lähegi tööle... Ma olen niipalju juba töötanud,..... et ma nagu tööle ei lähegi.... mõtlesin, et noh, kui ma siin maal olen... riided on olemas, maja on olemas...kui palju...[mul vaja] ....ja tegelikult olid silmad kinni. Täheandab, ühesõnaga – ikkagi klappid olid ees.“

31.a naine: „Mul oli täielik nullseis. Sest ma mõtlesin, et ... kuidamoodi ma edasi saan? Jah,... et oma raha nagu ei ole.... Ja et ma olen noor ja kaks väikest last ja... kindlustunne kadus ära.“

### Taasleitud enesekindlus

Toodud väljavõtted intervjuudest kõnelevad selget keelt. Kohtusin aktiveerimiskursusel osalenutega, kui oli möödunud üle aasta, et kuulda sellele kursusele tagasivaatavat hinnangut. Vastajateks olid kunagised töötud, tänased tööinimesed, kes kõik on vahetult pärast aktiveerimiskoolitust tööd leidnud:

47.a naine: „Minuga toimus see, et ma sain julgust! Ma sain julgust proovida, pakkuda ennast välja, mida ma enne ei julenud teha. Ma ... noh, kartsin, et ma ei löö kuskil läbi, kartsin väga inimestega suhelda, ... kollektiivi kartsin, ... selle julguse ma sain. Selle, et ma võin ikkagi minna ennast pakkuma, olenemata oma oskustest...“

49.a naine: „.....Siit ma saingi selle enesekindluse, mis mul kaduma läks. Noh, enesekindluse, et ma võin olla selline nagu ma olen. Kasutan neid võtteid, mis ma siin õppisin. Jah. Ja siis, kui mul on väsimus, lähen magama... ma ei hakka enam enda kallal närima ja... ja... kõige hullem, et ma tunnen ennast nii õnnelikuna sellisena nagu ma olen! Seepärast et ma pole kunagi olnud endaga rahul.... Ausõna! Kord olin liiga pikk, ja paks, ja suur, ja lai ja, ja... kord olin loll ja... see ja teine... Ja siit alates olen väga õnnelik.“

31.a naine: „Tunnen ennast palju kindlamalt. Mul on eneseusku rohkem tulnud, selle kursuse läbi ma olen palju rohkem ... õppinud vaatama teisi inimesi ja hindama teisi inimesi väärtuslikena ja see on mulle hästi palju juurde annud. Ikka hoopis teine on praegu.. Ma olen jäänud nagu üldjuhul rahulikumaks, mõnikord tulevad sellised pursked veel välja, ...aga üldjuhul rahulikumaks jah.“

Töötute aktiveerimisel on oluline rõhutada, et tähtis ei ole niivõrd mingi oskuse äraõppimine, kuidas see, et tekiks vajadus enda käitumist analüüsida, st alustada tuleb mõtlemisest ja eneserefleksioonist.

## Salli iseennast

Uurimus

See on üldtuntud teadmine, et indiviidi suhtlemise iseloomu määrab suuresti ära tema suhtumine iseendasse: kas on see positiivne ja annab suhtlemisjulgust ja sotsiaalset aktiivsust või on see negatiivne, ja sel juhul see pärsib sotsiaalset aktiivsust. Daniel Goleman kirjutab, et pessimistlik viis lüüasaamisi tõlgendada toidab abituse ja lootusetusetunnet, mis on sageli depressiooni põhjustajaks (Goleman 2000, 289-290). Käsitledes tundeid indiviidi käitumise olulise regulaatorina, näeb Goleman adekvaatse suhtlemise põhilise alusena positiivset enesesuhtumist, mis koosneb eneseusaldusest ja eneseväärikustundest (Goleman 2000, 353-361).

Toskala on kirjeldanud kognitiivseid õppimisteooriaid, nimetades iseenda kohta käivaid suhtumisi ja hinnanguid **baashoiakuteks**. Ta jaotab need **enesearmastuseks** ("pean endast lugu sellisena nagu olen"), **sallivuseks** ("sallin ennast sellisena nagu olen") ja **eneseusalduseks** ("teen otsuseid ja valikuid"). (Toskala 1988, 9-61).

Kui viisin läbi töötutele aktiveerimiskoolitust, tõstatasid kursused sageli küsimuse "enesearmastus – kas see ei ole mitte egoism?" Väga võimalik, et negatiivne varjund mõistele "enesearmastus" tuleneb meie kultuurist, kuid antud kontekstis ei tähenda enesearmastus mitte egoismi, vaid enese tunnetamist heana, tublina, võrdväärse – inimesena, kel ei ole tarvis pidevalt võidelda selle eest, et olla teiste inimeste poolt tunnustatud. Enesearmastuse mõiste tõlgendamisel võib kasutada Toskala poolt pakutud baashoiakutest sallivust, mis on vastand egoistlikule enesearmastusele.

Tänaseks olen tegelenud aktiveerimiskoolitusega neli aastat ja jagan Golemani, Toskala jt eelpoolkirjeldatud seisukohti, sest olen märganud, et enamus töötutest, eriti pikaajalised töötud pole enesega rahul, ei salli iseennast ja kipuvad vahetevahel oma rahulolematust projitseerima välismaailmale. Aktiveerimiskoolituse esimestel päevadel tegelemegi põhiliselt minapildiga, positiivse enesesisendusega, et taastada sallivus nii enese kui ka teiste inimeste suhtes. See on aeg, kui tuleb korduvalt kinnitada: "Kui ma sallin ennast sellisena nagu ma olen, siis on mul võimalik ka endast lugu pidada." Kui mul õnnestub kursuse enesesallivust taastada, viib see kursuse selleni, et ta hakkab taas end tunnetama ainukordse ja väärtuslikuna ning julgeb väärtustada oma erinevust teistest. Vahel näen selle saavutamise suurt vaeva, kuid nii enesearmastus kui ka sallivus moodustavad psüühikas struktuuri, mis vormib sisekõnet ja igapäevaseid enesesisendusi ning seega juhib kognitiivseid protsesse. Sageli näen, et töötu on kaotanud eneseusalduse, kuid inimene, kes end ei usalda, peab ennast enamasti viletsaks – ta keskendub üleliia negatiivsetele seikadele, et jätkuvalt enesele sisendada negatiivset hoiakut: "olen vilets".

Siinkohal tahan viidata saksa psühhoanalüütikule ja filosoofile Erich Frommile, kes uuris inimest ja tema suhteid ühiskonnas ning sai tuntuks psühholoogia ja ühiskonna seoseid käsitlevate töödega. Fromm kirjutab, et inimene ise määrab selle, kuhu ta suunab oma eluenergia – kas ta valib produktiivse või ebaproduktiivse eluhoiaku. Produktiivse eluhoiaku korral muudab inimene oma ressursid iseendale kasutatavaks. (Fromm 1984, 75-98)

## Mida annab aktiveerimine

Aktiveerimiskoolitus peab silmas töötute tulevikku, edasiliikumist. Nagu eespool selgus, lööb töötuks jäämine inimese tasakaalust välja ja ta vajab kõrvalist oskuslikku abi, et taastada oma psüühiline stabiilsus. On üldtuntud tõde, et parimad valikud teeme siis, kui oleme psüühiliselt tasakaalus ja rahulikud. Olen veendunud, et tööhõiveametite töö tulemuslikkus tõuseb tunduvalt, kui töötuks jäänu läbib esmalt eneseregulatsiooni ehk aktiveerimiskursuse, et alles seejärel koos tööhõiveameti spetsialistiga pidada tulevikuplaane ümber- või täiendõppe teemal.

Olen viimasel kahel aastal saatnud kahel korral kaheksa maakonna tööhõiveametile töötute aktiveerimiskoolituse pakkumise. Kahjuks ei ole keegi ühendust võtnud. Alles nüüd, kui kirjutan magistritööd ja anketeerisin mõningaid tööhõiveameteid, selgus selle põhjus: minu ettepanekuga ei osatud midagi peale hakata. Küsimusele, kuidas te mõistate töötute aktiveerimist, vastati:

“...see on nõu andmine, milliseid valikuid on töötul võimalik teha“

„...töö pakkumine ja individuaalne tegevuskava“

„... erialakoolitus“

Õnneks oli ka vastuseid, kus kirjutati:

„ see on töötute innustamine“

„see on töötute viimine sellisesse seisukorda, et ta on valmis tööd otsima ja tööle asuma.“

Neist ankeetidest ajendatuna sündiski käesolev kirjatükk, mille tahan lõpetada 56 aastase naise, endise töötute sõnadega, kellelt küsisin, kuidas ta mõistab sõnapaari „töötute aktiveerimine“

„... see sinu koolitus ongi see, mis andis niisuguse tugevama tunde, et ma ei ole siin maailmas üksik, mind on paljudele vaja, mind ei ole üksik oma perele vaja, mind on ka ühiskonnale vaja ja .. tähendab, annab julguse. Ja ikkagi põhiasi on ju töötutel see, et ... nad ei tea üldse, kuidas end tööturul pakkuda ja nad ei oska üldse vestelda, noh... nad tuleb justkui avatumaks teha.

Ja nad hakkavad rääkima, jah. Neil ongi seda vabanemist nagu vaja. Kõige olulisem on ikkagi see, et neil tuleb tagasi see julgus, st inimesed tuleb panna teistmoodi mõtlema. Need aktiveerijad peaks olema sellised käeandjad. Nad peavad olema teenäitajad...ja praeguse elu juures ongi nii, et noh... õppida tuleks kogu elu!”

#### Kasutatud kirjandus:

**Cramer, P. (2000).** *Defense mechanisms in psychology today. Further processes for adaptation.* (pp 55, 637-646). *American Psychologist.*

**Fromm, E. (1984).** *Ihmisen osa* (s 75-98). Vaasa: Vaasa OY

**Goleman, D. (2000).** *Emotionaalne intelligentsus.* (lk 289-290; 353-361). Väike Vanker.

**Lazarus R.S. & Folkman, S. (1984).** *Coping and adaptation.* In: W.D.Gentry (Ed.). *The handbook of behavioral medicine* (pp 282-325). New York: Guilford.

**Toskala A. (1988).** *Kahvikuppineurootikkojen ja paniikiagorafobikkojen minakuvat minasysteemin rakenteina ja kognitiivisen oppimisterapian perustana* (s 9-61). Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston kirjasto.

**“Alguses võõras koht, aga nüüd on koduks.....”  
Elust hooldekodus läbi eaka kliendi pilgu**

**Merle Varik**

Maavanuri Hooldekodu “Nõo” direktor, MSW  
Tartu Meditsiinikooli õpetaja, [warrik@hot.ee](mailto:warrik@hot.ee)

Aastakümneid tagasi ei olnud võimalik Eestis hooldekodude kontekstis rääkida eakate väarikast kohtlemisest ega kvaliteetsest hooldusest. Viis aastat tagasi läbi viidud riiklike hooldekodude hindamise tulemusena leiti, et inimväärse elu tagamiseks tuleks nendes läbi viia reforme (Riiklike..., 1998).

Hooldekodu juhatajana tean, kui väga oluline on, et hooldekodu suudaks pakkuda kvaliteetset teenust, st tagada klientide turvalisus ja võimalikult kõrge elukvaliteet. Wagner (1994) rõhutab, et hoolekandes on probleemiks uurimuste vähesus hooldusel olevate eakate kogemuste ja elukvaliteedi kohta ning uurimistulemuste mitterakendamine praktilises töös. Orienteeritus kliendile nõuab aga teenuse tarbijate vajaduste tundmaõppimist. Norra uurija Qvretveit (1999), kes on läbi viinud mitu kvaliteedialast uurimust, rõhutab, et rahulolu hooldusega või hoolduse tajutud kvaliteet ei pruugi peegeldada seda, mis tegelikult aset leidis, küll aga kliendi subjektiivset arvamust ja kogemust teenusest. Seega on klientide kogemuste ja rahulolu väljaselgitamisel saadud teave toetavaks ja väärtuslikuks informatsiooniks töökorralduses muutuste tegemisel (Geron, 1998; Harris ja Poertner, 1998; Hoitotyön..., 1991).

Käesolev artikkel tugineb magistritöö *“Klientide rahulolu elukorraldusega Tartu maakonna nelja üldhooldekodu näitel”* empiirilisele andmestikule. Uurimistöö eesmärk oli kirjeldada ja hinnata üldtüüpi hooldekodus elavate klientide rahulolu sealse elukorraldusega ning kindlaks teha nende tervislik seisund. Uuriti nelja Tartu maakonnas asuvat hooldekodu (Aarike hooldekodu, hooldekodu “Härmaalõng”, Maavanuri Hooldekodu “Nõo” ja Uderna Krooniliste Haigete Kodu), kus viibis kokku 168 klienti. Uurimus viidi läbi 18.11–09.12.2002.a. Artiklis keskendutakse süvaintervjuude analüüsi tulemustele.

**Ettekujutus uuest kodust**

Kodust mujale elama minek on alati raske. Hooldekodusse elama asumisel on oluline, et eakal oleks ettekujutus, missugune on tema tulevane elupaik. Uurimusest selgus, et eelnevalt ei olnud hooldekodus ise kohal käinud ükski intervjueeritavatest. Hooldekoduga tutvumist takistab kliendikeskse lähenemise puudumine või mitmesugused muud piiravad tegurid. Näiteks napib kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajal raha ja aega, et koos potentsiaalse kliendiga hooldekodu küllastada. Tihti esineb olukord, kus sotsiaaltöötaja peab kiireloomulise paigutamise korral leidma kliendile hooldekodusse koha mõne päeva või siis nädala jooksul. Kui hoolduskoha otsijad on lapsed või sugulased, siis üldjuhul tutvutakse eelnevalt hooldekoduga, kuhu kavatsetakse oma lähedane paigutada. Siiski on veel vähe neid juhtumeid, kus eakas ise küllastaks võimalikke hooldusasutusi ning valiks seejärel nende seast enesele meeldivaima.

Hooldekodusse minemise peamise tegurina nimetati toimetulematust iseseisva eluga või elamispiinnaga seotud probleeme. Hooldusele paigutamise tegelesid tavaliselt eaka lapsed või kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja.

*“Ta (poeg) ütles, et siin on sul palju parem. Tema läheb tööle, on päev ja öö ära, aga siin on kogu aeg keegi, kes hooldab. Ma elasin kaugel poest /.../ 5 km. Ma ei saanud üksinda kuidagi hakkama. Ja poeg Tallinnast ütles, et sul on siin kõik...” (R12)*

*“Sotsiaaltöötaja kaudu sain Rõngu haiglasse ja seal hakkasin ütleva, et ei ole võimalust olla üks ja kuhugi minna ei ole. Siis sotsiaaltöötaja ajas selle koha siin välja.” (R4)*

*“Elasin venna juures, aga vend suri ära /.../ ja vennapojale oli tehtud /.../ korter. Vennapoeg ütles, et sa ei saa siin enam olla, sest see korter on minule kingitud /.../ ja sa pead ära minema. Tahtis korteri ära müüa ja autot osta...” (R14)*

### Kohanemine on raske

Intervjuudest selgus, et sageli ei olnud hooldekodusse minemine eaka enda otsus, vaid see otsustati tema eest ning eakas asetati fakti ette. Eakad rõhutasid kohanemisperioodi kui üht raskemat etappi. Uue elukorraldusega harjumiseks vajati aega. Sel ajal meenutati tihti oma kodu, keeruline oli kohanemine teiste elanikega.

*“Tahtsin ise Valga hooldekoduse minna, olen sealt pärit, aga et elasin Tartus, pidin siia tulema.” (R13)*

*“Maarjamõisast, kui pidin kodu tulema, toodi hoopis siia. Sotsiaalnounik ja abikaasa õiendasid neid asju /.../. Ega ei teagi päris täpselt.” (R17)*

*“Alguses olin küll nii vastu /.../. Palusin järgmisel päeval, et viidaks siit ära. Kõik oli nii võõras, nii võõras. Õde ikka trööstis mind. /.../ Ikka oma kodu oli nii hirmsasti südamel. Kevadel mõtlesin ikka, et kuidas teised minu aiamaal ja heina /.../.” (R11)*

### Tingimustega rahul

Hooldekodude võimalused kliente tubadesse paigutada on erinevad. Nii esines olukordi, kus ühes hooldekodus elati ühe- kuni kolmekohalistes tubades, kuid oli ka juhtumeid, kus hooldekodus tuli elada kuue- või seitsmekohalises toas. Intervjuudest selgus, et üldiselt oldi rahul toaga, kus elati, ning ka mitmekesi ühes toas elades jäädki kidakeelseks oma toa puuduste kommenteerimisel. Rahul oldi ka toa sisustusega.

*“...viiekesi oleme... palju on, aga...” (R9)*

*“Neljakesi... no mahume ära...” (R6)*

*“Televiisor on enda oma, ei oskagi midagi siia juurde tahta. Toas on riidekapp, kapike ka. Siia ei mahukski midagi rohkemat”. (R5)*

Uurimusest selgus, et nende jaoks, kes ei saanud ise liikuda ja sõltusid abivahendist ning abistamisest, olid probleemiks trepid. Samuti oli nende jaoks oluline, et abivahendid oleksid saadaval ja töökorras. Kõik hooldekodud, kus uurimus läbi viidi, olid kahekorruselised ning ilma liftita. Uuritavad leidsid, et suutmatus mööda treppe ise kõndida piirab nende sotsiaalset aktiivsust ning suvel õues käimist. Kahjuks ei ole hooldekodudel võimalik lifti kalliduse tõttu sellist investeeringut teha.

