



ISSN 1406-8826

SOTSIAALTÖÖ JA SOTSIAALPOLIITIKA ERIALAAJAKIRI

3/2018

HIND 3,75 €

# Sotsiaaltöö

Haldusreformi mõju  
omavalitsuste hoolekandele

Ühinenud valdade  
sotsiaaltöö arendamine

Muudatused põhikooli- ja  
gümnaasiumiseaduses

Maasotsiaaltöötaja  
ametiidentiteet

3/  
2018

# Sotsiaaltöö

## Ajakiri SOTSIAALTÖÖ

Tervise Arengu Instituudi ja sotsiaalministeeriumi väljaanne. Ilmub alates 1997. aastast. Ajakirjast saab lugeda uurimistulemusi ja teoreetilisi ülevaateid sotsiaaltööst ning sotsiaalpoliitikast; kogemuslikke, nõuandvaid ja informatiivseid artikleid, mis on toeks kõigile, kes puutuvad kokku sotsiaaltöoga.

Ilmub neli korda aastas: veebruaris, mais, septembris ja detsembris.

## Uudiskiri

Kord kuus ilmuv tasuta e-uudiskiri vahendab sotsiaalvaldkonna asutuste ja organisatsioonide infoot seadusemuudatustest, uuringutest, sündmustest, teenustest, sotsiaaltöötajate tegemistest jpm. Uudiskirjaga liitumiseks tuleb täita vorm veebilehel [tai.ee/sotsiaaltöö](http://tai.ee/sotsiaaltöö).

## Toimetuse kolleegium

Zsolt Bugarszki, Hans van Ewijk, Mailiis Kaljula, Riina Kiik, Eve Liblik, Marju Medar, Marje Paljak, Valter Parve, Riho Rahuoja, Marju Selg, Hede Sinisaar, Judit Strömpl, Piret Tamme, Häli Tarum, Taimi Tulva

## Toimetus

Vastutavad toimetajad: Regina Lind, Kairiin Nuudi (lapsehoolduspuhkusel)  
Tegevtoimetaja: Laur Raudsoo  
Toimetajad: Signe Väljataga, Margit Raias, Meeli Müüripeal

## Kontakt

Ajakiri Sotsiaaltöö,  
Tervise Arengu Instituut, Hiiu 42, 11619 Tallinn  
Tel (+372) 659 3931, e-post [ajakiri@tai.ee](mailto:ajakiri@tai.ee)

Lähem info autorile: [www.tai.ee/sotsiaaltöö](http://www.tai.ee/sotsiaaltöö)  
Ajakirja makett: Puffet Invest OÜ  
Küljendanud: Bonnier2B  
Trükkunud: Aktaprint AS  
Tiraaž: 1000 eksemplari



## Tellimine

Ajakirja aastatellimuse hind on 15 eurot, üliõpilastele 10 eurot. Aastatellimus kolmes eksemplaris samale tellijale 29 eurot.

Tellimuse saab vormistada:

- postkontorites üle Eesti
- veebilehel [minuajakirjandus.ee](http://minuajakirjandus.ee)
- veebilehel [tai.ee/sotsiaaltöö](http://tai.ee/sotsiaaltöö)

Üksiknumbreid saab tellida Tervise Arengu Instituudi koolituskeskusest (Hiiu 42 Tallinn) ja osta kaupluses Ülikooli Raamatupood (Raekoja plats 11 Tartu).

Ajakirja vanemad numbrid leiab [www.tai.ee](http://www.tai.ee) → väljaanded → trükised & infoväljaanded.



**Tervise Arengu Instituut**  
National Institute for Health Development



**SOTSIAALMINISTEERIUM**

# Sisukord

3/2018

## Eessõna

Jan Trei ..... 2

## Persoon

Riho Rahuoja: „Sotsiaalsed probleemid on olemas ja need vajavad meie tähelepanu!”