*“Ratastoolid on kanged, oleksid korralikumad ja alluksid ka ühekäelisele käsitlemisele. Minu oma ikka läheb võssa või kuskile vastu ja tuharad jäävad kuskile vahele kinni. Muidu sõidaks küll ratastooliga.” (R17)*

*“Ei käi, sest ma ei saa trepist ju (õue). Muidu läheks /.../ suvel ikka. Poeg ja pojapoeg käisid, siis viisid alla vahel /.../” (R12)*



Intervjuudest selgus, et hooldekodu, kus elati, peeti koduseks ja oldi leppinud mõttega, et see on kodu. Kodususe tekitajana nimetati eelkõige personali sõbralikku suhtumist. Paaril juhul võrreldi hooldekodu ka haiglaga ning leiti, et koduks see ei saa siiski kunagi.

*"...üksinda elan oma toas /../ väga armas ja kena tuba. Täitsa meeldiv /../ mul on ju nii palju oma asju." (R1)*

*"Ta mul on ju kodu, olen harjunud. Alguses võõras koht, aga nüüd on koduks." (R10)*

*"Inimesed teevad... kaunistavad seda maja. Kui oleks teistsugused inimesed, kui näituseks oleks teine keegi (juhataja) /../ ei oleks selline olek siin... just inimesed annavad selle imago. Jah... inimesed on väga tähtsad /../ mitte niisugused tõrjuvad, mossitavad ja /../ kõik on alati lahke näoga." (R1)*

Vastustest selgus, et enamik klientidest tundis end turvaliselt. Toonitati, et varem, kui elati üksinda, esines probleeme turvalisusega. Nüüd on inimesed ümberringi ning midagi halba juhtuda ei saa. Turvalisuse all ei käsitletud ükski uuritav keskkonnaga seotud ohtusid (liikumine treppidel, tulekahjuoht jne).

*"Jah, siin tunnen ennast kindlana, ei saa midagi halba juhtuda." (R3)*

*"Kodus oleks nii, et võid nädala aega olla surnud ja keegi ei tule vaatama, siin seda muret ei ole. Inimene hakkab juba lagunema... ja see hirm oli, aga nüüd ei ole mingit hirmu enam. /../" (R14)*

### Vähe tegevust

Uurimusest selgus, et üldiselt tunti igavust, puudus organiseeritud tegevus. Vaba aja sisustamiseks vaadati televiisorit, kuulati raadiot või loeti. Selgus, et tegevusetuse tõttu pikutati sageli või siis lihtsalt magati päeval. Laitinen (1996) viitab mitmele uurimusele, millest selgus, et eakad veedavad hooldekodus oma aega täielikus tegevusetuses: nad istuvad või lamavad, jälgides ümbritsevat. Uurimust teostades jäi silma, et üheski hooldekodus ei olnud nn töötuba ega mõeldud ka igapäevasele järjepidevale organiseeritud tegevusele. Kõige suurem erinevus hooldekodude vahel ilmnis seoses külalisesinejatega. Selgus, et eakad olid rahul oma eluga neis hooldekodudes, kus käis esinejaid sageli või tegeleti eakatega aktiivselt. Seevastu hooldekodudes, kus ei olnud ammu esinejaid käinud, tunti neist väga suurt puudust ja meenutati olnut nukralt.

*"Pikali voodis olen päeval. Ei mõtle kah, mis sa ikka enam mõtled (Kas mõtisklete?). Lihtsalt oled pikali ja jääd magama... ja siis on nii, et öösel uni ei tule. Nii kaua olen pikali kui jään magama ja valmis." (R11)*

*"Loen lehti /../ uudiseid ikka ja siis vaatan televiisorit /../" (R1)*

Noro (1998) nendib oma uurimuses, et kuigi uuritavad olid hooldusega rahul, tundis iga neljas üksildust. Ka käesolevast uurimusest selgus, et kuigi oldi rahul elukorraldusega, esines üksildustunnet. Seda kinnitab asjaolu, et üle poole respondentidest ei rääkinud kellelegi oma muredest ega probleemidest. Selgus, et vanas eas on sõprussuhted üsna visad tekkima, kuid igatsus nende järele ei kao.

*"... üksildasena loomulikult... On kurbust... ikka veidi on." (R17)*

*"Ma tahaksin väga leida üht sõpra... on ta siis mees- või naissõber, ei ole oluline. Aga ühte sõpra tahaksin küll väga omada siin.. Ei, sellist sõpra... hingesõpra ei ole. Aga olen mõelnud, et sõber oleks mulle suurim kingitus, mida enam oodata /../" (R2)*

## Oluline hooldajate suhtumine

Intervjuudest selgus, et eakad olid rahul nende tervise eest hoolitsemise, pesemisvõimaluste ning toitlustamisega. Hooldajate ja hoolduse puhul rõhutati, et hooldaja töö on raske ning et inimene peab sobima seda tööd tegema. Leiti, et hooldajad on erinevad ning nii mõnelgi esineb puudusi. Kõige kõrgemalt hinnati suhtumist ja suhtlemist. Uurimus tõstas küsimuse hooldajate väljaõppest ning kutsetööle sobivusest. Maal on hooldekodu juhatajatele tihti probleemiks väljaõppinud inimeste leidmine ning hoolekande alafinantseeritus. Kuna ühiskonnas abistavate elukutsete esindajaid piisavalt ei väärtustata ja palgad on madalad, siis võib see mõjutada hoolduse kvaliteeti.

*“Suhtumine on oluline /.../, et sanitarid hoolivad... hoolitsust tahaks. Hooldaja peaks ikka armastama inimesi ja vaatama, kas midagi vaja on...” (R14)*

*“Oleks tähtis, et hooldaja oleks vaikne. Inimesi igasuguseid, teine röögib, et sa oled paksuks ennast söönud, mina ei jõua sind tõsta. Aga teine tuleb käib ära, ei kuulegi teist.” (R11)*

*“Hooldajad on vahest nii karmide häältega. See on sellepärast /.../ ma olen mõelnud, et kas neid valmistatakse ette seda tööd tegema või ei. Siin on ju kõik vanad inimesed, kes valmistuvad äraminekuks. Hooldajate käitumine peaks olema väga õrn /.../ ettevalmistusega peaks olema.” (R2)*

Koskinen jt (1998) leiavad, et hea hooldus ei tähenda ainult eakate füüsilist tervist ja toimetuleku toetamist, vaid hõlmab ka eaka iseseisvust edendavat ümbrust, personali suhtumist ja väärtushinnanguid ning võrdväärset hooldussuhet. Uurimusest selgus, et eakate jaoks oli väga oluline, et neisse suhtutaks hästi ning et hooldajal oleksid oskused ja soov teha oma tööd. Toonitati ka juhataja tähtsust hooldekodu mikrokliima ning elukorralduse osas.

*“Mina mõtlen, et minul oleks hea /.../ et see, kes mind teenindab, et temal oleks ka rõõm, et saab mind hästi ära teenindatud. Mina vajan suhtumist väga. Mulle on see oluline.” (R15)*

*“/.../ tuleks ja räägiks ja istuks. Kasutaksid palun ja tänan. Tuleb arvestada, et iga inimene on isesugune /.../, on isesugused iseloomud ja kasvatused.” (R15)*

*“Oleks kvaliteetsem /.../ suhtumine minusse. Inimlikum... see tähendab paremini /.../” (R13)*

## Kurvad mõtted voodihaigusest

Eaka jaoks oli hirmutav mõte voodihaigusest ning sellega seotud hooldusest või hooldamatuses. Selgus, et voodihaigete ja surijate puhul on väga oluline hooldajate professionaalsus ja sõbralikkus. Kuna vastajail oli negatiivseid kogemusi lamajast toakaaslase näol, siis kardeti kõige rohkem, et osutudes ise voodihaigeks, saadakse puudulikku hooldust ning jäädakse sotsiaalsesse isolatsiooni. Uurimusest selgus, et kõik respondendid olid mõelnud surmale ning üldjuhul lepiti sellega. Hirmutavaks osutus mõte voodihaigusest ja valudest. Üldjuhul peeti “heaks surmaks” seda, kui surm saabub magades.

*“Voodihaiguse peale olen mõtlend... need on ikka väga kurvad mõtted. Kõigist eemale tõmbuda...kui vaadata neid, mis nad peavad läbi elama. Aga mitte midagi ei ole teha... oled voodis ja kõik.” (R3)*

*“Mina tahaksin ikka, ma kohe palun ka seda, et minuga käitutakse ilusti ja enne neid viimseid elupäevi ka /.../ et siis on südamel ka kergem /.../” (R9)*

*“Kardan seda, et ei hooldata. Sul lastakse olla päev aega märjas /.../ see oleneb sanitarist ju /.../.” (R11)*

*“Olen mõelnud küll (surmast), tahaksin, et lähaksin rahulikult... ei oleks suuri valusid, jääksin lihtsalt magama ja kõik. Saaks niiviisi elule punkti panna /.../ Et valusid ei oleks. Ja et ei peaks teisi oma lähedasi vaevama.” (R1)*

## Tagasihoidlikud soovid

Kuna eakad olid leplikud, siis ka soovide ja ettepanekute suhtes oldi väga tagasihoidlikud. Enamik väitis, et ei oska enam midagi soovida ning kõik on küllalt hea. Mainiti, et rohkem võiks olla külalisi ja ajaviidet. Võimalusel sooviti endale tuppä isiklikku raadiot või televiisorit. Selgus, et ühel kliendil oli väga konkreetne ettekujutus: kraanikauss ja WC peaksid kuuluma iga toa juurde ning peaks olema võimalus kutsuda vajadusel häirenupu abil personali. Uute hooldekodude ehitamisel lähtutakse sellest, et WC kuulub iga toakompleksi juurde. Mis aga puutub hädaabi kutsumiseks signalisatsiooni sisseseadmisega, siis selle paigaldamine on vajalik ning ei nõua ka suuri lisakulutusi. Kuna hooldekodus on kliente palju, kuid hooldajaid vähe (eriti öösel), ei pruugi hooldaja sattuda hoolealuse tuppä siis, kui teda vajatakse. Teadmine, et vajadusel on võimalus abi kutsuda, annab eakale turvatunde. Eriti nendele, kellel on liikumisraskusi või kes on voodihaiged.

## Kokkuvõtteks

Uurimusest selgus, et eri hooldekodudes on elukorraldus mõneti erinev. Osaliselt sõltub see hoonete planeeringust. Ruume on püütud kohandada hooldekodus elavate inimeste vajadustele, kuid üsna sageli esineb ületamatuid ehituslikke piiranguid. Mõnes hooldekodus valitses märkimisväärselt sõbralik õhkkond ja hooldaja-hooldatava vastastikune lugupidav suhe, kusjuures nendes hooldekodudes olid uuritavad ka positiivsema ellusuhtumisega ning rahulolevamad. Uurimus kinnitas, et väga oluline on sotsiaalhooldajate väljaõpe ning sobivus oma kutsetöös. Eesti hooldekodude kontekstis oleks oluline kõigi hooldusasutuste riiklik litsentseerimine, et välja selgitada, missugused neist on suutelised pakkuma inimväärselt ja turvalist elukeskkonda.

Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et hooldekodu kliendid on tagasihoidlikud oma vajadustes ja nõudmistes. Üldjuhul on eakad leplikud ning osutatud hoolduse ja eluoluga rahul. Igas mõttes kvaliteetse hoolduse osutamiseni on käia veel pikk tee, kuid selles suunas mõnedes hooldekodudes juba töötatakse. Jäeb loota, et ka riik hakkab pöörama rohkem tähelepanu eakate hoolekandele. Igas hooldusasutuses algab kõik koolitatud personalist, holistlikust inimkäsitusest ning tahtmisest teha oma tööd.

Täna oma kolleege Vaike Lillemäed, Elle Otti ja Heino Komlevi, kes lubasid mind lahkesti hooldekodudesse ning hooldusel olevaid eakaid, kes andsid võimaluse koguda andmeid käesoleva magistritöö empiirilise osa tarvis.

**Kasutatud kirjandus**

**Geron, S. M.** (1998). Assessing the satisfaction of older adults with long-term care services: measurement and design challenges for social work. *Research on Social Work Practice*. Vol.8: 103-120

**Harris, G., Poertner, J.** (1998). *Measurement of Client Satisfaction*. Illinois: University of Illinois at Urbana-Champaign.

**Hoitotyön laadunvarmistusprojekti Pohjois-Karjalassa.** (1991). Raportteja 44/1991. Helsinki: Sosiaali- ja Terveystieteiden tutkimuskeskus.

**Koskinen, S., Aalto, L., Hakonen, S., Päivärinta, E.** (1998). *Vanhustyö*. Jyväskylä: Vanhustyön keskusliitto.

**Laitinen, P.** (1996). *The Participation of Informal Caregivers and Care Quality in the Hospital Care of Elderly Patients Aged 75 or Older*. Doctoral dissertation. Kuopio University.

**Noro, A.** (1998). Long-term institutional care among Finnish elderly population. Trends and potential for discharge. STAKES Research Report 87.

**Qvretveit, J.** (1999). *Integrated Quality Development in Public Healthcare*. Norwegian TQM Action Evaluation Project.

**Riiklike hoolekandeesutuste hetkeseis ja arenguvõimaluste hindamine.** (1998). Tallinn: Phare.

**Wagner, L.** (1994). *Innovation in primary health care for elderly people in Denmark*. Doctoral dissertation. Gothenburg.

## Kodutus

Kokkuvõtte varjupaikade ja kodutute öömajade juhtidele korraldatud küsitluse tulemustest

## Ülla Mäe

Sotsiaalministeeriumi statistika ja analüüsi osakonna juhataja

Sotsiaalministeeriumi tellimusel viib Poliitikauuringute Keskus PRAXIS läbi projekti "Sotsiaalselt tõrjutud gruppide juurdepääs eluasemele", mille raames küsitlesime kodutute öömajade ja varjupaikade juhte, et saada infot ühelt poolt kodutuse tekkimise põhjuste ja teiselt poolt kodutute öömajades ja varjupaikades osutatavate teenuste ning nende täiendamise vajaduse kohta. Põhilise osa (80%) projekti maksumusest rahastab Euroopa Komisjon.

Kokku täitis ankeedi 17 asutust: Tallinna Kodutute Öömaja-Varjupaik, Haapsalu Sotsiaalmaja, Jõhvi Linna Sotsiaalmaja, Lustivere Varjupaik, Pärnu Linnavalituse Pereabikeskus, Samaaria Eesti Misjoni Pärnu Osakond, Eesti Punase Risti Öömaja Narvas, Narva Linna Rehabilitatsioonikeskus, MTÜ Ühendus Õige Tulevik, Tartu Linnavalituse Varjupaik, MTÜ Võru Sotsiaalmaja, Sotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus, Tallinna Hoolekande Keskus, Päästearmee Lootuse maja, Sillamäe Sotsiaalabi Arenduskeskus, Nõmme Emade ja Laste Varjupaik ning MTÜ Kristlik Kodu Petrula.

## Kodutuks jäämise skeemid

Ankeedi koostajad pakkusid välja kodutuse tekkimise võimalikud skeemid. Kodutute öömajade ja varjupaikade juhtidel paluti rühmitada kõik oma kliendid nende skeemide alusel. Juhul kui asutuses viibinu kodutuks kujunemise lugu ei mahtunud ühegi küsitluses esitatud skeemi alla, võis ankeedi täitja seda täiendada tema asutuses viibinud kodutu looga.

Alljärgnev kokkuvõtte on koostatud enam kui 1750 kodutute öömajades ja varjupaikades viibinud isiku kohta 13 asutuse esitatud andmete põhjal. Kõige levinumateks skeemideks osutusid:

- 1) alkoholi kuritarvitamine – töötus – üürivõlad – väljatõstmine või korteri müük. - 501 (28,6%)
- 2) kinnipidamiskohast vabanemine\* - võimetus leida tööd – võimetus üürida eluasemeturul eluaset sissetulekute puudumise tõttu – 433 (24,7%)
- 3) töötus – alkoholi kuritarvitamine – üürivõlad – väljatõstmine või korteri müük – 272 (15,5%)
- 4) töötus – alkoholi kuritarvitamine – perekonna lagunemine või kooselu lõppemine – eluaseme kaotus - 262 (15%)
- 5) ankeedi täitjate lisatud muud põhjused\*\* – 65 (3,7%)
- 6) alkoholi kuritarvitamine – töötus – perekonna lagunemine või kooselu lõppemine – eluaseme kaotus – 59 (3,4%)

Ükski ülejäänud skeemidest (perekonna lagunemine või kooselu lõppemine – eluaseme kaotus; narkomaania – perekonnast väljaheitmine – elukoha kaotus; kodune vägivald/kodust väljaviskamine; ränne töökoha leidmiseks linna – töö mitteleidmine – kodutus; õnnetuse tagajärg, sh tulekahi, plahvatus jm ning muud skeemides loetletud põhjused) ei ületanud kahte protsenti juhtumitest.

\*arvestuslikud andmed (osa kliente selles skeemis on arvestatud asutuse esitatud protsendi järgi)

\*\* nt korterivõlad – väljatõstmine; alkoholi kuritarvitamine; vägivald/röövimine; vanaduse tõttu ei saa kodus üksi elada. Enamasti vastused kattusid skeemides esitatuga.

Seega võib välja tuua kolm olulisemat kodutuse põhjust: **alkoholism või teiste sõltuvusainete tarvitamine, töötus ning kinnipidamiskohast vabanemine.** Alkoholism ja muu sõltuvus on ka enim mainitud takistusteks kodutute naasmisel tavaühiskonda.

### Varjupaikade pakutavad teenused

Ankeedis oli ette antud loetelu varjupaikades/öömajades osutatavatest teenustest, mida ankeedi täitjad said vajadusel täiendada. Alljärgnevas tabelis on esitatud kokkuvõtte nendest.

Teenuse nimetus	Asutuste arv	% küsitletud asutustest
Ööpäevaringne peavari (majutus)	11	65
Öömaja	12	71
Toitlustamine	14	82
Toidu valmistamise võimalus	10	59
Enda pesemisvõimalus	17	100
Riiete pesemisvõimalus	16	94
Riideabi	15	88
Esmane meditsiiniline abi, ravimid	14	82
Isiklike asjade hoidmise võimalus	12	71
Sotsiaalne nõustamine	16	94
Rehabilitatsioon	8	47
Ajutise töö korraldamine	6	35
Muud	8	47

17 asutusest 6 pakub ainult ööbimisvõimalust, 5 – ööpäevaringset peavarju ning 6 - nii öömaja kui ööpäevaringset peavarju. Kõigis öömajades on kodututel võimalus ennast pesta ning ühe erandiga on võimalik pesta ka riideid ja enamikus saada riideabi.

Pea kõigis varjupaikades osutatakse esmast meditsiinilist abi. Suurem osa varjupaiku pakub toitlustamist või siis toidu valmistamise võimalust, ligi pooltes on olemas mõlemad teenused. Isiklike asjade hoidmise võimalus on ligi 3/4 varjupaikadest, kusjuures isiklike asjade hulk on kohati limiteeritud. Ühe erandiga osutavad kõik asutused sotsiaalse nõustamise teenust, aitamaks kliente kohaneda tavaeluga. Klientidel aidatakse hankida dokumente ning vajadusel koostada ja esitada dokumente vanadus- või töövõimetuspensioni saamiseks.

Rehabilitatsiooniga (sotsiaalne, psühholoogiline, meditsiiniline) tegeleb kaheksa asutust. Nõmme Emade ja Laste Varjupaigas tegeldakse lisaks sotsiaalnõustamisele ka vanemlike oskuste arendamisega, emade rehabilitatsiooniga ning tehakse tööd nende naasmiseks koju. Sillamäe Sotsiaalabi Arenduskeskuses on olemas psühholoog, kelle poole võivad kliendid vajadusel pöörduda.

Ligemale kolmandik varjupaiku tegeleb ajutise töö korraldamisega. Lustivere Varjupaik organiseerib tööd ümbruskonna taludes ning võimaldab lastel koolis käia. Kristliku suunitlusega Samaaria Eesti Misjoni Pärnu Osakond organiseerib laagreid ning tegeleb hingehooldusega. Sillamäe Sotsiaalabi Keskuses osalevad elanikud rehabilitatsiooni käigus keskuse igapäevastes toimingutes nagu toidu valmistamine ja koristamine, samuti teevad kodutud linnas üldkasulikke töid ning töötavad keskuse aias. Nõmme Emade ja Laste Varjupaik abistab kliente töö otsimisel. Töö leidmine on aga keeruline, kuna emad on väikeste lastega ning töö leidmisel võib tekkida probleeme lastehoiuga.

### Teenused, mida kodutud vajaksid

Olulisema teenusena, mida kodutud vajaksid, nimetati tööga seonduvat, sest kõrge tööpuuduse taseme tõttu on kodututel tööd leida eriti keeruline. Kuna paljud on jäänud kodutuks alkoholismi tõttu, siis on see takistuseks ka töö leidmisel. Samuti võib neil olla probleeme töökoha säilitamisega, sest puudub tööharjumus. Seetõttu peetakse kõige vajalikumaks tööalast rehabilitatsiooni ning tööoskuste arendamist või taastamist, seejärel tööhõive korraldamist ja toetatud töö võimalust. Kinnipidamiskohtadest vabanenutele on oluline neile tööhõive korraldamise kõrval ka kutseõpe.

Samas ollakse seisukohal, et tööalane rehabilitatsioon, töönõustamine ja toetatud töö on teenused, mida saab kasutada vaid väike osa kodutuid, kuna enamus neist pole enam töövõimelised. Asutuste juhid on nimetanud ka vajadust tugirühmade ja tugiisikute, psühholoogilise abi, eneseabirühmade nõustamise ning perenõustamise järele. Mainitud on sõltuvusravi, kuna paljud probleemid saavad alguse sõltuvusainete tarvitamisest, eelkõige alkoholi. Kuna enamikus varjupaikades antakse esmast meditsiinilist abi, on vastustes märgitud pikaajalise meditsiinilise abi ning arstliku läbivaatuse vajalikkust.

### **Mida oleks vaja teha kodutuse probleemi lahendamiseks**

Asutuste juhtidel paluti märkida kolm võimalikku tegevust, mis aitaksid kodutuse probleemi leevendada, ning selgitada, mis nende meetmete rakendamist hetkel takistab. Ettepanekute tegemisel oldi küllalt tagasihoidlikud: kolm asutust ei teinud ühtegi ettepanekut, teistel oli neid üks – kaks. Paistab, et loodetakse pigem sellele, et meetmed pakub välja riik. Enamikku asutuste juhtide pakutud meetmetest rakendatakse juba praegu ühes või teises varjupaigas või öömajas.

Küsitletud soovitasid järgmisi meetmeid:

1. **Abistada töö (s.h toetatud töö) leidmisel, pakkuda ümberõppe võimalusi.** Kodututele tuleks võimaldada madalat kvalifikatsiooni nõudvat ja toetatud tööd, et nad tööga uuesti harjuksid ja resotsialiseeruksid. Takistuseks on info puudumine toetatud töökohtadest väheste oskustega inimestele. Varjupaigad ja öömajad tahaksid pakkuda oma klientidele ka võimalust ümberõppeks.
2. **Tõhustada elamispindade leidmist kodututele.** Asutused sooviksid senisest enam abistada kodutuid elamispinnaga kindlustamisel. Vaja oleks odavat toetatud elamispinda (sotsiaalkorterid), kus saaksid ajutist majutust need, kelle sissetulek ei võimalda maksta kõrgemat üüri.
3. **Arendada psühholoogilise abi vorme.** Asutused sooviksid pakkuda klientidele psühholoogilist nõustamist, tugiisikuid ja pereteraapiat ning nõustada eneseabigruppe.
4. **Suunata kliente vajadusel alkoholismi- ja narkosõltuvusravile.** Vaja on ka alkoholismivastast ennetustööd ning AA rühmi. Rühmades osalemiseks oleks vaja transporti. Tehti ka ettepanek suunata osa kliente eluaegsesse alkohoolikute kodusse. Abi oleks vaja ka narkosõltuvusest vabanemiseks, kuid paraku pole kohta, kuhu narkosõltuvusega kodutud ravile suunata.
5. **HIV-positiivsete rehabilitatsioon** Vastanud pidasid vajalikuks suunata HIV-positiivseid kliente rehabilitatsioonikeskusesse. Seesugused kodutud on äärmiselt passiivsed, motivatsioonita, tihti ka meelegeitel ja ükskõiksed. Hetkel pole kohta, kuhu neid suunata.
6. **Kujundada avalikku arvamust kodututest soodsamaks, tõhustada ennetustööd.** Kõik kodutud ei ole sugugi laisad, lohakad ja ise süüdi oma olukorras. Ka ametivõimudelt oodatakse rohkem mõistmist ja koostööd. Nõmme Emade ja Laste Varjupaiga juht märkis, et kui keegi noort ema ei aita, siis on suur oht, et tekib juurde tänavalapsi ja probleemseid peresid.
7. **Sooviti rajada piirkondlikke varjupaiku ja kindlustada kodutud igapäevase toiduga.**  
*Üle poole ettepanekute esitajatest nimetab ettepanekute elluviimise peamise takistusena piiratud rahalisi võimalusi.*

**Ettepanekud kodutute eluasemeprobleemide lahendamiseks**

Asutuste juhtidel paluti nimetada kolm abinõu, mida riik, kohalik omavalitsus või mõni teine institutsioon saaks rakendada kodutute eluasemeprobleemide lahendamiseks. Ettepanekuid esitasid kõik ankeedi tagastanud asutused, kusjuures enamikul juhtudel oli neid soovitud arvul, mõnede asutuste puhul aga 1-2. Ettepanekud olid mõneti laiemad kui ainuüksi kodutute eluasemeprobleemi lahendamine, rõhutati preventiivset tööd ning võimaluste tagamist inimestel ühiskonnas toimetulekuks. Siinkohal toome ära kaks ettepanekud, mida mainiti kõige sagedamini ja mis puudutasid otseselt eluasemeprobleeme

- **Madala üüriga munitsipaalkorterid või sotsiaalpinnad abivajajatele.** Rõhutatakse vajadust kodu kaotanud inimestele kohe peavari leida, et nad ei muutuks kõige suhtes üks kõikseks, eriti kui on tegemist puuetega inimestega. Peetakse vajalikuks pakkuda odavat toetatud elamispinda neile, kelle sissetulek ei võimalda maksta kõrget üüri. Omavalitsustes võiks olla rohkem infot odavatest üüripindadest. Vajalikuks peetakse riigi aktiivsemat toetust omavalitsustele sotsiaalkorterite muretsemisel.
- **Finantsabi, sihtotstarbelised rahaeraldused.** Põhiliste abinõudena nähakse riiklikku toetust varjupaikade rajamiseks ning kodutute ülalpidamiseks ja nende toimetuleku tagamiseks.



## Töötuskindlustushüvitise saajate hulk kasvab

### Maige Prööm

Töötukassa avalike suhete juht

Vaatamata käesoleva aasta esimese paari kuu prognoositust väiksemale hüvitise taotlejate arvule näitavad poolaasta andmed, et Eesti Töötukassast toetuse saajate hulk on iga kuuga kasvanud ning väljamakstavad summad suurenenud.

Esimese kuue kuuga laekus töötukassale kokku 5141 **töötuskindlustushüvitise** taotlust. Enim töötuskindlustushüvitise taotlusi esitati Tallinnast ja Ida-Virumaalt, vastavalt 1573 ja 1223 avaldust. Tallinnast laekunud avaldused moodustavad kolmandiku avaldustest. Järgnevad Tartumaa 379, Harjumaa 374 ja Pärnumaa 278 avaldus ega. Viljandimaalt esitati 197, Lääne-Virumaalt 164, Võrumaalt 151, Raplamaalt 147, Saaremaalt 141, Jõgevamaalt 128, Järvamaalt 108, Põlvamaalt 84, Valgamaalt 76, Läänemaalt 67 ja Hiiumaalt 51 avaldust. Töötuskindlustushüvitise taotlejate keskmine vanus oli 44 aastat, seda nii naiste kui ka meeste puhul. Naisi oli taotlejate hulgas 61% ja mehi 39%.

Kuue kuuga rahaldas töötukassa 4962 töötuskindlustushüvitise taotlust. Mitterahuldatud taotlusi oli 164. Negatiivsete otsuste põhjuseks oli kas vajaliku töötuskindlustusstaazi puudumine või töösuhte lõpetamise niisugune alus, mis ei võimalda töötuskindlustushüvitist saada. Paljudel hüvitisetaotlejatel puudus vajalik 12 kuud kindlustusstaazi ka seetõttu, et inimene oli olnud eelmisel aastal kuu või paar töötuna arvel. Sellega nulliti kogutud kindlustusstaaz ja arvestus hakkas otsast peale.

**Maksmise lõpetamise otsuseid** tegi töötukassa esimesel poolaastal 1150. Suurem osa maksmise lõpetamise otsustest tulenes sellest, et hüvitise saajad olid leidnud töö. Väiksemal osal juhtudest oli põhjuseks tööhõivemeetmetes mitteosalemine, näiteks ei ilmunud töötü määratud päeval tööhõiveametisse.

Esimesel poolaastal maksis töötukassa töötuskindlustushüvitistena välja 23.423.908,77 krooni. Hüvitise saajate keskmine päevatasu oli 158,27 krooni. Kõigi kindlustatute eelmise aasta keskmine töötasu, mille töötukassa aasta esimesel tööpäeval arvutas, oli seejuures 141,14 krooni.

Töötü saab hüvitist 180 päeva. Esimesel sajal päeval on hüvitise suurus 50% kindlustatu viimase 12 töötatud kuu keskmisest tasust ning 101. kuni 180. päevani 40%. Hüvitise saajate keskmine päevamäär oli esimesel sajal päeval 79,14 krooni ja ülejäänud perioodil 63,31 krooni.

Tööturuameti ja töötukassa andmeid võrreldes selgub, et hüvitist sai vaid 16,25% uut est ennast tööhõiveametites arvele võtnud töötutest. Miks see protsent nii väike on ja kas see edaspidi muutub või jääb püsima, seda saab statistika põhjal analüüsida alles aasta pärast.

Lisaks töötuskindlustushüvitisele maksab töötukassa ka **töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitist** ja **tööandja maksejõuetuse hüvitist**.

Töötukassa sai tööandjatelt esimese kuue kuuga 83 avaldust töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitise maksmiseks, mis puudutasid kokku 2371 inimest. Avaldustest rahuldati 75, negatiivne otsust langetati viie kohta. Kolm avaldust oli 30. juuni seisuga menetluses. 75 positiivse lahendi saanud avaldust puudutasid kokku 2214 inimest, kellest 1454-le on hüvitis 30. juuni seisuga välja makstud. Väljamakstud hüvitise kogusumma on 11.235.169 krooni, keskmine hüvitis inimese kohta oli 7743,69 krooni.

Pankrotihaldurid esitasid kuue kuuga töötukassale 96 tööandja maksejõuetuse hüvitise avaldust, millest positiivne otsus tehti 89 kohta. Positiivse lahendi saanud maksejõuetuse hüvitise avaldused puudutasid 1091 inimest. Kokku on töötukassa maksnud maksejõuetuse hüvitistena välja 12.376.467 krooni. Keskmise maksejõuetuse hüvitis inimese kohta oli 11.260 krooni.

Kuue kuu jooksul jäeti üks maksejõuetuse hüvitise taotlus rahuldamata ja see puudutas kümnet inimest. Kuus avaldust oli 30. juuni seisuga menetluses.

Lõpetuseks **töötukassa varade seisust**. Töötuskindlustushüvitise sihtfondis oli 30. juuni seisuga 466.924.471 krooni ja võetud kohustusi selles 62.344.996 krooni eest. Töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitise ja tööandja maksejõuetuse hüvitise sihtfondis oli sama kuupäeva seisuga arvel 217.705.632 krooni ja võetud kohustusi 51.003.485 krooni eest.

Kas nimetatud summad näitavad vajadust muuta töötuskindlustusmakse määra, on kuue kuu andmete põhjal raske öelda. Selliseid otsuseid nagu maksemäära muutmise saab teha alles terve aasta andmetele tuginedes, seega mitte varem kui tuleva aasta sügisel.

## Abi alustavale ettevõtjale

### Tarmo Leppoja

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse projektijuht

Maailmas läbiviidud uurimused näitavad, et igast 100-st alustavast ettevõttest jõuab kolmanda tegevusaastani vaid 50–60. Eestis on vastav näitaja veel 5% võrra madalam maailma keskmisest. Madalat ellujäämismäära toetab negatiivses mõttes ka eestlaste suhteliselt madal ettevõtlusaktiivsus. Kui maailmas on keskmiselt 55 ettevõtet 1000 elaniku kohta, siis Eestis on neid vaid 24. Põhjamaine konservatiivsus kombineerituna nõukogudeaegse plaanimajanduse kogemusega annab tulemuseks ühe kõige madalama ettevõtlusaktiivsusega riigi Euroopas.

Ettevõtte kolm esimest tegevusaastat on selle elutsükli kriitilise tähtsusega. Need, kes selle perioodi möödudes on ellu jäänud, suudavad üldjuhul tagada ettevõtte arengu ka pikemaks ajaks.

Alustavad ettevõtted on valdavas enamuses mikro-, väike- või keskmise suurusega (edaspidi VKE)\*. 99% ettevõtete koguarvust, 76% ettevõtluses hõivatud tööjõust ja 71,6% Eesti sisemisest kogutoodangust tuli 2001. aastal just väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arvelt. Seega võib seda ettevõtete gruppi pidada majanduse arengu seisukohalt kõige olulisemaks. VKE-de olulisust on mõistnud ka Eesti valitsus, seda kinnitab 2002. aastal vastu võetud Eesti väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arendamise riiklik poliitika aastateks 2002–2006 “Ettevõtlik Eesti”. Sellest poliitikast lähtudes on välja töötatud mitmed väike- ja keskmise suurusega ettevõtete probleemide lahendamisele suunatud toetusmeetmed, mida rakendatakse riikliku ettevõtluse tugisüsteemi kaudu.

Mis on peamised põhjused, miks alustav ettevõtte on pärast lühiajalist tegevust sunnitud majandustegevuse lõpetama? Neli olulisemat on:

- vähene kogemus ettevõtjana tegutsemisel
- puudulikud ärialased teadmised ja ettevalmistus
- piiratud rahalised võimalused
- ettevõtjana tegutsemiseks vajalike isikuomaduste puudumine

### Riiklikud abimeetmed

Finantseerimisprobleemide lahendamiseks pakuvad Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS), Krediidid ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutus (Kredex) ja teised riikliku ettevõtluse tugisüsteemi organisatsioonid erinevaid programme, mille raames on võimalik saada nii tagastamatut rahalist abi kui ka täiendavaid garantiisid soodsamatel tingimustel krediidid saamiseks. Alustava ettevõtja jaoks on olulisemad toetused stardiabi ning otsegarantii. Esimene neist on tagastamatu rahaline toetus summas 100 000 krooni, mida antakse alles alustavatele või vähem kui aasta tegutsenud ettevõtjatele. Otsegarantii on aga täiendav garantii ettevõtjale laenu võtmisel krediidiasutusest. Lisaks neile kahele on järjest suurem nõudlus ka toetuse järele tehnilise infrastruktuuri väljaarendamiseks. Selle programmi raames on võimalik saada rahalist abi kommunikatsioonitrasside ja ühendusteede väljaehitamiseks seotud investeeringuteks.

---

\* VKE – mikroettevõtte 0 – 9 töötajat  
väikeettevõtte 10 – 49 töötajat  
keskmine ettevõtte 50 – 249 töötajat

Alustavate ettevõtjate kehva toimetuleku kõige levinumaks põhjuseks on siiski nende ebapiisav ettevalmistus või kogemus ettevõtlusega tegelemiseks. Probleemi aitab lahendada ettevõtjate koolitamine või nõustamine.