Rain Resmelt Uusen ..... 3

## Sotsiaalpoliitika

Väikesest suureks – kas jõult või mõistusest? 2017. a haldusterritoriaalse reformi mõju omavalitsuste hoolekandele

Jüri Kõre ..... 8

Kohalikud omavalitsused ja sotsiaalse kaitse rahastamine

Andrus Jõgi ..... 17

## Kohalik omavalitsus

Hiiumaa: meretagune ühinemine tõi sotsiaaltöötajad kokku

Kairi Lõppe ..... 20

Haldusreform andis Elva sotsiaaltööle uue hingamise

Marika Saar ..... 24

Sotsiaaltöö ühinenud Jõgeva vallas

Aime Meltsas ..... 27

Haldusreform Rapla vallas

Maiu Kalmus ..... 31

## Sotsiaaltöö korraldus

Uued algatused hoolekandes

Ketri Kupper ..... 34

## Seadus

Hariduslike erivajadustega laste toetamine: muudatused põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses

Piret Liba, Nele Labi ..... 38

## Õigus

Andmekaitse spetsialist aitab muuta teenused turvaliseks ja usaldusväärseks  
Signe Heiberg ..... 45

## Uurimus

Maasotsiaaltöötajad räägivad oma tööst ja endast selle töö tegijana

Terje Lihtsa ..... 50

Millist sotsiaalteenuste korraldust soovivad töötajad Lääne-Harju vallas

Katrin Jäärats ..... 57

Maavanema haldusjärelevalve toimetulekutoetuse üle kohalikus omavalitsuses

Kaja Rebane ..... 63

## Sotsiaaltöö meetodid

Tugevustele suunatud mõtteviis: pere kaasamist toetav lähenemine

Karmen Toros, Michael C. LaSala ..... 69

## Sotsiaaltöö praktika

Rahvusvahelised lastekaitsejuhtumid

Sotsiaalkindlustusameti praktikas

Katrin Malm ..... 75

## Teraapia

Aiandusteraapia parandab inimese tegevusvõimet

Hanna-Maria Põldma, Karin Lilienberg ..... 80

## Eesti Sotsiaaltöö Üliõpilaste Selts

Mida ootab sotsiaaltöö tudeng oma esimeselt erialaselt töökohalt?

Liisa Rajamets, Karola-Sandra Kollom, Kelli Ilisson, Kaisa Karu ..... 85

2017. aastal haldusreformi käigus toimunud ühinemiste järel vähenes omavalitsuste arv 213lt 79le. Kogu haldusreformi läbiv mõte on olnud luua võimekamad ja tugevamad omavalitsused, kes suudaksid korraldada ja pakkuda kaasaegseid ning kvaliteetseid avalikke teenuseid. See ootus puudutab ka sotsiaalteenuste korraldust ja sotsiaaltöö kvaliteeti.

Eesti ühiskonnas on sotsiaalprobleemidega tegelemine olnud alati kohaliku omavalitsuse ülesanne, kes sotsiaaltöö korraldajana on kohustatud suurendama oma elanike iseseisvat toimetulekut ning ennetama toimetulekuraskuste süvenemist. Selle suure töö põhiraskus langeb sotsiaaltöötajatele, kes õigustatult nimetavad oma ametit kõige ilusamaks ja raskemaks. Sotsiaaltöötaja on nõustaja ja juhtumikorraldaja, toetaja ja kaitsja, partner, riski ja vajaduse hindaja, hoolekande korraldaja ning sotsiaalse kontrolli tagaja.

Sotsiaalvaldkond puudutab meid kõiki ja väärrib seetõttu suuremat tähelepanu ka kohalikes omavalitsustes. Nagu kogu Euroopas, nii ka Eestis peame arvestama vanemaelise elanikkonna suurenemisega ning püüdlema selle poole, et inimesed elaksid kauem tervena. Paljud omavalitsused on seda ka teadvustanud, kavandades suuremaid investeeringuid sotsiaalteenuste keskustesse ja hooldekodude rajamisse või valdkonnaga tegelevate inimeste koolitamis.

Julgemini peaksime mõtlema koostöö peale. Näiteks omavalitsusteülese koostöö arendamine, st teenuse pakkumine üle omavalitsuste piiride, mille kaudu saaks laiendada abivajaja valikuvõimalusi sotsiaalteenuseid saada, teenuse sisseostmine teisest omavalitsusest, ühisasutuste moodustamine ja nende ühine haldamine. Lisaks on minu arusaamist mööda hädavajalik soodustada sotsiaalvaldkonnas erasektori ja avaliku sektori koostööd. Oluline on tõsta teenuseosutajate huvi ja võimalusi kasutada uuenduslikke teenuseid, tooteid ja protsesse teenuste arendamisel ja osutamisel.