Ettevõtjate koolitamisel pakub riik tuge nii erinevate finantseerimisprogrammide kui ka riiklikult korraldatavate koolituste näol. Alustavatele ettevõtjatele korraldavad koolitusi ettevõtluskeskused. Koolitused on ettevõtjale tasuta või siis korraldatakse neid sümboolse tasu eest.

Ka nõustamise puhul on spetsiifiliste konsultatsioonide saamiseks võimalik taotleda toetust nende finantseerimiseks. Alustava või lühemat aega tegutsenud ettevõtja jaoks on aga oluliselt hinnalisem saada tasuta nõuannet ettevõtluskeskuste kogenud ettevõtluskonsultantidelt.

### **Nõustamistugi ettevõtluskeskusetl**

Alustavate ja tegutsevate ettevõtjate nõustamiseks on üles ehitatud maakondlike ettevõtluskeskuste võrgustik, kust on võimalik saada tasuta nõustamist kuni kolme tunni ulatuses ühe äriidee kohta. Tasuta nõu on võimalik saada peaaegu kõigi teemade ulatuses, mis alustavale ettevõtjale huvi võiksid pakkuda, alates ettevõtte registreerimisest ja äriplaani ettevalmistamisest kuni ettevõtte juhtimise ja finantsküsimusteni välja. Keskustes töötavad konsultandid, kel on pikaajalised kogemused nii ettevõtluses kui ka ettevõtjate nõustamises.

Hetkel koosneb ettevõtluskeskuste võrgustik seitsmeteistkümnest keskusest – igas maakonnas üks, lisaks keskus Tallinnas ja Narvas. Peale ettevõtja nõustamise aitavad keskused vormistada ka finantseerimistaotlusi riiklike toetusmeetmete taotlemise korral, korraldavad koolitusi nii alustavatele kui ka juba tegutsevatele ettevõtetele, aitavad leida partnereid nii olemasolevat infosüsteemi kasutades kui ka kontaktvahetusmissioonide korraldamisega huvipakkuvatesse regioonidesse. Tasub aga silmas pidada, et ettevõtluskeskuste tegevus on mõeldud eelkõige nende ettevõtjate abistamiseks, kelle tegevusala ei ole seotud põllumajandusliku tootmise, kalanduse ega transpordiga. Põllumeeste ning kalurite nõustamisega tegelevad maakondlikud taluliidud ning SAPARDI konsulendid.

Kui seni on ettevõtluskeskuste tegevus olnud suunatud peamiselt ettevõtjate nõustamisele ja informeerimisele, siis alates 2004. aastast laiendatakse keskuste poolt pakutavaid teenuseid ka kohalikele omavalitsustele ning kodanikeühendustele. Infot ja nõustamist on võimalik saada eelkõige Euroopa Liidu tõukefonde ning riiklikke toetusmeetmeid puudutavates küsimustes.

Üht-teist tasub alustaval või tegutseval ettevõtjal läbi mõelda juba enne ettevõtluskeskuse poole pöördumist.

Alustav ettevõtja peaks kõigepealt läbi mõtlema äriidee, mille elluviimiseks ta oma ettevõtet soovib kasutada.

Tegutseval ettevõtjal tuleks püüda hinnata olukorda oma ettevõttes, teha kindlaks olulisemad probleemid, millele ta soovib ettevõtluskeskuses lahendust leida.

Nii alustaval kui tegutseval ettevõtjal tasub kindlasti külastada ka ettevõtjatele mõeldud infoportaali Aktiva.ee, kust on võimalik saada täpsemat infot nii riiklike toetusprogrammide, äriplaani koostamise kui muude ettevõtjale oluliste ja päevakajaliste teemade kohta.

**Ettevõtluskeskuste nimekiri:**

HAAPSALU ETTEVÕTLUSKESKUS  
Tel 47 35 538

HARJU ETTEVÕTLUS - JA ARENDUSKESKUS  
Tel 65 07 975

IDA-VIRU ETTEVÕTLUSKESKUS  
Tel 33 95 600

JÕGEVAMAA ETTEVÕTLUSKESKUS  
Tel 77 68 060

JÄRVAMAA ETTEVÕTLUSKESKUS  
Tel 38 52 365

LÄÄNE-VIRUMAA ETTEVÕTLUSKESKUS  
Tel 32 24 711

NARVA ÄRINÕUANDLA  
Tel 35 60 136

PÕLVAMAA ETTEVÕTLUSKESKUS  
Tel 79 98 938

PÄRNUMAA ETTEVÕTLUSKESKUS  
Tel 44 31 269

RAPLAMAA ETTEVÕTLUSKESKUS  
Tel 48 94 121

SAAREMAA ETTEVÕTLUSKESKUS  
Tel 45 33 224

TALLINNA ETTEVÕTLUSAMETI ETEVÕTJA INFOPUNKT  
Tel 64 04 219

TARTU ÄRINÕUANDLA  
Tel 74 28 402

TUURU SA  
Tel 46 22 802

VALGAMAA ETTEVÕTLUSKESKUS  
Tel 76 79 800

VILJANDIMAA ETTEVÕTLUSKESKUS  
Tel 43 34 146

VÕRUMAA ETTEVÕTLUSKESKUS  
Tel 78 68 367

**Ela õppimise tarvis ja õpi elamise tarvis**

6. –12. oktoobril toimub Eestis VI täiskasvanud õppija nädal

**Sirje Plaks**

ETKA Andras projektijuht

Täiskasvanud õppija nädal on rahvusvaheline initsiatiiv, mida korraldatakse ligi poolesajast riigis üle maailma. Täiskasvanud õppija nädala (TÕN) eesmärgid on:

- elukestva õppe idee levitamine
- koolitusvõimaluste tutvustamine eri paikkondades elavatele igas vanuses täiskasvanutele
- haridusprobleemidele tähelepanu juhtimine
- täiskasvanueas õppimise väärtustamine

Eestis on TÕN läbi viidud alates 1998. aastast. On tekkinud järjepidevus ja traditsioonid, mida koos erinevate täiskasvanuharidusega tegelejatega edasi arendatakse. Oktoobrikuu teisel nädalal toimuva TÕN ajal on peateemaks elukestev õppimine ja enesetäiendamine. Kogu nädala jooksul toimuvad üritused maakonnakeskustes, linnades, külates, täiskasvanute koolituskeskustes, raamatukogudes, organisatsioonides, seltsides jm. TÕN ettevalmistamine ja korraldamine toimub aasta ringi Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsiooni Andras eestvedamisel koostöös haridus- ja teadusministeeriumiga.

Haridustee ei lõpe põhi- ja keskkooli- tunnistuse või kõrgkooli diplomi saamisega. Suurem osa haridusest omandatakse pärast koolitee lõppemist. Järjest enam inimesi jätkab õpinguid täiskasvanute gümnaasiumis, kutsekoolis, avatud ülikoolis, rahvaülikoolis, keeltekoolis, mitmesugustel kursustel jm. Ka iseseisev õppimine, milleks on palju võimalusi, on tänapäeval hädatarvilik.

Oma teadmiste ja oskuste täiendamisel on oluline tegutsemistahe, usk oma võimetesse ja uudishimu. Elukestva õppe eesmärk on eneseusu tugevdamine, uute võimaluste loomine ja omandatud teadmiste kasutamine. Enesetäiendamine annab kindlustunde, eluaegse õppimise vajaduse eiramise aga tekitab sotsiaalseid barjääre.

**Elukestev õppimine kui arengueeldus**

TÕN ei ole ühekordne kampaaniaüritus, vaid kokkuvõtete tegemine, sihtide seadmine ja koostöö arendamine elukestva õppe valdkonnas. Selle nädala üritused toovad elukestva õppe tähtsuse inimesteni üle Eestimaa ning pakuvad tunnustust ja rõõmu nii õppijatele kui koolitajatele. Korraldajad loodavad, et inimeste teavitamine õppimisküsimustes aitab nii mõnelgi üle saada ebakindlusest, mis on tihti seotud lünkliku hariduse või teadmatusena, oskamatusena ennast täiendada. Ootame, et kohalikud võimukandjad hakkaksid rohkem mõtlema sellele, kuidas luua tingimusi paremaks juurdepääsuks õppimisele, seda nii õpikeskkonna kujundamise kui õppijate toetamise teel.

Oleme veendunud, et elukestva õppimise eelduseks on eelkõige vaja kohaliku omavalitsuse positiivset suhtumist ja õppimise vajalikkuse mõistmist. Seni on omavalitsuste juhid elukestvat õppimist kui paikkonna arengu eeldust veel vähe enesele teadvustanud. Kahjuks ei näe seda ette ka riiklik hariduspoliitika. Kuna kohtadel ei ole täiskasvanuharidusega tegelevaid spetsialiste, siis tihti nõustab sotsiaaltöötaja inimest ka tema arengu probleemides. Eriti oluliseks on see kujunenud maal. Tõeliselt rõõmustab, et on juba ka neid omavalitsusi, kes elukestvat õppimist oma nõu ja jõuga toetavad.

### **Tunnustame tublimaid**

Õppimise väärtustamine sisaldab endas ka õppijate ja koolitajate tunnustamist. Traditsiooniks on saanud aasta tublimate väljaselgitamine organisatsiooni, maakonna ja üleriiklikul tasandil. Maakondlike tugigruppide tehtud ettepanekute alusel on ETKA Andras seni igal aastal valinud *Aasta Õppija*, *Aasta Koolitaja* ja *Koolitussõbralikuma Organisatsiooni*. Käesoleval aastal lisandub eelpool nimetatutele ka *Koolitussõbralikuma Omavalitsuse* tiitel. Valituteks osutunute tunnustamine toimub 6.oktoobril 2003 Tallinnas TÕN avaüritusel.

Informatsiooni saamiseks täiskasvanud õppija nädala üritustest kohtadel ning parimate tunnustamiseks tehtavate ettepanekutega palun pöörduda oma piirkonna TÕN tugigrupi esindaja poole. Esindajate andmed leiate Andras'e koduleheküljelt [www.andras.ee](http://www.andras.ee)  
Info üle-eestiliste ürituste kohta tel. 621 1671; e-post: [sirje@andras.ee](mailto:sirje@andras.ee)

**Kutsume ajakirja lugejaid ja omavalitsuste töötajaid üles koostööle, et väärtustada haridust; tunnustada õppijaid ja toetada ning julgustada neid, kes veel ei õpi.**

## Üksi või üheskoos

Varem või hiljem ta tuleb – see Eesti sotsiaaltöötajate enamikku hõlmav kutseorganisatsioon. Rasket ja tihti tänamatut tööd tegevad inimesed vajavad kaitset, koolitust, suhtlemist, esindamist jne; riik vajab partnerit, usaldamaks sellele osa omi funktsioone. Olenemata Euroopa Liiduga ühinemise referendumi tulemustest mõjutab üleilmastumine Eesti sotsiaaltööd nii heas kui halvas. Sellega toimetulek on tõhusam koostöös teiste maade kolleegidega: “globaalseid probleeme ei saa lahendada kohalikul tasandil”. Väide kuulub filosoof Zygmunt Baumanile, kes oli peakõneleja IFSW (*International Federation of Social Workers*) Kopenhaageni seminaril 26–29.05.2003 “Sotsiaaltöö tuleviku Euroopas”. Kokkusaamine oli esinduslik: ligi 700 osalejat 48 riigist, sh kaks Eestist – Dagmar Narusson TÜ lastekliinikust ja allakirjutanu. Mina sain kutse CIF Estonia (sotsiaaltöötajate vahetusprogramm) liikmena, kuigi ei meie ühing ega ükski teine Eestist veel IFSW-ga liitunud pole. Tõenäoliselt olekski enne otstarbekam moodustada Eestis tegutsevaid ühingu siduv katusorganisatsioon (või kasvatada mõni olemasolev ülemaalseks) ja seejärel kaaluda liitumist rahvusvahelises ulatuses.

## Mis on IFSW ?

Asutatud 1928. a Pariisis ja taasloodud 1956. a Münchenis, ühendab see sotsiaaltöötajate organisatsioon (kokku ligi 490 000 liiget) 77 riigist, sealhulgas ka juba Läti ja Leedu, Poola ja Ungari ja teised üleminekumaad. Iga riiki saab esindada vaid üks rahvuslik või vähemalt kahte ühingu liitv katusorganisatsioon. Suurema paindlikkuse nimel on tegevus regiooniti liigendatud: Aafrika, Aasia ja Okeania; Euroopa, Ladina-Ameerika ja Kariibi mere maad; Põhja- Ameerika. Kõrgeim otsustav võim kuulub iga kahe aasta tagant toimuvale üldkoosolekule, järgmine leiab aset Austraalias 2. – 6. oktoobril 2004 (vt: [www.icms.com.au/ifsw](http://www.icms.com.au/ifsw)). Seal valitakse uus täidesaatev komitee, kuhu kuuluvad ka president (praegu Imelda Dodds) ja eelnimetatud viit regiooni esindavad asepresidendid. Pidevalt töötav sekretariaat asub Bernis ([www.ifsw.org](http://www.ifsw.org)).

Föderatsiooni põhikirja järgi on tema eesmärgid järgmised:

- edendada rahvusvahelises koostöös sotsiaaltööd kui professionaalset tegevust, eriti sellega seotud kutsealaseid standardeid, eetilisi väärtusi, inimõigusi, spetsialistide enesetäiendamist ja nende töötingimusi;
- aidata kaasa sotsiaaltöötajate rahvuslike organisatsioonide või kutseühingute tekkele seal, kus need seni puuduvad;
- toetada nimetatud ühingu, võimaldamaks nende liikmetel osaleda kohaliku elu kavandamises ja korraldamises ning riigi sotsiaalpoliitika väljatöötamises.



### Kuidas IFSW oma eesmäärke saavutab

- Kõigepealt teavet levitades. Kolm korda aastas ilmub ajakiri *IFSW News*, osa selle koduleheküljel igas kuus uuendatavatest uudistest on kättesaadavad juba ka *Sotsiaaltöö* lugejatele (täismahus vt [www.ifsw.org/Publications/](http://www.ifsw.org/Publications/)). IFSW on üks kolmest sponsorist kvartaliajakirja *International Social Work* väljaandmisel. Annab välja käsiraamatuid, millest seni viimased käsitlevad inimõigusi ja laste õiguste kaitset.
- Teiste organisatsioonidega koostööd tehes: ülalnimetatud käsiraamatud valmisid koostöös ÜRO Inimõiguste Keskusega ja Rahvusvahelise Sotsiaaltöö Koolide Assotsiatsiooniga (IASSW), koostöös viimasega loodi 2002. a inimõiguste komisjon ja praegu tegeldakse sotsiaaltöölase hariduse uute standarditega. Kopenhaageni seminar korraldati koostöös IASSW Euroopa regiooniga.
- Sotsiaaltöö standardeid välja töötades. Föderatsiooni hetkel kehtiv sotsiaaltöö eetikakoodeks ootab uuendatud kujul vastuvõtmist Austraalia üldkoosolekul, selle täiendused ja parandused on saadetud arutamiseks liikmesorganisatsioonidele (vt Anne Tiko artiklit *Sotsiaaltöös* nr 5/ 2002).
- Võttes ja kuulutades oma seisukohti olulistest küsimustes – tänase seisuga on selliseid poliitilisi avaldusi tehtud üle kümne ja need puudutavad sotsiaalset õiglust; vanurite, noorte, põgenike jt õigustega seonduvat; maaelu; AIDSi jne.
- Seminare, konverentse ja muid kokkusaamisi korraldades.  
Eesti oma kutseühingu loomine võib veel aega võtta ja selle toimudes võidakse rahvusvaheliseks liitumiseks valida mõni teine organisatsioon, aga kui keegi soovib varem ja just IFSW töös kaasa lüüa, siis selleks on nii üksikisikuna kui ühinenult juba praegu võimalus IFSW Friends statuudi kaudu. Üksikisiku aastamaks on seal 40 ja mittetulundusühingul 88 eurot, täpsemat infot leiab föderatsiooni koduleheküljelt. Liitumise kulu ja tulu tasakaalus hoidmine nõuab aktiivset kaasalöömist, jõudu selleks! Lõpetuseks tahaks õnnitleda meditsiinitöötajaid, kes pikkade ja vaevaliste läbirääkimistega said omale oluliselt paremad palgatingimused. Kui ka sotsiaaltöötajad soovivad leida enam tunnustust tööandjatelt ja ühiskonnalt, vajame meiega samasuguseid ülemaalisi tugevaid kutseühinguid, kui need on õdedel ja arstidel.

### Valter Parve

CIF-Estonia asutajaliige

## Hoolekande ebamugavaid küsimusi II

### Valdeko Paavel

Hercule Poirot käest küsiti ühes Agatha Christie romaanis: “Millega te praegu tegelete?” Poirot vastas: “Hetkel olen töötu. Aga ma ei elatu töötu abirahast.” Olen mõnigi kord mõelnud, et nii oleks päris mõnus vastata, kui muidugi niisugune võimalus oleks olemas – olla töötu, aga mitte elatuda abirahadest. Paraku on niisugune võimalus Eesti inimestest ainult väga vähestel. Pealegi, meie (töötu) abirahadest suurt elatuda pole võimalik, tegelikult – pole isegi elada praktiliselt võimalik. Aga miks me siis sellega üldse tegeleme?

Umbes viis aastat tagasi, kui Eestis algas töötuskindlustuse tarkvara väljatöötamine, uurisime, kuidas on analoogilised probleemid – üldnimetusega “töötute või regulaarse sissetulekuta inimeste toetamine” – lahendatud OECD riikides. Sellal oli neis maades erinevates kombinatsioonides kasutusel põhiliselt kolm moodust: töötuskindlustus, töötu abiraha ja nõ minimaalse sissetuleku toetus (midagi sarnast meie toimetulekutoetusega, aga mitte päris see). Seejuures oli ainult üksikutes riikides analoogiliselt Eestiga kasutusel kõik kolm toetuse liiki. Kõige levinum oli kombinatsioon: töötuskindlustus + minimaalse sissetuleku toetus.

Kuna tollal, ja nagu elu on näidanud – tänaseni - oli toimetulekutoetuste väljamaksmisega probleeme, saigi välja pakutud põhimõtteline skeem, mille järgi Eesti oleks 2-3 aasta jooksul läinud üle enamuse OECD maadega analoogilisele toetuste süsteemile. Konkreetsemalt oleks ettepaneku kohaselt töötuskindlustuse rakendumisel lõpetatud töötu abiraha maksmine ja toimetulekutoetuse arvestamise mehhanism kujundatud ümber tulupõhiseks, st niisuguseks, et riik tagab igale kodanikule teatud minimaalse sissetuleku ega tegele kulude, näiteks eluasemekulude arvestamise ja kontrolliga.

Toonaste ligikaudsete arvestuste kohaselt oleks toimetulekutoetuseks ja töötu abirahaks ette nähtud summadest saanud tagada igale Eesti inimesele ligi 1000-kroonine sissetulek kuus ja veidi üle 50 miljoni krooni aastas oleks veel üle jäänud, et selle arvel hakata välja arendama meie oludes kahtlemata üht olulisimat ja komplitseeritumat toetust – eluasemega seotud kulude katmise toetamist. Ettepanekul oli teisigi plusse: Tööturuameti ja kohalike omavalitsuste töötajad oleksid abirahade arvestamise asemel saanud hakata tegema inimestega sisulist tööd, kadunuks vajadus tegelda õppetööst erinevate süsteemidega jms.

Paraku pandi see ettepanek üsna kiiresti, sisuliselt analüüsivõimatu ja vastuargumente esitamata, kalevi alla. Ühe vähese vastuargumentina esitati kurbnaljakas väide, et töötu abiraha maksmine on väga vajalik, kuna see on aktiivne tööturumeede! Teisi põhjusi võib ainult aimata. Kas jäeti ettepanek kõrvale näiteks ainuüksi selle pärast, et ettepaneku tegijad kellelegi ei meeldinud (mida meil kahjuks vägagi sageli juhtub) või oli kehtiv toimetulekutoetuste süsteem kellelegi kasulik (üsna kindlasti ei olnud see toetuse saaja) või hoopis sellepärast, et mingisse pühasse ürikusse (teatud programm või leping) oli sisse kirjutatud midagi muud. Muidugi ei ole ka võimatu, et mõne võimalolija teadmised olid tõesti nii nõrgad, et ta pidas töötu abiraha aktiivseks tööturumeetmeks.

Nii või teisiti on meil tänaseni toetuste süsteem põhijoontes samasugune nagu viis aastat tagasi, ja kuna inimeste ning ühiskonnaga korduseksperimenti ei ole võimalik läbi viia, on nii selle kui mis tahes teise poliitilise valiku maksumus, võimalik efekt, kõrvalmõjud, tagajärjed vms ainult teoreetiliselt ja kaudselt hinnatavad, aga siiski hinnatavad.

Julgen arvata, et toetuste süsteemi ümberkujundamisel olnuks kodutuse probleem praegu suure tõenäosusega oluliselt väiksem, pikaajaliselt töötutele oleks olemas praegusest märksa efektiivsem teenuste süsteem, sotsiaaltöötajad oleksid aidanud nii mõnelgi inimesel rohkem oma elu korda seada, poleks vaja raisata aega õppetoetuste ja nende süsteemi ümber kemplemiseks jne jne. Teisiti öeldes, väga paljudel inimestel olnuks täna lihtsalt palju parem elada. Muidugi, siis jäänuks ka vähem pinnast poliitiliseks kemplemiseks ja see ilmselt nii mõnelegi poliitikas olemise eest tulu saavale inimesele küll ei meeldi.

Kui vaadata taasiseseisvunud Eesti arengulugu, siis paraku kubiseb see analoogilistest raskesti arusaadavatest ja väheveenvalt põhjendatud poliitilistest otsustustest, mille kasulikkus rahva heaolule on vägagi küsitav. Teisiti öeldes, liigagi palju on meie elukorralduses niisuguseid asju, mille puhul peamine argument on kas väide, et nii on meil ju ikka olnud, või halvemal juhul mingi dogmaatiline hüüdlause, nagu näiteks "Eesti on valinud ravikindlustuse süsteemi" (ja nii peab jääma igaveseks) või "Eestis on turumajandus ja ka tervishoiu- ning hoolekandeteenuste osutamiseks kujundatakse turg."

Teame, et Jumal ütles "Ja saagu valgus!", mille peale läkski valgeks. Miskipärast ei usu, et meie kohalikud turukujundajad sama võimekad on. Pealegi, pole meil õieti tervishoiuteenuste turgugi, on pigem turu mängimine. Vabast tervishoiuteenuste turust saaks rääkida ju alles siis, kui kaotataks ära 13%-line kohustuslik riigimaks ravikindlustusmaks näol. Paraku on see alles ja see võibolla polegi nii paha, sest vastasel juhul oleks kogu meie tervishoiusüsteem mõne kuuga pankrotis.

Põhjus on seejuures imelihtne: nii tervishoiu- kui hoolekandeteenuse osutamine on väga ressursimahukas ja seda nii rahalises kui inimressursi mõttes. Rahalises mõttes on kaasaegne meditsiin hoolekandest oluliselt kallim, aga ka ühe korralikult töötava hoolekandetasutuse kujundamine võtab sõltuvalt spetsialiseerumisest kolm kuni viis aastat aega ja seda ennekõike inimressurssi arvestades. Maja võib ju poole aastaga valmis ehitada, aga hoolekandetööd ei tee mitte seinad ega laed, vaid inimesed. Ja just nende arendamine ning koolitamine on pikaajaline protsess. See aga tähendaks, et turu tingimustes saaksime enam-vähem korralikult töötava hoolekandetasutuse alles siis, kui asutusele oleks garanteeritud tellimus vähemalt 3-5 aastaks. Nii väikesel turul nagu seda on Eesti, pole see reaalne.

Tundub, et tervishoiu ollakse turumajandusliku meditsiini puudustest juba aru saamas ja on hakatud liikuma (tagasi?!) eelarvelise meditsiini suunas. Igatahes paljukirutud haiglavõrgu arengukava aastani 2015 on küll selgelt eelarvelise meditsiini suunaline. Hoolekandeteenuste osas on olukord segasem ja üheks põhjuseks on seejuures meie halduskorraldus, mis oma arenguloos meenutab "võimatute kujundite" teemat psühholoogias.

Võimatuteks nimetatakse psühholoogias niisuguseid kujundeid, mis on tasapinnaliselt väljendatavad, kuid mida pole võimalik teha ruumilisteks või ruumiliselt ette kujutada. Analoogiliselt pole ka Eesti haldussüsteemi võimalik efektiivselt tööle panna seni, kuni funktsioonide, kohustuste ja vastutuse jaotus üksikisiku ja riigi vahel pole selgesti defineeritud. Kõigest ülejäänust, sh omavalitsustest ja maavalitsustest, nende arvust, suurusest jms, loomulikult ka hoolekandeteenuste turust on mõtet rääkida alles siis, kui see on tehtud.

Paraku on esimene samm seni tegemata ja nii olemegi olukorras, et liiga palju on veel juhtumeid, kus väga kaalukaid otsuseid tehakse "iseenese tarkusest" Hoolekandele on see väga ebamugav, sest see on ebamugav inimestele.

## Sotsiaalprogrammid vanglas

### Piret Kasemets

Justiitsministeeriumi vanglate osakonna sotsiaalhoolekande talituse juhataja, sotsiaaltöö magister

Püüd ohjeldada kuritegevust ning kuritegelikku käitumist on sama vana kui inimühiskond. Kehtestatud normide rikkujaid on alati karistatud, muutunud on ainult karistusviis. Ühiskonna hoiak kurjategijate suhtes on alati olnud ambivalentne. Enne 20. sajandit oli arusaam kurjategijate kohtlemisest enamasti seotud moraalse või evangeelse dimensiooniga. Seoses inimest uurivate teaduste võimsa arenguga 19. sajandi lõpul, asendus see 20. sajandi alguses nn rehabilitatsiooni vana mudeliga, mida vahel nimetatakse ka „rehabilitatsiooni ideaaliks“. Uskumus, et peamine vahend kuritegevuse vastu võitlemiseks on kurjategijate rehabilitatsioon, lükkati 20. sajandi keskel ümber järelausega "miski ei toimi töös kurjategijatega" Sellise mõtteavaldusega tuli 1974. aastal välja ameeriklane Martinson, toetudes ajavahemikul 1945 – 1967 teostatud 231 uurimuse analüüsile (Crow 2001; McGuire & Priestley 1995).

Üheks reaktsiooniks „miski ei toimi“ avastusele oli „kurjategijate kahjutuks tegemine“ nende ühiskonnast ajutise isoleerimise teel. Seesugune suhtumine põhines tõdemusel, et kuigi vangla ei suuda pakkuda efektiivset rehabilitatsiooni, hoiab see vähemalt ära kurjategija poolt uute kuritegude toimepanemise ajal, mil ta viibib vangistuses. 1979. aastal jõudis inglise uurija Tarling järelausele, et sellisel viisil kuritegevuse ennetamine suurendab oluliselt vangla populatsiooni. Seega tuleb inimeste hoidmisele vanglas kulutada tohutult raha, et saavutada mingitki mõju kuritegevuse vähendamise suunas. Edasiste uurimustega jõudis Tarling 1993. aastal tulemuseni, mille kohaselt selleks, et saavutada registreeritud kuritegevuse 1%-line vähenemine, on vajalik kinnipeetavate arvu 25%-line tõus. (Crow 2001; McGuire & Priestley 1995).

Viimastel aastatel on saanud järjest selgemaks, et karistused ei ole suutnud kasvavat kuritegevust ohjeldada. Kuritegevuse probleemile on hakatud lähenema laiemalt ja küsima, kas on üleüldse midagi, mis võiks vähendada korduvkuritegevuse taset. Küsimus igasuguse sekkumise efektiivsuse kohta on tänapäeval tuntud kui debatt „mis toimib?“ (*what works?*) (McGuire & Priestley 1995).

### Kriminaalset käitumist seletavad teooriad

Kui me soovime midagi ette võtta kuritegevuse ja kurjategijatega, olgu siis sekkumise sihtmärgiks üksik kurjategija, teda ümbritsev keskkond või ühiskond tervikuna, tuleb alati silmas pidada, milline teooria on selle sekkumise taga. Osa kuritegevust seletavatest teooriatest keskendub ühiskonna olemusele, teised kuritegevuse bioloogilistele või psühholoogilistele põhjustele. Teooriad selle kohta, mis põhjustab kuritegevust, on aluseks hüpoteesidele, mida kuritegevuse vähendamiseks tuleks ette võtta (McGuire & Priestley 1995).

Meetmete rakendamise aluseks peab olema teooria, mille abil on võimalik **seletada, prognoosida ja vähendada** kuritegevust. Kolm peamist kriminaalset käitumist seletavat teoreetilist lähtekohta on järgmised:

- **Sotsioloogiline** lähtekoht oli aastaid kriminaalse käitumise teooriate peamiseks aluseks. Sotsioloogilised teooriad eeldavad, et kuritegevuse põhjuseks on sotsiaalsed, poliitilised ja majanduslikud tegurid, mitte inimese loomus. Selle järgi on kuritegelik käitumine otseselt seotud inimese sotsiaalse positsiooniga.
- **Kliiniline kriminoloogia** käsitleb kuritegevust kui vaimset häiret. Kliiniline kriminoloogia eeldab, et kuritegevuse põhjuseks pole ühiskond, vaid psühhopaatoloogia, psühholoogilised probleemid, võimetus realiseerida oma potentsiaali. Et ennetada kriminaalset käitumist, on vaja tösta inimese enesehinnangut ja vähendada ärevust, depressiooni, üksindustunnet.
- **Sotsiaalse õppimise teooria** lähtub arusaamast, et kuritegelik käitumine nagu iga teinegi käitumine on õpitud ega tulene kaasasündinud kriminaalsusest või ajukahjustusest: kuritegelik käitumine on isiksuslike faktorite ja situatsiooni omavahelise põimumise tagajärg (Motiuk 2001).

1980-ndatel ja 90-ndatel on tehtud hulgaliselt meta-analüüse, mis sünteesivad aastate jooksul korraldatud uurimuste tulemusi. Võttes kokku kõigi meta-analüüside tulemused, võib väita, et sekkumisprogrammi mõjul väheneb retsidiivsuse määr keskmiselt 10 - 12%. Analüüsitud uurimistulemuste seas oli neid, mis näitasid suuremat retsidiivsuse vähenemist ja ka neid, mis näitasid väiksemat mõju, kuid välja saab tuua põhilised trendid (Lipsey 1995; Lipton et al 2002; Lösel 1995; McGuire 2002; McGuire & Priestley 1995).

Tänapäeval on tõestatud, et korduvkuritegevust on võimalik vähendada, kuid mitte karistuslike meetmetega. Selle eesmärgi saavutamisel toimivad niisugused meetodid, mis on suunatud kuritegelikus käitumises põhjuslikku või olulist rolli mängivatele teguritele, mis seavad kurjategija olukorda, mis soodustab korduvkuriteo riski. Programmide ei vähenda otseselt kuritegevust, need on osa efektiivsest kuritegevuse vähendamise strateegiast (McGuire & Priestley 1995).

### **Efektiivse sekkumise põhimõtted**

(Bonta 2001; Crow 2001; McGuire & Priestley 1995; McGuire 2002; Motiuk 2001)

**Risk.** Programm peab vastama kurjategija retsidiivsusrisi tasemele.

Retsidiivsust vähendavad:

- minimaalsed teenused madala riskiga kurjategijatele
- intensiivsed teenused kõrge riskiga kurjategijatele

Vastupidine tegutsemine võib retsidiivsust suurendada: madala riskiga kurjategijatele suunatud intensiivsed programmid võivad järk-järgult kriminaalset käitumist suurendada. **Seega peab igasugusele sekkumisele eelnema riski hindamine.**

**Vajadus.** Oluline on teha vahet kriminogeensetel ja mittekriminogeensetel vajadustel. Kriminogeensed vajadused on need, mis toetavad kriminaalset käitumist ning mille muutmine aitab vähendada retsidiivsust (kriminaalsed hoiakud, kriminaalsed kaaslased, sõltuvusainete kuritarvitamine, vähene haridus, tööga hõivamatus, puudulikud probleemilahendus- ja sotsiaalsed oskused, meeelahutusharjumused). Mittekriminogeensete vajaduste muutmine ei oma mõju kriminaalsele käitumisele tulevikus (tegelemine madala enesehinnanguga, ärevusega, võõrandumise tundega). Programm peab olema suunatud faktoritele, mis teadaolevalt on seotud kuritegeliku käitumisega.

**Vastavus.** Sekkumisviisi ja -stiili peavad vastama kurjategija õppimisvõimele ja -stiilile.

**Kognitiiv-käitumuslikud komponendid.** Senised uurimused on näidanud, et kognitiiv-käitumuslikke elemente sisaldavad programmid annavad paremaid tulemusi.

**Tehnikate paljusus.** Efektivsemad programmid on sageli multimodaalsed, neis kasutatakse enamasti rohkem kui ühte tehnikat ning need on suunatud kurjategija mitmetele probleemidele.

**Programmi struktuur ja terviklikkus.** Programmil peavad olema selged eesmärgid, see peab olema hästi struktureeritud ning läbi viidud professionaalselt, järjekindlal ja usaldusväärsel viisil.

Toetudes uurimistulemustele, on maailmas välja arendatud mitmeid multimodaalseid kognitiiv-käitumuslikke programme. Kurjategijatele suunatud kognitiiv-käitumuslikud programmid põhinevad sotsiaalse õppimise teoorial. Mõned näited:

- Mõtlemine ja rehabilitatsioon - *Reasoning and Rehabilitation* - Ross, Fabiano, Porporino 1985, 1998;
- STOP programm - *Straight Thinking on Probation* - Mid-Glamorgan Probation Service, UK, 1991;
- Agressiivsuse asendamise treening - *Aggression Replacement Training* - Goldstein et al 1994;
- Mõtlemine esmalt – *Thinkfirst* - McGuire 1995; McGuire & Hatcher 2001.

On koostatud programme ka seksuaalkurjategijatele, alkoholi- ja narkosõltlastele. Iga tunnustatud programm sisaldab käsiraamatuid teooria, programmi ja personali koolitamise kohta. Programmi rakendamisele eelneb programmi läbiviijate koolitus.

### Sotsiaalprogrammid Eesti vanglates

Vangistusseadus keskendub kinnipeetava resotsialiseerimisele. Eesmärgiks on seadud aidata kinnipeetaval pärast vabanemist ühiskonda tagasi pöörduda. Uue eesmärgi püstitamine karistuse täideviimisele tõstab oluliselt sotsiaalprogrammide osatähtsust.

Eesti vanglates toimub kinnipeetavate ettevalmistamine vabanemiseks:

- 1) üldiste suhtlemis- ja sotsiaalsete oskuste arendamisele suunatud programmide kaudu (nt õpetatakse kinnipeetavatele enesekehtestamist ja konfliktide lahendamist, "mina" määratlemist, eneseväärtustamist, eesmärkide püstitamist tuleviku tarvis, positiivset mõtlemist ja – elukäsitust);
- 2) konkreetsele probleemile suunatud programmide abil (nt narkoprobleemiga noortele mõeldud programm „Kuidas tunda end hästi ilma sõltuvusaineteta“);
- 3) kinnipeetavatele vajalikke teadmisi pakkuvate kursuste kaudu (nt „Kuidas konkureerida tööturul“; „Sotsiaalabi võimalused vabaduses“; koostöös AIDS-i Ennetuskeskusega läbi viidud HIV/AIDS'i preventsiiooni loengud).