Üks keskne teema nii poliitikas, teaduses kui ka Euroopa 2020 strateegias on innovatsioon. Sotsiaalvaldkonnas tähendab innovatsioon pigem uusi praktikaid ja poliitika, mis aitavad parandada teenuste kvaliteeti, mõjusust ja kättesaadavust või luua vajaduspõhiseid uusi teenuseid. Võimaluseks ja sihiks on soodustada ka sotsiaalset ettevõtlust ning aidata kaasa sotsiaalteenuste pakkujate tekkimisele ja arengule. Kui teistes valdkondades on innovaatiivsetest ideedest juba saanud sissetöötatud lahendused, siis sotsiaalvaldkonnas on need alles arendusjärgus: koordineeritult tegutsev vabatahtlike võrgustik; omavalitsuste koostöös tegutsevad teenuskeskused, kus pannakse kokku ressursid ja töötatakse koos välja ka keerulisemaid lahendusi jpm. Miks mitte luua sotsiaalvaldkonna *GoWorkaBit*, mille kaudu huvilised saavad anda oma panuse kas tasu eest või vabatahtlikult, või panna üle Eesti toimima sotsiaaltranspordi või ka kogukonnaliikmete *Uber* või *Wisemile*, ehk kes saab, see aitab? Katseprojektidest peaksid välja arenema terviklikud ja üle riigi kasutatavad lahendused.

Eesti Linnade ja Valdade Liit on 2018. a veebruaris moodustatud üleriigiline omavalitsuste ühendus, mille üks ülesandeid on olla tugev koostööpartner põhiseaduslikele institutsioonidele, valitsusasutustele ja kolmandale sektorile. Koostöös omavalitsustega saab liidu kaudu teha ettepanekuid, kuidas omavalitsusi puudutavad valdkondi tulevikus paremini korraldada, ning vahendada häid praktikaid ikka selle nimel, et koos pakkuda parimaid teenuseid oma kogukonna liikmetele.

Sotsiaalne heaolu on üks euroopalikest väärtustest ja inimõigustest, tehkem siis selle saavutamiseks koostööd!

## Jan Trei

Eesti Linnade ja Valdade Liidu<sup>1</sup> asedirektor



<sup>1</sup> Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL) on üleriigiline omavalitsusliit, mille liikmeteks käesoleval ajal on 74 omavalitsust, mille elanikud moodustavad 99% rahvastikust. Liidu eesmärk on esindada ja kaitsta liikmete ühiseid huve.



FOTO: RAIN RESMELDT UUSEN

## Rahulik optimist Riho Rahuoja: „Sotsiaalsed probleemid on olemas ja need vajavad meie tähelepanu!”



Rain Resmeldt Uusen

Ajakirja Sotsiaaltöö kolleegiumi liige ja Hiiumaa Sotsiaalkeskuse juhataja Riho Rahuoja (61) peab end kohusetundlikuks meeskonnatöötajaks, kes kohaneb uute oludega kiiresti ja süstib ka teistesse optimismi. Kevadel andis Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon Rahuojale üle elutöö tegija tiitli. „Eks mulle anti märku, et põhiliselt on see mu endiste teenete, 90ndatel maavalitsuses ja ministeeriumis tehtud töö eest,” mõtiskleb rahuliku loomuga Rahuoja. Ta arvab, et sotsiaalvaldkonnas on huvitavaid väljakutseid kuhjaga ning ühiste jõupingustega saavad need ka lahendatud.

Kui Riho Rahuoja 90ndatel sotsiaaltöölle sattus, oli Eesti „metsik lääs”, nagu ta seda meenutab. „Seadusi polnud, sotsiaaltöötajaid veel välja ei õpetatud,” loetleb ta tollaseid puudujääke. „Minu taust oli hoopis õpetaja ja arhitekti oma.”

Nii asus Rahuoja 1990. aastal Hiiu maavalitsuses tööle sotsiaalnõunikuna. Tööd maavalitsuses jagus üheksaks pikaks aastaks. 1992. a astus ta taas ülikooli, et õppida sotsiaaltööd toonases Tallinna Pedagoogikaülikoolis. „Tol ajal oli see üks väheseid võimalusi Eestis sotsiaaltööd õppida,” selgitab ta.