Ka soodustatakse karistuse täideviimise ajal kinnipeetava vanglavälisest suhtlemist, pakutakse õppimis- ja töötamisvõimalusi, vahetult enne vabanemist aidatakse vabanejat elu- ja töökoha leidmisel.

Käesoleval ajal on Eesti vanglates retsidiivsusrisi vähendamisele sihitud rehabilitatsiooniprogrammidest kasutusel "**Viha juhtimine**" ("Anger Management"). Programm on välja töötatud Suurbritannia Vanglate Ameti poolt 1995. aastal ning täiendatud ja kohandatud Soome Justiitsministeeriumi vanglate osakonnas 2000. aastal. 2001. aasta jaanuaris osales kaks Eesti vanglateenistajat Soome vanglate koolituskeskuses korraldatud "Viha juhtimise" juhendajakoolituses. Tänapäevaks on nende juhendamisel programmi läbiviimiseks vajaliku väljaõppe saanud 28 Eesti vanglatöötajat.

“Viha juhtimine“ baseerub kognitiiv-käitumuslikul inimkäsitlusel ja on mõeldud impulsiiv-agressiivsetele kinnipeetavatele. Programmi eesmärgid on:

- täiendada kursusest osavõtjate arusaamist sellest, mis nendega vihastades toimub
- selgitada neile, miks on vaja oma käitumist kontrollida
- aidata kursusest osavõtjatel mõista, milleks on viha talitsemine kasulik
- parandada nende oskust oma viha talitseda
- anda kursusest osavõtjatele võimalus harjutada viha talitsemist rollitreeningute abil

Programmi senised kogemused on olnud positiivsed. Peamiste vahetute tulemustena on märgitud kinnipeetavate enesejälgimise ja -analüüsimise võime paranemist ning motivatsiooni suurenemist oma tunnetega tegelemiseks ja oma käitumise juhtimiseks.

PHARE programmi “Kriminaalpreventsioon” raames sai võimalikuks veel kahe programmi hankimine: **“Motiveeriv intervjuerimine”** (“Motivational Interviewing“) ja **“Agressiivsuse asendamise treening”** (“Aggression Replacement Training“). 2003. aasta jooksul osalevad vastavalt inglise ja rootsi ekspertide poolt läbiviidavates koolitustes kokku 22 vanglatöötajat.

**“Motiveeriv intervjuerimine” (MI)** on inimese üldist muutumist toetav programm. Sisuliselt on tegemist individuaaltehnika vormiga, mille aluseks kliendikeskne lähenemine. Selle programmi põhimõtted on rakendatavad ka muudes valdkondades, nagu näiteks äri, koolitus, juhtimine.

Motiveeriva intervjuu põhikomponendid:

- koostöö - nõustaja suhtleb kliendiga kui partneriga
- esilekutsumine – nõustaja roll seisneb pigem arukuse ja arusaamise *esilekutsumises*, nende omaduste ülesleidmises inimeses ja nende väljatoomises
- autonoomia – vastutus muutuse eest lasub kliendil, respektseeritakse kliendi autonoomiat. Kliendil on alati vabadus valida, kas ta soovib nõustamist või mitte.

Motiveeriva intervjuu neli põhimõtet:

- näita üles empaatiat, sest aktsepteerimine soodustab muutumist; oskuslik reflekteeriv kuulamine on esmatähtis; ambivalentsus ehk vastuolulised tunded on normaalne nähtus.
- suurenda lahkeli, kuna klient, mitte nõustaja on see, kes peab esitama argumentid muutumise poolt; muutumist motiveerib tajutav lahkeli inimese praeguse käitumise ja oluliste isiklike eesmärkide vahel.
- mine vastuseisuga kaasa, st väldi argumenteerimist muutuse poolt, kuna vastuseisule ei saa otse vastu hakata; uusi arusaamu tutvustatakse, kuid ei suruta peale; klient on peamine allikas, kust leida vastused ja lahendused; vastuseis on signaal, et tuleb reageerida teistmoodi.
- toeta enesetõhusust - inimese usk muutuse võimalikkusse on võimas motiveerija; klient, mitte nõustaja vastutab muutumise kasuks otsustamise ja selle teostamise eest; nõustaja usk inimese muutumisvõimesse aitab muutuse võimalusel täituda.

MI sobib tööks kinnipeetavatega, kes ise ei näita üles mingisugust initsiatiivi oma senise käitumise muutmiseks. Seepärast on motiveeriv intervjuu paslik tehnika toetamiseks teisi, konkreetse suunitlusega programme, nagu näiteks programmid agressiivsetele klientidele, narkosõltlastele, seksuaalkurjategijatele vms (Miller & Rollnick 2002).

**“Agressiivsuse asendamise treening” (ART)** on sekkumismeetod töös vägivaldsete kinnipeetavatega. Selle raames õpetatakse kinnipeetavatele vägivaldse alternatiivseid käitumismustreid toimetulekuks argielu situatsioonidega. Programm käivitati USA-s 1987. a probleemkäitumisega noorukite jaoks, hiljem laiendati seda ka kinnipeetavatele. Kuna seda programmi on maailmas aina rohkem kasutama hakatud, on ka selle tõhususe kohta tehtud aina rohkem lühi- ja pikaajalisi uuringuid, tänu millele on sellesse programmi tehtud mitmeid parandusi nii protseduuride sisu kui rakenduse osas.

ART ON MÕELDUD PIKAAJALISEKS (10 NÄDALAT – 30 GRUPITUNDI) RÜHMATÖÖKS KINNIPEETAVATEGA, MILLE KÄIGUS TEGELDAKSE VÄGIVALDSE KÄITUMISE ASENDAMISE JA HOIAKUTE MUUTMISEGA KOLME TREENINGBLOKI KAUDU:

- 1) käitumuslik ehk sotsiaalsete oskuste treening, s.o kogum tegevusi, mille eesmärk on tõsta prosotsiaalsete oskuste taset;
- 2) emotsioonidega tegelemine e. viha ohjeldamise treening. Kui eelmine blokk õpetab osalejatele, mida teha agressiooni asemel, siis see õpetab, mida mitte teha. Selle bloki eesmärk on parandada enesekontrolli ning vähendada või ohjeldada viha ja agressiooni;
- 3) väärtushinnangutega tegelemine e. kõlblustreening. Selle eesmärk on toetada kahe eelmise bloki läbinud osalejate prosotsiaalset käitumist (Goldstein et al 1998).

**Kokkuvõttes** võib öelda, et järeldus "miski ei toimi töös kurjategijatega" pole õige. On tõenäoline, et kuigi absoluutses mõttes ei aita miski, võivad teatud sekkumised siiski efektiivselt osutada ja vähendada korduvkuriteo tõenäosust konkreetsete inimeste puhul konkreetsetes situatsioonides.

Eesti vanglates tehakse alles esimesi samme maailmapraktikas tunnustatud rehabilitatsiooniprogrammide rakendamiseks. Meie eeliseks on võimalus õppida teiste riikide kogemustest ja uurimistöödest ning rakendada ainult efektiivselt osutunud programme.

#### **Järeldused:**

- Retsidiivsus on prognoositav ning mõjutatav.
- Kriminogeenseid vajadusi saab muuta ning nende muutmine vähendab kuritegelikku käitumist.
- Korduvkuriteo riski vähendamine on võimalik, kui sobiv sekkumisprogramm on suunatud sobivale kurjategijale.
- Programmid ei ole imeravim, vaid üks osa laiemast kuriteooriski vähendamise strateegiast.

#### **Kasutatud kirjandus**

**Bonta, J.** (2001). Offender Rehabilitation: from Research to Practice. Presentation in "What Works" Seminar. Helsinki.

**Crow, I.** (2001). The Treatment and Rehabilitation of Offenders. London: SAGE Publications.

**Goldstein, A., P., Glick, B., Gibbs, J., C.** (1998). Agression Replacement Training. A Comprehensive Intervention for Aggressive Youth. Research Press: USA.

**Lipsey, M., W.** (1995). What do We Learn from 400 Research Studies on the Effectiveness of Treatment with Juvenile Delinquents? In McGuire, J. (Ed), *What Works: Reducing Re-offending. Guidelines from Research and Practice* (pp 63-78). John Wiley & Sons.

**Lösel, F.** (1995). The Efficacy of Correctional Treatment: A Review and Synthesis of Meta-evaluations. In McGuire, J. (Ed), *What Works: Reducing Re-offending. Guidelines from Research and Practice* (pp 79-111). John Wiley & Sons.



**Lipton, D., Pearson, F., S., Cleland, C., M., Yee, D.** (2002). The Effectiveness of Cognitive-Behavioural Treatment Methods on Recidivism. In McGuire, J. (Ed), *Offender Rehabilitation and Treatment: Effective Programmes and Policies to Reduce Re-offending* (pp 79-112). John Wiley & Sons.

**McGuire, J., Priestley, P.** (1995). Reviewing "What Works": Past, Present and Future. In **McGuire, J.** (Ed) *What Works: Reducing Re-offending. Guidelines from Research and Practice* (pp 3-34). John Wiley & Sons.

**McGuire, J.** (2002). Integrating Findings from Research Reviews. In McGuire, J. (Ed), *Offender Rehabilitation and Treatment: Effective Programmes and Policies to Reduce Re-offending* (pp 3-38). John Wiley & Sons.

**Miller, W., R., Rollnick, S.** (2002). *Motivational Interviewing: Preparing People for Change*. 2<sup>nd</sup> Ed. The Guilford Press: New York.

**Motiuk, L.** (2001). Theories Explaining Offending Behaviour. Presentation in "What Works" Seminar. Helsinki.

## Kogu tõe Eesti Vanglatööstusest

### Aare Sõer

juhatuse esimees

AS Eesti Vanglatööstus on riigile kuuluv äriühing, mille eesmärk on võimalikult paljudele kinnipeetavatele töötamise võimaldamine ning selleks riigi poolt eraldatud raha efektiivne kasutamine. Eesti Vanglatööstus (edaspidi EVT) asutati 22. jaanuaril 2001 Harku, Ämari, Rummu ja Murru vangla töökodade baasil. Tööhõivefunktsiooni vanglast eraldamise eesmärk oli selge ja läbipaistev kuluarvestus, tulutoova tegevuse selge eraldamine eelarvesummadest ning töö senisest tõhusam korraldamine. Hetkel töötab EVT-s ligikaudu 500 inimest, neist palgalisi töötajaid 20 ning kinnipeetavaid umbes 480, kellest omakorda pool on ametis EVT omatootmises, ülejäänud töö vangla territooriumil tegutsevates erakäitistes. EVT käibemaht aastas on 12 miljoni krooni piires, tegevusaladeks hetkel:

- Harku naistevanglas – õmblustööstus ja nn üldtööd (pakkimine, komplekteerimine, sorteerimine)
- Ämari vanglas – metallitööstus, puidutööstus, saeveski ja paetööstus
- Murru vanglas – töö erakäitistes (puit, metall) ning koristustööd väljaspool vanglat
- Rummu avavanglas – pesupesemisteenus vanglasüsteemile, kaitsevägele ja politseile
- Tartu vanglas – metallitööstus, töö erakäitistes (puidutööstus), üldtööd

Lähiaastail seisab ees laienemine Tallinna, Viljandi ja Pärnu vanglasse.

### Vanglas töötamise eesmärk ja lähenemine sellele

Kinnipeetavate töö korraldamisel on kaks diametraalselt erinevat lähenemist – euroopa ning ameerika mudel.

Euroopa mudeli eesmärk on võimalikult kõrge tööhõive tagamine vaatamata selleks tehtavatele kulutustele. Tegevuse eesmärk on kinnipeetavale sotsiaalsete oskuste, sh tööoskuse andmine, samuti rahateenimise võimaldamine. Reeglina tarbivad vanglate toodangut ja teenuseid riigiasutused, mistõttu on tavalisteks tegevusaladeks mööblitööstus, õmblustöö, liiklusmärkide ja autonumbrite valmistamine. Kogu tegevuse rentaablus ettevõtluse mõõdupuu järgi on ca -50%. Plussiks on suur tööhõive (tavaliselt üle 80%), miinuseks peavad asjaosalised aga tihti üle pea kasvavaid kulusid ning tootmise ebaefektiivsust.

Ameerika mudeli puhul on eesmärgiks isemajandamine. Tegemist on puhtalt efektiivse tootmisega, mille puhul jäetakse kõrvale konkurentsivõimelt ja oskustelt nõrgemad kinnipeetavad. Tööhõive USA föderaalvanglates on seetõttu alla 25%, seega madalam kui Eestis. Tööd korraldab riigile kuuluv äriühing *Federal Prison Industries, Inc*, mille kaubamärk on UNICOR. Erineva suhtumise põhjuseks on teissugune vangistuspoliitika, mille puhul euroopaliku resotsialiseerimise asendab ameerikalik represseerimine kuriteo eest. Vanglate teenuseid ja tooteid tarbib USA föderaalvalitsus, üks suuremaid ostjaid on muide kaitseministeerium. Kogu süsteem loodi president Roosevelt'i initsiatiivil 1934. aastal vahetult pärast suurt majanduskriisi. Kõrge tootlikkuse ning vanglatööstuse mastaabis konkurentsivõimelise kõige kvaliteetsema toodangu võlgneb UNICOR aga Teise maailmasõja ning külma sõja kaitsetellimustele.

## Toodangule riiklik monopol

Inimkonna ajaloos on vangide töö tarbijaks olnud alati riik. Kõlab võib-olla küüniliselt, aga meenutagem siinkohal sunnitööd või Hitleri-Stalini töölaagreid. Vangide töö tarbijaks on riik ka kõikides arenenud ühiskondades. Selle põhjuseks on enamasti viletsatest tööskestest ja madalast töömoraalst tingitud madal tootlikkus, mis muudab kõrgtehnoloogia ajastul vangi töö konkurentsivõimeetuks. See omakorda toob kaasa vajaduse katta riigi poolt töötegemise kulud, st doteerida vangi tööd kui sotsiaalse iseloomuga tegevust. Toodangu müümisel eratarbijale tekib siinkohal alati küsimus, miks ühele tarbijale müüakse toodangut alla omahinna, sisuliselt eraettevõttele kaudselt peale makstes. Tiheda konkurentsiga tööstusriikides on seesugune tegevus kvalifitseeritav vaba konkurentsi piiramisena. Seetõttu ongi vaidluste ja avaliku vastuseisu vältimiseks vangide töö eriregulatsiooniga turusubjekt, kus kulutused kannab ning toodangu tarbib riik. Eestis kehtib hetkel riigihangete seaduse ainuke erand, mis lubab riigiasutusel osta vangide toodangut ilma riigihanget korraldamata maksimummääraga 500 000 krooni eest vs 100 000 krooni, mis kehtib eraettevõtte toodangu puhul. Nimetatud säte on praeguseks muutunud ebapiisavaks, sest ei sea riigiasutustele mingeid kohustusi vanglate toodangu ostmiseks, nagu see on Euroopa riikides.

## Vangide tegevusalad

Nagu teisteski riikides, nii on ka Eestis lõviosa vange hõivatud kolme traditsioonilise tootmisharuga – õmblustöö, puidutöö ja metallitöö. Eestis on arvestatavaks tööandjaks ka nn üldtööd – st tööskesti mitterõudev pakkimis-, koostamis- või komplekteerimistöö. Reeglina on tegu tööga, mida vabaduses tehakse masinatega ning mille tegemisel vabade töötajate palgataseme juures puudub mõte. Vangide valmistatava metallitöö nimistusse kuuluvad metallkonteinerid, prügikastid, grillid ja ahjud, metallmööbel. Puutöö nomenklatuur ulatub aiapostidest ja murumattidest lastemööblini. Õmblustöö hulka kuuluvad vanglaametnike vormiriided, vangide riietus, voodipesu, haiglariided, kitlid, põlled ning tööriided. Rummus asuv saeveski tegeleb okaspuidu teenussaagimisega ning kaubaaluste valmistamisega. Paekivitsehki valmistab ehituskivi ning kivist treitid tooteid.

## Madal tootlikkus

Tahtmatult tekib küsimus: miks vangide töö ei võiks olla isemajandav ning riigile tulus? Üks peamisi põhjusi on töötaja madal tootlikkus, mis jääb analoogilise tehnikapargiga firmadele alla 4-10 korda, arenenud tehnoloogiaga firmadele aga 15-20 korda. Kuna töökoha muud kulud (elekter, materjalid, tööriistad jne) on samad mis vabaduses, ongi selge, et vangide töötades teenib iga kulutatud kroon mitmeid kordi vähem tulu kui vabaduses. Tõsi, on olemas väga väike protsent vange (3-5% igast vanglapopulatsioonist), kelle tööskested ja moraal on vajalikul tasemel, kuid tegemist on erandiga ning vaevalt et mõneprotsendine tööhõive kedagi rahuldaks.

## Tulevikutrendid

Viimaste aastate jooksul võib täheldada trende, mis muudavad töötegemise vanglates järjest keerukamaks. Möödab on aeg, kus vanglas oli valida sadade oskustöölise vahel. Praeguse aja tavaline töölisvang on 20-30ndates meesterahvas, valdavalt vene keelt kõnelev, kellest paljud pärinevad tänavalaste esimesest generatsioonist - s.o inimesed, kel tihti puudub haridus ning igasugused eeldused ja soov tööd teha. Lisame siia järjest laieneva narkoprobleemi – ning selge on, et taolise töölisnõukonnaga on keerukas korraldada tööd teha. Riigile tähendab see vaieldamatult kasvavaid tööhõivekulusid tulevikus.