## Ja tuligi STAR!

Hiiu maavalitsuses töötamise ajast on Rahuojale meelde jäänud hea võrgustikutöö. Maavalitsuste sotsiaalametnike ja sotsiaalasutuste juhte koondavas Eesti sotsiaalnõukojas arutati probleeme ja otsiti lahendusi, ja alguses oli esimesi oluliselt rohkem kui teisi. „Tegime koostööd ministeeriumiga. Kui uus minister ametisse astus, siis esimesena kohtus ta meiega. Koostööd tehti innuga ja probleemidest räägiti ausalt,” meenutab Rahuoja 1990ndate teisel poolel käima lükatud tööd. „Nõukoda koordineeris tegevusi ning aitas üle Eesti jõud kokku panna. Ja midagi suutsime ka sotsiaalpoliitikas mõjutada.” Peale kuut aastat nõukoja juhtimist kutsuti Rahuoja sotsiaalministeeriumisse juba asekanclerina.

„Struktuuri muudatuste käigus tuli ka sotsiaalkindlustuse valdkond ministeeriumisse üle,” kirjeldab ta kiireid aegu, „hakkasime koostama poliitika alusdokumente.” Tema juhtimisel valmistati ette hoolekande arengukava ja hilisemad sotsiaalhoolekande seaduse muudatused. „See oli huvitav aeg, kui me regulatsiooni üles chitasime. Esimesed katsetused tehti ka IT-süsteemide arendamises.”

Nendest esimestest infotehnoloogilistest katsetustest kasvas välja sotsiaalteenuste andmeregister STAR. „See oli suur ja vastutusrikas töö,” meenutab Rahuoja. „Meil sotsiaalvaldkonnas selliseid IT-lahendusi veel polnud. See oli uudne, nii et ka naaberriikidest käidi vaatamas. Läti tundis meie lahenduse vastu suurt huvi, soomlastega tegime koostööd. Proovikiviks sai uue süsteemi rakendamine. Väga palju tegime koostööd Tallinna linnaga, et sealt mingit tõrget ei tuleks,” räägib alati koostööle panustanud Riho Rahuoja probleemidest ja planeeritud tegevustest. „Meil oli kartus, et kui Tallinn kaasa ei tule, jookseb kogu asi ummikusse. Aga Tallinn tuli ilusti kaasa,” naeratab ta rahulolevalt. „Täna on STAR igas omavalitsuses sotsiaaltöötaja tööriist.”

## Paindlikkuse aeg

„Meil on praegu enamus sotsiaalkaitsestruktuurist olemas, kogu elukaare ulatuses on meetmeid, mis ei lase inimesel n-ö auku kukkuda,” asub ta meenutama veerandsaja aasta jooksul tehtut. „Kindlustuspõhised süsteemid, puudega inimeste toetused, teenused... seda kõike saab alati viimistleda. Nüüd oleme sotsiaalpoliitika mõttes 90ndatega võrreldes väga korrastatud ja reguleeritud ruumis,” kinnitab Rahuoja, „mõnes kohas võib olla isegi üle reguleeritud.”

Mehe sõnul ongi raske leida tasakaalu vabaduse ja kõige ettekirjutamise vahel. „Väga paljud regulatsioonid ei töötagi niivõrd inimeste heaks, kui ametnike kaitseks. Ametnikuna on sul alati võimalus peituda paragrahvi taha, otsustusvabadust on siis aga vähem. See tuleneb pigem ametnike ja sotsiaaltöötajate kartusest vastutust võtta,” pakub Rahuoja selgituseks, miks tahetakse juurde standardeid ja täpseid juhiseid. Tema mõtisklusest kumab läbi ühiskonna peegelpilt: elu areneb ning seadusedki arenevad,

kuid ei jõua elule alati järele, pigem peame järgima inimlikke väärtusi ja põhimõtteid.

*Vananevate liikmetega  
heaoluühiskonnas suureneb  
vajadus erisuguste teenuste  
järele. Me peame nüüd  
muutma oma sotsiaalteenused  
oluliselt paindlikumaks ja  
kliendi vajadustest lähtuvaks.*

Vallas ja suurlinnas areneb elu eri moods ning sellega peaks Rahuoja sõnul arvestama: „Minu ministeeriumis töötamise ajal tegime kohalike omavalitsustega hästi palju koostööd, täiesti võimatu oli korraldada mõne valla ja Tallinna linna tegevusi ühtviisi, kuigi seaduse ees olid nad võrdsed.”

„Vananevate liikmetega heaoluühiskonnas suureneb vajadus erisuguste teenuste järele”, jätkab Rahuoja, „me peame nüüd muutma oma sotsiaalteenused oluliselt paindlikumaks ja kliendi vajadustest lähtuvaks.”

## Ajaressurss ja motivatsioon

„Senisest rohkem tuleb mõelda, kuidas inimesed võimalikult kauem oma elukohas hakkama saaksid,” on Rahuoja vajalike samade suhtes kindel.

Mehe sõnul pole me suutnud veel saavutada häid tulemusi omastehoolduses. „Hoolduskoormusest on jätkuvalt liiga suur osa perede kanda,” mõtiskleb ta, „neid peresid peaks saama rohkem aidata.” Aga tal on ka tegevuskava juba valmis.

„Peame rohkem arendama päevateenuseid, et pere saaks tuua hommikul hooldust vajava pereliikme hoidu ja öhtul viia tagasi koju. Ja kodus hooldamine tuleb ka lihtsamaks teha. Omastehooldajatega tuleb sotsiaaltöötajal palju suhelda ja pakkuda neile hooldamist kergendavaid lahendusi,”

selgitab Rahuoja ja lisab, et hooldajatele tuleb õpetada ka eaka inimese muutunud psüühikaga toimetulemist.

Siiski kulub sotsiaaltöö praeguses struktuuris sotsiaaltöötajate jõud olemasolevate teenuste korraldamisele: regulatsioonide väljatöötamisele, toetuste määramisele ehk eesti keeli paberimajandusele, mitte inimestega suhtlemisele.

„Võib olla jääb see suhtlus pidama vähese inimressursi taha,” arutleb Rahuoja, „sest selle kõrvalt jõutakse ka ühistegevust vähem korraldada – kaasata näiteks mittetulundusühinguid ja külaseltse.” Rahuoja sõnul on abivajajate märkamine üle Eesti väga erinev: „Juhtub ka nii, et avastatakse õigeaegset abi mitte saanud inimene ja siis kõik imestame, et kuidas see on võimalik ja kus olid teiste silmad.” Ta selgitab, et sotsiaaltöötajate töö peab olema korraldatud nii, et neil jääks aega ka märkamiseks. „Märgata aitab koostöö külaseltside ja mittetulundusühingutega,” kinnitab Rahuoja, toetudes Hiiumaa kogemusele, „üldjuhul on neil informatsioon oma inimeste kohta alati olemas.”

Vahel jääb puudu (töö)ajast, vahel aga lihtsalt inimlikust huvist. „Motiveeritud sotsiaaltöötajaid jääb puudu, meil on sellesse valdkonda vaja rohkem inimesi!” kinnitab Rahuoja. „Vaatame, kui palju on juurde tulnud eakaid kliente, samas proportsioonis on vaja rohkem ka sotsiaaltöötajaid.” Paadunud optimistina näeb Riho Rahuoja alati nii valgust tunneli lõpus kui ka võimalusi sinnapoole liikudes asju parandada. „Tulevik ei ole väga tume,” väidab ta enesekindlalt. „Selleks läheb vaja rohkem tööjõudu, aga mõistmist ja arusaamist, et see on väga oluline ja vajalik töö, no seda tuleb ka pidevalt juurde!”

Rahuoja sõnul on hea näha, et noored mõistavad sotsiaalprobleemide olemust

ning saavad aru, et need vajavad tähelepanu. „Seda äratundmist on juurde tulnud küll,” ütleb ta. Meie ümber on tekkimas ettevõtluse sotsiaalsed vormid ja valdkonna probleemide lahendamises näevad need inimesed enda arenguvõimalusi.

„Täna mõistetakse sotsiaalset ettevõtlust veel veidi erinevalt,” räägib Rahuoja. „Üks asi on toota sihtrühmale, erivajadustega inimestele, teine asi on aga kaasata sotsiaalselt nõrgemaid inimesi oma ettevõttesse, ja selle peale mõeldakse praegu vähe.”

Rahuoja hinnangul on ühiskonnas vähemaks jäänud puudega inimeste kartust: „Ma olen päris mitme ettevõtjaga rääkinud, et puudega inimestele tööd leida. Ettevõtjad on vastutulelikud olnud ja ka ise ideid välja pakkunud: leidnud osakoormusega töövõimalusi ja mitte liiga keerulisi töid. Mõni ei saa üldse aru, teine jälle haakub paremini.”