### **Tööhõive on investeering tulevikku**

Ühe vangi ülalpidamine läheb maksumaksjale aastas maksma ligi 60 000 krooni. Ühe töökoha kohta on riigi toetus olnud siiani alla 20 000 krooni. Juhul kui omandatud tööhõive ning teenitud raha aitab päästa vanglasse tagasi sattumisest ka pooltel juhtudel, on rahaline võit hoomatav: kulud tööhõivele võimaldavad säästa vangide ülalpidamiskulusid juba 3-5 aastaga, mis on möödunud vanglast vabanemisest. Eraettevõtlike mõttekas oleks tegemist kuldse investeeringuga. Hetkel kulutab riik vangide ülalpidamiseks ca 290 miljonit krooni, politseile 800 miljonit ning kuriteokahjud ulatuvad vaieldamatult miljarditesse. Samal ajal on riigi kulutused vangidele sotsiaalsete oskuste andmiseks mõõdetavad suurusjärguga 10 miljonit.

## Lastekaitse Liidu peresid toetav tegevus

### Marika Ratnik

Lastekaitse Liidu projektijuht

Juba mitu aastat järjest korraldab Lastekaitse Liit koos kohalike lastekaitse ühingutega perelaagreid ja laagreid koolieelikutele. Seejuures lähtutakse lastekaitse põhieesmärgist, milleks on lastele turvalise vaimse, kehalise ja sotsiaalse kasvukeskkonna loomine.

Lapse õiguste tagamise strateegias, mis on suunatud ÜRO lapse õiguste konventsiooni paremale ja eri valdkondade vahel kooskõlastatule täitmisele, on lastekaitse eesmärgid jagatud kolmeks: lapse põhivajaduste rahuldamine, lapse erivajaduste rahuldamine ning lapse vajadus perekonna, kogukonna ja keskkonna toetuse järele.

Perelaagrite korraldamisel tuginetakse lapse vajadusele perekonna, kogukonna ja keskkonna toetuse järele, eesmärgiks seatakse vanemate kasvatuslike funktsioonide parendamine. Koolieelikute laagreid viiakse läbi lapse põhivajaduste rahuldamiseks. Last toetatakse parema tervise ning vaimse, emotsionaalse ja füüsilise heaolu saavutamisel. Samuti teavitatakse lapsevanemaid sellest, kuidas pakkuda lapsele sotsiaalset toetust uues keskkonnas (kool, uued sõbrad, õpetajad) kohanemisel, suhtlemisoskuste õpetamisel.

### Perekonna tugevdamine

Laagrite korraldamisel lähtutakse tugevdava lähenemisviisi (*strength-based approach*) põhimõttest. Perekonna tugevdamisel (*family strengthening*) lähtutakse seisukohast, et igal perel on olemas oma tugevad küljed, mida nad kasutavad oma vajadustega toimetulekul, eesmärkide saavutamisel ning pereliikmete heaolu tagamisel. See lähenemisviis peab silmas mitte niivõrd pere vajaduste rahuldamist ja probleemide lahendamist, kuivõrd teadmiste, oskuste, kogemuste omandamist, mis aitaksid probleeme ennetada või tekkinud probleemidega iseseisvalt toime tulla, toetaksid perekonna stabiilsust ja pereliikmete personaalset arengut ning võimaldaksid vanematel laste eest hästi hoolitseda ja luua neile arengut toetav keskkond. Rõhuasetus on iga perekonna oma uskumustel, teadmistel, oskustel, võimel ja ressurssidel, seda nii igat pereliiget kui kogu perekonda silmas pidades.

Perelaagris luuakse peredele (lastele ja vanematele) ühistegevusteks ja koosolemiseks tingimused, mis on üks võimalus perekonda tugevdada. Perekonna tugevuseks (*family strengths*) on kompetentsid ja võimed, mida perekond kasutab, et rahuldada oma liikmete vajadusi, tugevdada perekonna funktsioone ning tulla toime igapäevaelus tekkivate probleemidega. Perekonna tugevus sõltub pereliikmete omavahelistest suhetest ning seotusest ja suhtlemisest väliskeskkonnaga (sõprus- ja tutvuskond, töökollektiiv, erinevad huvitegevusrühmad, kogukond). Perekonna toimetulekut mõjutab paikkonna kultuuriline eripära, pere sotsiaalmajanduslik taust ja hetkesituatsioon.

### Peretöö põhimõtted

Kasutades peretöös tugevdavat lähenemisviisi, tehakse rõhuasetus perekonna heaolule, sõltumatusele, vastastikusele abile, koostööle ja partnerlusele.

Perekonna heaolu (*family well-being*) all peetakse silmas pereliikmete ja perekonna kui terviku potentsiaali toetamist pere heaolu edendamisel. Perede heaolu on seotud turvalisuse ja füsioloogiliste vajadustega, kuid sama olulised on ka kuulumisvajadus, vajadus olla armastatud ja hinnatud ning eneseteadvustamise vajadus.

Perekonna sõltumatus (*independence*) aitab perel endal leida kompetentse, mis toetaksid seda igapäevaeluga toimetulekul. Sõltumatust saab toetada, arendades pereliikmete oskusi (vanemate elu- ja lastekasvatuse praktilised oskused, sotsiaalsed oskused) ning pakkudes informatsioonil ja teenustel põhinevat tuge.

Vastastikkus (*reciprocity*) tähendab seda, et pered ei ole ainult ressursside ja teenuste saajad, vaid ka andjad, kes on võimelised toetama neid perekondi, kes seisavad silmitsi samasuguste muudatuste või probleemidega. Perekondadele antakse võimalus jagada teiste peredega oma kogemusi probleemide lahendamise ja toimetulekustrateegiatega osas. Selline vastastikune suhtlemine annab perekonnale või üksikule pereliikmele võimaluse tunda end kompetentsena ning saada tunnustust ja tagasisidet väljaspoolt, mis suurendab enesekindlust ja tõstab enesehinnangut.

Perekonna ja professionaalide partnerluse (*family-professional partnership*) all mõeldakse koostööd professionaalide (näiteks pedagoogid, nõustajad, sotsiaaltöötajad, kes kasutavad tugevdava lähenemisviisi põhimõtteid) ja pere vahel, kellele tegevus on suunatud. Perekond on ise aktiivne osaleja, kes esitab oma tingimused, kavatsused, eesmärgid ja plaanid. Tugevdava lähenemisviisi eeldused on järgmised:

- koostöö aluseks on veendumus, et inimesed kohtlevad üksteist usalduse ja vastastikuse austusega ning mõistvalt
- hoiakud, millest koostöös lähtutakse, on enesesisidumine, pühendumine, kohusetunne, hoolitsemine ja usaldus
- aktsepteeritakse osavõtlikku, avatud ja avameelset suhtlemisstiili
- käitumuslikud tegevused sisaldavad vastastikust toetust ja probleemide lahendamist
- meeskonna liikmetena aktsepteeritakse võrdselt nii vanemad kui lapsed
- omavahelises suhtlemises lähtuvad pereliikmed eelpool nimetatud põhimõtetest
- perekond on ekspertide rühm, kes teab oma liikmete tugevaid ja nõrku külgi, oskab vajadusel toetada, nõu anda ja abi küsida
- peredele suunatud tegevusi korraldab meeskond vastutab selle eest, et toetav sekkumine oleks optimaalne.

### Aktiivne perepuhkus

Kolmandat aastat järjest korraldab Lastekaitse Liit koos oma ühingutega perelaagreid. Tänavu toimus teine suur perelaager Lastekaitse Liidu baasis Remnikul, kuhu tulid kokku pered Eestimaa erinevatest paikadest. Perelaagri tegevuse sihtgrupiks on sotsiaalse tõrjutuse ohus lapsed ja pered. Pered valitakse koostöös kohalike sotsiaal- ja lastekaitsetöötajatega. Laagri kava koostatakse nii, et see pakuks osalejatele nii sotsiaalseid, harivaid kui vaba aja tegevusi.

Vaba aja tegevused planeeritakse selliselt, et vanemad saaksid neist koos lastega osa võtta (võistlusmängud, matkad, lõkkeõhtud, tantsuõhtud, loovtegevused ja -mängud jm). Tegevuste valikul peetakse silmas, et vanemad saaksid koos lastega tegutsedes täita erinevaid vanemlikke rolle (eluks ettevalmistaja, turvalisuse pakkuja, suhtlemise õpetaja, hooldaja, piiride seadja).

Laagris täidavad vanemad **eluks ettevalmistaja** rolli, näidates lastele eeskujuna oma aktiivse osalemisega ühistes tegevustes, õpetades lastele toimetulekut, võõras keskkonnas probleemidele lahenduste leidmist, toetades nende suhtlemis- ja osalemisjulgust ning iseseisvust.

**Turvalisuse pakkumine** on eriti vajalik uudses keskkonnas ja uute inimestega kokkupuutumisel, selle viisid on laste innustamine ja kiitmine, armastuse ning helluse pakkumine ning lohutamine, kui midagi tegevuse käigus ebaõnnestub.

**Suhtlemist** saavad vanemad lastele õpetada, julgustades neid laagris uusi tutvusi sõlmima ja sõpru leidma. Samuti annavad nad ise eeskuju võõras seltskonnas vabalt suheldes ning tutvusi sõlmides.

Vanemad on **hooldaja** rollis, kui nad jagavad lastega võrdselt vastutust laagriruumide ja riiete puhtuse eest ning isiklikest hügieenireeglitest kinnipidamisel.

**Piiride seadjana** on vanematel laagris kohustus järgida kehtestatud reegleid, pidada kinni kokkulepetest ning luua kõigile osalejatele turvaline keskkond.

Ainult vanematele mõeldud laagritegevusteks on loengud, rühmatöö ja arutelud, mille rõhuasetus on vanemlike kasvatuspraktiliste oskuste toetamisel ja vastastikusel kogemuste jagamisel. Need tegevused on planeeritud nii, et vanematele jääb aega ka teineteisega (ema-isa omavahel) suhtlemiseks, lastega tegelevad samal ajal laagrimeeskonna liikmed.

Eemal igapäevastest kodustest askeldustest ning üheskoos tegutsedes saavad pere liikmed üksteist paremini tundma õppida, pakkuda ja kogeda vastastikust toetust (hoolitsemine, turvatunne, suhtlemine, oskuste õpetamine) ning tunda koostegemise rõõmu. Uudses olukorras võivad vanemad avastada oma laste siiani neile teadmata toimetulekuoskusi ja andeid ning näha ka üksteist uues valguses. Lastel on võimalik avastada väike tüdrukutirts oma emas ja poisiklutt oma isas, rõõmustada, et "ema ja isa ei erinegi minust nii palju, kui ma arvasin".

Enne seda, kui pered suvisesse laagrisse tulevad, korraldab laagrit läbi viiv lastekaitse ühing perepäeva, kus tutvustatakse laagri põhimõtteid ja eesmärgi ning julgustatakse peresid laagrist osa võtma.

Laagritele järgneval ajal korraldatakse peredele "klubiüritusi", mille mõtteks on nii ühine vaba aja veetmine kui ka uute teadmiste omandamine. Ka siin on jällegi koostööpartneriteks kohalike lastekaitse ühingute töötajad ja aktiivsemad lapsevanemad.

### **Tervel lapsel on säravad silmad**

Tegevussuuna "Terve ja aktiivne koolieelik" sihtgrupp on kooliteed alustavad lapsed ja nende vanemad. Laagriteid on korraldatud juba 3 aastat, läbiviijateks kohalikud lastekaitse ühingud koos Lastekaitse Liiduga.

Kooliteed alustavatele lastele toimuvad 2–3-päevased laagrid, kuhu kaasatakse ka kollektiivi kogemusega lapsi. Laagriaeg kulub sotsiaalsete oskuste õppimisele ja loovustreeningule, mängudele, spordivõistlustele ja matkadele. Lapsed õpivad iseseisvalt toime tulema hügieenireeglite järgimise ja eneseteenindamisega, õpitakse suhtlemist eakaaslaste ja täiskasvanutega. Lapsed on laagris iseseisvalt, ilma vanemateta.

Lapsevanematele peetakse loenguid ja korraldatakse rühmatöid, kus käsitletakse perekonna toetust lapsele uue keskkonnaga kohanemisel ja sotsiaalsete oskuste õpetamist.

**Tugev perekond**

Perekonna tugevust on defineeritud mitmeti. Dunst jt (Trivette, 1990) on sõnastanud tugeva perekonna 12 omadust:

- veendumus, et suudetakse toime tulla perekonna ja pereliikmete arengu ning heaolu tagamisega
- väärtustatakse nii suuri kui väikesi asju, mida pereliikmed teevad hästi, ja julgustatakse jätkama
- keskendutakse vaba aja ühisele veetmisele ja koostegutsemisele
- lähtutakse põhimõttest "liikuda edasi nii headel kui halbadel aegadel"
- pereliikmete üksmeel pere eesmärkide, vajaduste ja probleemidega toimetulekuks kulutatud aja ja energia väärtustamisel
- pereliikmete oskus suhelda üksteisega positiivset interaktsiooni silmas pidades
- perekonnal on selgelt määratletud reeglid, väärtused ja uskumused, mis on aluseks soovitud ja aktsepteeritud käitumisele
- pere kasutab erinevaid toimetulekustrateegiaid, mis toetavad pere positiivset funktsioneerimist nii igapäevaste kui ekstreemsete elusündmuste puhul
- võime rakendada probleemilahendamisoskusi ressursside muretsemiseks ja vajaduste rahuldamiseks
- võime olla positiivne ja näha positiivset elu kõikides aspektides, võime näha kriisides ja probleemides võimalust kasvuks ja õppimiseks
- paindlikkus ja kohanemisvõime rollides, mis on seotud perekonna vajaduste rahuldamisega.
- Tasakaal perekonnasiseste ja -väliste ressursside kasutamise vahel, et toime tulla probleemidega ning kohaneda elusündmustega ja planeerida tulevikku.

**Uks päev perelaagris**

8. 30 Äratust, hommikvõimlemine, jalutuskäik looduses  
 9. 00 Hommikusöök  
 10. 00- Kehamaalingud ja liivalossid  
     Vanemlikud rollid  
 13. 00 Lõunasöök  
 14. 00- Vaikne tund/ vaba aeg  
 15. 00- Jalgpall  
 18. 00 Öhtusöök  
 19. 00- Ettevalmistus perelugude esitamiseks  
 20. 45 Öhtuoode  
     "Meie pere lugu" - jutustame pereloo  
 21. 00- Lõkkeõhtu

**Koolieelikute ütlemissi laagris:**

\*\*\*

Küll on hea laagris olla, siin ei pea TELEVIISORIT vaatama.

\*\*\*

HM, mõtlesin, et ma tuln siia puhkama, aga siin peab ka õppima (esmaabi õppusel).

\*\*\*

Kasvataja, keegi mängib akordioni, ma tahan veel magada (äratuseks kasutatakse akordionimuusikat)

\*\*\*

PUU on minu sõber – ta seisab paigal ja ei kaota mind ära.

\*\*\*

Emma-kasvataja, kas ma öömusi ka saan?



**Kasutatud kirjandus**

Powell, D & al. (1997) A strength-based approach in support of multi-risk families: principles and issues. *Topics in Early Childhood Special Education*, 17 (1)

Trivette, C & al. (1990) Assessing family strengths and family functioning style. *Topics In Early Childhood Special Education*, 10 (1)

Early, T, GlenMaye, L. (2000).Valuing families: Social work practice with families from a strength perspective. *Social Work*, (45) 2

Laps ja pere tänases Eestis. (2001).Teadusartiklite kogumik. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikool.

Luik, M., Veski, E. (2003). Lapse õiguste tagamise strateegia. *Sotsiaaltöö nr3/2003*

## Lastekaitse on kultuuri küsimus

### Asta Kiitam

Siinkirjutaja oli 1935. aastal algkooli viienda klassi õpilane ja päris oma vanaemalt rahvajutte. Vanaema jutustas, et tema sünnikodu lähedal Läänemaal Kaljus voolas Titeoja. Oja oli nimetuse saanud sellest, et nn. lapsega tüdruk oli kunagi oma tite sellesse uputanud. See jutt pajatas süngest teost. Ent kes neid aegu on üle elanud, teab, kui halastamatu oli vanasti vallasema elu. Noor küsija ei mõistnud sest palju. Üksnes aegamööda hakkasid tekkima küsimused - miks? kuidas siis ometi nii? 1945. aastal olin juba Tallinna Sotsiaal- ja Kodundusinstituudi diplomandina praktikal haridusministeeriumis. Olin õpinguist avastanud tõe: inimühiskonnas on alati vajadus lastehoolekande järele. Kui eksisteerib sootsium, peavad olema ka lastekodud või kasupered, et ei tarvitseks titte oja uputada. Eesti Vabariik oli pärast I maailmasõda puhtalt vajaduse sunnil - seda eriti Venemaalt saabunud viletsuse ja nälginud laste tõttu - asunud seniste varjupaikade asemele asjakohaseid lasteasutusi organiseerima. Naisliidu 1919. aastal valminud Rasedate ja Rinnalaste Kodu oli üks esimesi ja tänuväärsemaid. 1934. aastal oli Eestis 27 lastekodu ligikaudu 1500 vanemliku hoolduseta lapse kasvatamiseks. Olgu ülalpidajaks riik, eraalgatus, ühiskondlik organisatsioon - lapsele oli kindlustatud materiaalsete tarviduste katmine ja algharidus, parematele õppijatele ka keskharidus ja kutseoskused.

Ometi väitis II maailmasõja järgne nõukogude propaganda, nagu polnuks Eestis lastehoolekannet korraldatud ja et alles nõukogude valitsus hakkas laste eest hoolitsema.