## Kui asjad ei suju, siis püüa asja parandada

Lihtsalt sõnastatud eesmärgid on teda mõnikord viinud keeruliste väljakutseteni. „Nii negatiivse fooniga pole ma vist kunagi ajakirjanduses figureerinud, kui minister Maret Maripuu ajal,” meenutab Rahuoja 2009. aastat sotsiaalministeeriumis. „Meil olid kaks ränka teemat korraga käsil: puuetega inimeste sotsiaaltoetuste IT-lahendus ei saanud õigeks ajaks valmis ja pensionite kojukanne lõpetati. Iga päev pidin seletama, miks asjad nii halvasti on. Ja kõigest ei saanud ju ka avalikult rääkida. Tol korral vedas arendaja lihtsalt alt, aga välja ma seda öelda ei saanud, sest siis oleks arendaja üldse ära kõndinud ja me oleks veel suurema probleemi ees seisnud.” Seega tuli halbade valikute vahel laveerides rahulikult edasi toimetada, sest kõik teadsid, kuhu ollakse teel.

## Eluks ettevalmistumise kursus

Kui 90ndatel leiti sotsiaaltöötajad mujalt üle jäänud või mujal end tõestanud inimeste hulgast, sest taasiseseisvunud riigi sotsiaalpoliitika oli vaja kiiresti üles ehitada, siis praegu see enam nii ei ole: sotsiaaltööd õpetatakse ja õpitakse ning tegutsemine on palju kavakindlam. Muutused ühiskonnas on aga kohati sama kiired kui toona, kui Rahuoja sotsiaaltööga alustas.

Mida noored õppima peaksid, et paremate kodanikena sotsiaalsfääri probleemidega toime tulla ja elu sama innukalt edasi viia, kui tegid seda nende eelkäijaid?

„Vaja on õppida psühholoogiat,” alustab elutöö tegija tiitli saanud Rahuoja soovitude loetlemist, „gerontoloogiast peaks ka palju teadma, sest ühiskond vananeb. Kindlasti võiks noor tunda seadusi ja nende toimimist. Aga mina saadaks inimesed enne, kui nad lähevad ülikooli sotsiaaltööd õppima, hoopis praktikale. Lihtsalt selleks, et nad saaksid aru, mida sotsiaaltöö üldse endast kujutab ja kas ta on seda nii ette kujutanud, nagu päriselus ette tuleb. Paljud sotsiaaltööd õppinutest ei tööta selles valdkonnas. Tegelikult oleks sotsiaaltöötaja koolitus igale inimesele hea, see on eluks ettevalmistumisel hea baas, ükskõik mis erialal sa edaspidi ka jätkad.”

Kui tuli hakata tegelema soolise võrdõiguslikkusega, siis andis Rahuoja teemale „mehelikku mõõdet”, nagu ta ise selgitab: „Probleemi eitajate probleem oli selles, et neil oli liiga vähe teadmisi. Inimesi peab tihtipeale koolitama, et nad ühiskondlikest probleemidest aru saaks ja hakkaks mõistma, mida me kaotame, kui me nende probleemidega ei tegele.”

Ministeeriumist suundus pikaaegne asekancler Hiiu maavanemaks. Selles ametis töötades oli ta enda tunde järgi küll sotsiaalvaldkonnast eemal, kuid sotsiaalteemad pakkusid jätkuvat huvi. Nii jätkas ta näiteks ühiskondlikku tööd ajakirja Sotsiaaltöö toimetuse kolleegiumis. Pärast maavalitsuste tegevuse lõpetamist otsustas Rahuoja jätkata sotsiaalvaldkonnas, ta kandideeris edukalt Hiiumaa Sotsiaalkeskuse juhiks.

Pole aega passida – see oleks Riho Rahuoja moto juhul, kui ta sellist endale otsib. Aga ega ta ka käed rüpes passigi, sest elutööpreemia tõukab hoogsale

*Võrratu tunne on, kui saad igal hommikul ärgata oma metsatalus. Jood kohvi, söödad hobused ära ja sõidad tööle. See annab energiat.*

tegutsemisele. „Ma ei saa lõdvemalt lasta,” arvab ta.