1945. aastal olid lastekodud sõjaolukorrast taastumas. Lastekodusid vajas ligi 2000 orbu. Umbes 1500 vanemliku hoolitsuseta last oli antud kasvatada perekondadesse, st olid patroneeritud. Riik maksis perekonnale kasinat patronaazhiraha, et pisut orvu kasvatamist toetada. Patroneerijad olid sageli vanavanemad, tädid, sõbrad. Patronaazhlaste arv suurenes eriti pärast küüditamisi ja vanemate vangistamisi.

Kogu süsteem oli täielikult riiklikul ülalpidamisel ja pidi kindlustama lapsele põhihariduse ning elukutse omandamise. Andekamad õppisid edasi keskkoolis. Kasvatajatel pidi olema pedagoogiline haridus.

### 1945. aastal lastekodus praktikal

Haridusministeeriumis suunas lastekodude ja patronaazhperedes se paigutamist koolivalitsuse lastekodude sektor. Seesama koolivalitsus minu ka 1945. a talvekuus Tartumaale Meeri lastekodusse praktikale suunas. Lastekodu direktor Valter Puidak oli ministeeriumis oma asutuse asju ajamas. Sõitsin temaga kaasa. Hilisõhtul jõudsime Nõo raudteejaama. Seal oldi lastekodust vastas hobuse ja saaniga. Kohale jõudsime südaööl. Ja siis võttis lastekodu direktor lambi ning ütles: "Preili, lähme vaatama magavaid lapsi." Nagu pereisa kunagi, kõndis ta magamistoad läbi, veendumaks, et lapsekesed on kohal ja korras. See hoolikus ja heldimus, kuidas ta oma hoolealuseid vaatas, oli liigutav. Mind aga õpetas Valter Puidak lapse magamisasendi järgi ära arvama lapse tervist ja heaolu. Praktikaajaks jäin kasvataja pr. Minna Puidaku käe alla. Olin lastega, osalesin töodes-tegemistes, õppetundide ettevalmistamisest küttepuude saagimise ja lõhkumiseni. Meelde on jäänud entusiastlikud kasvatajad Salme Priks ja Alma Viira. Lastekodus kasvas sadakond poissi ja tüdrukut. Asutus oli kaunis, korras, puhas, meeldiva koduse õhkkonnaga.

Olin praktikal ka Tallinna lastesanaatoriumis. Seal meenub mulle väike poisike Mihkel, kes valusat C-vitamiini süsti väga pelgas. Kujunes nii, et üksnes mina võisin teda süstida.

Tallinn I lastekodus, mis oli 3-7- aastaste orbude koduks, kohtusin selle direktori Minna Kariga, suurepärase, tööle andunud inimesega.

Tallinna II e. Riisipere lastekodu oli suur, otsekui koloonia 200 orvu jaoks. Selle legendaarne direktor Karl Vares, ise paljulapselise pere isa, seisis oma kasvandike eest taganematult.

Tallinna IV lastekodus Nõmmel elasid keskkoolis või tehnikumis õppivad orvid.

Imeliseks kujunes mu praktika Tallinna VII lastekodus ja kohtumine selle juhataja Adeele Peeboga. See oli pisike asutus, kus elunesid orvud kõige nooremast east kuni suureks saamiseni, lastekodust elluastumiseni. Seal oli veel säilinud vana struktuur, mis muidugi varsti muudeti. Ses kahekorruselises puumajas olid sõbralikud trepid ja toad. Lapsed segisid kõikjal vabalt, mõnusalt, koduselt. Ning kõige selle üle ja ning kõige lähedasem oli direktor. Ta silmis oli mure ja hool, ent suu oli naerul. Nagu ema oli ta kõigile.

### **Lapsed pidid rändama ühest lastekodust teise**

Kuidas? Et 7-aastaselt teise, kooliealiste lastekodusse? Et siit oma kodunt ära? Ei, ei! Nõnda me temaga rääkisime. Nõnda ta oma kaljukindlat seisukohta avaldas. Adeele Peeboga saingi hakata arutama sotsioloog Ella Kirsipuu osutatud ideed, et vanemateta jäänud laps peab kasvama ühes ja samas lastekodus kõige nooremast east alates kuni täiskasvanuks saamiseni. Kui vanemliku hoolitsuse, kodu ja armastuse kaotanud laps on lastekodus lõpuks ometi kodunenud ja leidnud koguni inimese, lastekodu töötaja, kellesse on kiindunud, ei tohi teda halastamatult kõigest sellest välja rebida ja teisale, seni tundmatusse paika, teise lastekodusse üle viia. See on loomu- ja loodusevastane, inimlik pedagoogika ei saa seda iial heaks kiita.

Tallinna I. koolieelsete laste lastekodusse toodi lapsed nii Tallinna imikute ja väikelastekodust kui ka maakondadest. Ka Kuressaare väikelastekodust. Üks seesugune ületoomine pidi toimuma sanitaarlennukil, mille ülesanne oli transportida Tallinna erihaiglasse raske haige, keda saatis kirurg. Kui kirurg nägi, missuguse nutuga lapsed ärasõidule asusid ja missuguse kurbusega kasvatajad neid saatsid, toetas kirurg kaks jalga vastu maad ja teatas, et tema selles traumas kaasa ei tee. Ta ei võtnud neid lapsi kaasa.

Tallinna I Lastekodust, s.o koolieelsete laste e. 3-7-aastaste laste lastekodust suunati väiksed poisid ja tüdrukud kooliealiste e. 7-14-aastase lastekodusse Riisiperre. Kui koolieelikute kodu Nõmmel sõbralike mändide all oli hele ja soe, igati lastepäraselt kujundatud, mugav ja rõõmus, siis Riisipere lastekodu oli võimas kivikoloss hulga rahutute teismelistega, küll samuti looduslikult kaunis maastikus tiigi, roheluse ning kooliga siinsamas, kuid ometi hoopis teisem ja võõram senisest. Andis orvul jälle harjuda.

Kooliealiste kodust läksid lapsed tavaliselt vabrikukooli tööliskutseks valmistuma või siis keskkooli või tehnikumi õppima ja elama Tallinna IV lastekodusse.

Seesuguse laste rännutamise kohta ühest asutusest teise küsisin seisukohta ka Rakvere rajooni Inju lastekodu juhatajalt, Tartu Ülikooli filosoofiaharidusega Elmar Antonilt. Ta oli Inju lastekodu direktorina töötanud juba Eesti Vabariigi ajal ja oli kategooriliselt pärast II maailmasõda lastekodudes rakendatava ümberpaigutamissüsteemi vastu. Edumeelse noore pedagoogina oli ta oma lastekodus rakendanud mõndagi uut ja head, et orbudest sirguksid normaalsed inimesed. Kus on siis rännutamismeetodi puhul orvu kodu? Kes on talle isa ja ema asendajaks? Mis jääb inimesele tema lapsepõlvest kalliks, elutarkuseks, mida meeles pidada?

### **Minu diplomitöö kaitsmisest**

Selles teooria ja praktika sasipuntras püüdsin ritta ja kirja panna oma mõtted diplomitööks teemal "Kas segatüübiline lastekodu või eri lastekodu eelkooliealistele ja kooliealistele lastele?" Teema kinnitati Tallinna Sotsiaal- ja Kodundusinstituudi pedagoogikanõukogus, juhendajaks sain haridusministeeriumi inspektori Elts Mägi, Tartu Ülikooli filosoofiaharidusega edumeelse naise. Tema soovitusel lugesin juurde pedagoogikaklassikuid, ennekõike Pestalozziti. Õppejõud Ella Kirsipuu soovitas materjale USA ja Kesk-Euroopa sotsiaaltööst. Sain diplomitöö valmis 1946.a. juunikuuks. Asusin noore inimese entusiasmiga kaitsma seisukohta, et orb peab kasvama algusest peale kuni täisealiseks saamiseni ühes ja samas lastekodus.

Diplomitöö kaitsmisele saabusid ka haridusministri asetäitja ja koolivalitsuse juhataja asetäitja. Instituudi inimestel oli täpsustavaid ja täiendavaid küsimusi, ministeeriumi esindajad aga kritiseerisid ega olnud nõus minu lõppjärelusega. Pedagoogiliselt need ministeeriumi mehed mulle eriti kurjad polnud (ise mõlemad rohkem haldusfunktsioonides), küll aga seletasid, et väikestel ja suurtel on erisugused toidu-, riide, kogu varustuse vajadused, et seda on hõlpsam arvestada, kui lapsed paigutada eri lastekodudesse. Võib-olla nad olid põhimõtteliselt diplomandiga nõus, ent riigiametnikena ei saanud nad riiklikele määrustele vastu töötada. Töö arvati asja ette ja ma sain diplomi. Mind määrati tööle haridusministeeriumi ja ma pidin orbude suunamist lastekodust lastekodusse paratamatult pealt vaatama... Tule taevas appi! Aga niisugune oli elu.

### **Ajakiri Eesti Naine laste eest võitlemas**

Mõned aastad hiljem kutsuti mind tööle ajakirja Eesti Naine toimetusse. 1. aprillil 1952 läksin oma kolmekuuse esimese lapse juurest ajakirjanduslikule tööle pedagoogikat ja tervishoidu toimetama. Kõhklemisi läksin. Ja jäin sinna kuni pensionini.

Minu seisukoht lastekaitse küsimuses jäi samaks, st laps kasvagu imikueast peale ühes ja samas lastekodus kuni täisealiseks saamiseni. Oma esimeses kirjatükis rõhutasin perekonna tähtsust lapse elus, kirjeldades, kuidas patroneeritud laps lapsendati perekonda ning kuidas sellest tundsid rõõmu nii laps kui kasuvanemad. Lugu muutus kurvemaks, kui tekkis internaatkoolide buum printsibiil, et neis saab kasvatada tulevikuinimest paremini kui perekonnas. Ega sotsiaaltöö probleeme ajakirja veergudel eriti näha soovitud. Ent lõpuks ollakse ometi sunnitud probleeme märkama ning nende lahendamises ilmneb inimeste kultuursus või kultuuritus. Kui naisteajakirjas hakkasid esile kerkima inimeste mured ning sotsiaaltöö vajakajäämised, hakkasid lugejad ise toimetusele oma küsimusi saatma. See oli suur samm edasi, sest lugejakiri oli siis vägagi arvestatav dokument. Sellele vastamist kontrollisid direktiivorganid rangelt ning mõnda neist küsimustest ja vastustest sai ka ära trükkida. Siinkohal oli mul abiks terve meeskond: TRÜ pedagoogikakateedri teadlased, tervishoiuministeeriumi spetsialistid, kodundusteadlased, neist ennekõike Salme Masso, ja jurist-konsultant Maire Pella. Ajakirja peatoimetaja Silvia Kuulpaki juhtimisel tegutses toimetuse juures ajakirja nõukogu, kus olid esindatud nii linnade kui rajoonide ärksamad inimesed. 1982. a varakevadel vaagis nõukogu sotsiaalpedagoog Valter Lulla eestvõtmisel lastekodude küsimust. Pärast lastekodude loo ilmumist oli lastekodude teema järjest kõvemini kõlama hakanud. Sain endale väga tubli mõttekaaslase - Eesti peapediaatri dr. Ulita Nigeseni. Käisime temaga ka Riia spetsialistide juures tuge otsimas ja loomulikult olid sealsed inimesed sama meelt - üleviimine ühest lastekodust teise on lapse jaoks traumeeriv. Kuid üleliiduline seadus oli niisuguse rännutamise ette kirjutanud ja kadalipp jätkus.

### **Esimesed tööviljad**

Otsustavat abi ses küsimuses osutas meie Ministrite Nõukogu kultuuri- ja haridusgrupi töötaja, ajakirja nõukogu liige Miralda Gebruk. Tema abiga saime küsimuse viia Ministrite Nõukogu büroole Indrek Toome eesistumisel. Kohale oli kutsutud ka Saaremaa täitevkomitee esimees, kes andis aru sellest, kuidas neil Saare lastekodus edeneb eksperimentaalselt koolieelikute ja kooliealiste kooskasvatamine. Mõistagi edenes!

Imikueast peale samas lastekodus orbude kooskasvatamist oli arglikult hakatud praktiseerima ka Narva-Jõesuu lastekodus. Ja loomulikult oli see lastele rõõmuks.

On hea meel tõdeda, et see, mille eest me siis võitlesime, on tasapisi ellu rakendunud. Laste rännutamine on peatatud, lastekodud lähevad üle peresüsteemile ning parimaks kohaks lapse kasvamiseks peetakse perekonda. Lastekaitsjatel jätkub aga tööd veel kuhjaga. Kultuur on visa taastuma.

**Asta Kiitam (s. 6. okt 1923)** on lõpetanud 1935. a Eesti Naisliidu asutatud kõrgema sotsiaalala kooli - Tallinna Sotsiaal- ja Kodundusinstituudi (1946). Ta on töötanud haridusministeeriumis lastekodude sektoris ja alates 1952. aastast kuni pensionile jäämiseni ajakirja Eesti Naine toimetuses. 1967. a lõpetas ta TÜ eesti filoloogi diplomiga.

Taasiseseisvumise järel on Asta Kiitamist saanud sotsiaaltöötajate koolituse toetaja, nõuandja nii TPÜ õppejõududele kui üliõpilastele.

Soovime Asta Kiitamile läheneva 80. juubelisünnipäeva eel jätkuvalt tervist ja jõudu!

### Carl Gustav Jung on öelnud:

“Minu elu on alateadvuse realiseerumise lugu... Seda silmas pidades ei saa ma kasutada teaduslikke väljendeid, kuna ma ei kujuta endast teaduslikku probleemi...”

Lähenes 1913. aasta sügis. Mingi rusuv pinge, mida olin tundnud juba varem, leidis tee väljapoole ja kadus... Oktoobris, kui olin üksinda jalutamas, külastas mind ootamatu nägemus – imeline voog kattis kõik põhjapoolsed alad, laius siis Inglismaalt kuni Venemaani, Põhjamerest kuni Alpide jalamini. Kui see lähenes Šveitsile, märkasin, et mäed kergitasid endid üha kõrgemaks ja kõrgemaks, nagu püüdnuksid varjata meie maad. Minu ees avanes kohutava katastroofi pilt: nägin võimsaid kollakaid laineid, mis kandsid vrakke ja arvutul hulgal laipu. Seejärel muutus meri vereks. Nägemus vältas ligemale tunni. Olin vapustatud. Tundsin iiveldust ja häbi oma nõrkuse pärast. Kaks nädalat hiljem nägemus kordus, kuid veelgi verisemana ja võikamana. Kuulsin sisehäält ütlevat: “Vaata, mis saab toimuma!”... See nägemus ei andnud mulle rahu... Mõte sõjast ei tulnud aga üldse pähe.

1914. aasta kevadel ja varasuvel nägin kolm korda ühte ja sama und – äkki keset südasuve saabub arktiline külm ja kogu maa kattub jääga. Nägin külmunud ja inimtühja Lotringi, tema jäätunud kanaleid, jõgesid ja järvi, väljasurnud taimestikku. Nägin seda und aprillis, mais ja viimast korda 1914. aasta juunis. Uldist külmatarretust nägin oma kolmandas unenäos. See lõppes aga omapäraselt. Minu silmade ette kerkis õitsev puu. Järsku muutusid tema lehed keset pakast magusaks viinamarjaks, täidetud tervistava mahlaga. Noppisin marja ja andsin inimestele, kes näisid seda ootavat.

Juuli lõpul, 1914. aastal sain Briti Meditsiiniassotsiatsioonilt kutse osavõtuks Aberdeenis korraldatavale kongressile, kus pidin esinema ettekandega “Alateadvuse osast psühhopaatoloogias.” Kogu aeg jälitas mind aga tunne lähenevast katastroofist. Teadsin, et taolised nägemused ja unenäod on saadetud saatuse poolt...

Esimesel augustil algas maailmasõda. Minu ette kerkis probleem. Pidin selgusele jõudma läbielatus: kuivõrd võis minus toimunut käsitleda kollektiivse vaimu avaldusena...Tundsin kergendust, et kõrgem tahe suunas ja toetas mind selles alateadvusest lähtunud hävingutulvas...

Murdsin 1944. aasta algul jalaluu, seejärel tabas mind infarkt. Kui lamasin teadvusetult, ilmus nägemus...Tundsin, nagu oluksin kõrgel taeva all...Teadsin, et asun lendama kuhugi väga kõrgele, maast kaugele. Maa nägemine sealt oli mõjuvaim vaatepilt, mida olen kunagi läbi elanud... Lõpuks seisin seljaga India ookeani ja näoga põhja poole... Seejärel märkasin majasuurust kivimürakat, mis koos minuga hõljus ruumis... Kivisse avanes sissekäik, millest paremal istus pingil tõmmu hindu, riidetatud üleni valgesse. Ta istus liikumatult ja ootas mind... Vasemal oli näha templivärvavaid... Kui läksin astmeid pidi hindu suunas, valdas mind imeline tunne: kõik minuga varem toimunu oli justkui eemale heidetud. Olin veendunud, et templisse sisenedes saan teada, miks sündmused on toimunud nii ja mitte teisiti. Templis on inimesi ja nad ütlevad mulle, mis oli enne ja mis tuleb pärast... Siis nägin ootamatult oma arsti. Ta asus kuldses nimbus, just nagu loorberipärjas... Mul polnud õigust jätta Maad ja ma pidin tagasi pöörduma. Kui ma seda mõistsin, kadus nägemus.”

### Koostas Jüri Raudsepp

Carl Gustav Jung (1875 – 1961), šveitsi psühholoog ja psühhiaater, analüütilise psühholoogia rajaja. Teda on peetud ka üheks XX sajandi müstikuks. Esitatud tekstinäited on võetud vene keeles avaldatud C. G. Jungi teoste kogumikust pealkirjaga “Meenutused, unenäod, mõtisklused” («Vospominanija, cnovidenija, razmõtshlenija», Minsk, 2003).