„Tahame laieneda, luua Hiiumaa inimestele võimaluse kasutada lisaks kohaliku omavalitsuse teenustele kohapeal ka enamikku riiklikest teenustest,” selgitab Riho Rahuoja oma eesmärgi. „Valmistume looma kogukonnas elamise kohti, tegeleme ööpäevaringse erihooldusega. Nelja omavalitsuse liitmisega oleme paraja väljakutse ees: igal pool on asju tehtud natuke erineval moel. Nüüd sõelume parimad praktikad välja, et nendega edasi minna. Aga väljakutse on väga vinge, mulle meeldib!”

Lääne-Virumaalt pärit Riho Rahuoja jõudis perekondlike muutuste toel Hiiumaale ja peab end täna täieõiguslikuks hiidlaseks: „Võrratu tunne on, kui saad igal hommikul ärgata oma metsatalus. Jood kohvi, söödad hobused ära ja sõidad tööle. See annab energiat.” Ja kui elu lähebki närvilisemaks, asub tööõpetuse-kunstiõpetaja haridusega Rahuoja puutööd tegema, näiteks raiub üles palksauna. „Seal on hea perekonda ja sõpru saunatada,” muheleb ta ning jagab värsket uudist: „Septembrist alustan Hiiumaa Ametikoolis õppimist palkmajade ehituse erialal. Kahe aasta pärast peaks olema see amet ka selge.”

S

# Väikesest suureks – kas jõult või mõistuselt? 2017. a haldusterritoriaalse reformi mõju omavalitsuste hoolekandele



Jüri Kõre, PH.D

sotsiaalsotsiaalkorraldus lektor, Tartu Ülikool

Koostöös Tartu Ülikooli sotsiaaltöö ja sotsiaalsotsiaalkorraldus magistriõppe üliõpilastega valminud valikuline analüüs haldusterritoriaalse reformi mõjudest esmatasandi hoolekandele keskendub neljale peamisele teemale: sotsiaalhoolekande korraldus ja personal; toetused ja teenused; hoolekande rahastamine; kogukonna (uuesti) määratlemine.

## Sissejuhatus

Haldusreform (ja haldusterritoriaalne reform kitsamalt) on viimase veerandsajandi jooksul olnud üks kõige rohkem tähelepanu pälvinud halduspoliitika küsimusi Eestis. Vaidluste kõrval omavalitsuspoliitika üle on jäänud märkamata tõsiasi, et omavalitsus kui iseseisev haldustasand ja sotsiaalhoolekanne kui selgelt piiritletud ühiskonnakorralduse valdkond on meil tegelikult n-ö põlvkonnakaaslased. Mõlemad pärinevad 1990. aastate algusest: kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) 1993. ja esimene sotsiaalhoolekande seadus (SHS) 1995. aastast. Seega mõjutasid omavalitsuskorralduse senised nõrkused hoolekannet ning uute üksuste tugevused peaksid jõudu lisama ka sotsiaaltööle.

Käesolev valikuline analüüs haldusterritoriaalse reformi mõjudest esmatasandi hoolekandele valmis allakirjutanu ja Tartu Ülikooli sotsiaaltöö ja sotsiaalsotsiaalkorraldus

magistriõppe üliõpilaste koostöös. Vaatluse all on omavalitsuste ühinemine Harju-, Hiiu-, Pärnu-, Tartu-, Viljandi- ja Võrumaal. Uuringu käigus koostati grupitööna intervjuu kondikava ja tehti vastavalt võimalustele kas grupi- või individuaalintervjuud omavalitsuste hoolekandespetsialistidega. Intervjuud toimusid k.a mais ja juunis. Analüüs keskendub neljale peamisele teemale: sotsiaalhoolekande korraldus ja personal; toetused ja teenused; hoolekande rahastamine; kogukonna (uuesti) määratlemine. Paralleelselt spetsialistide küsitlemisega töötati läbi omavalitsuste koduleheküljed: omavalitsuse juhtimine, eelarve, ühinemisleping. Arvesse võttes tõsiasi, et tegelikult reform ikka veel kestab, on järelduste tegemine moodsat terminoloogiat („tõendus põhine”) kasutades praegu veel võimatu. Seetõttu on ka artikli järeldused üsna ettevaatlikud ja esitatud pigem tinglikus, mitte kindlas kõneviisis.

## Lühidalt naabrite kogemustest

Värskeima ülevaate naabrite haldusterritoriaalse reformi peamistest aspektidest esitab kokkuseaduse G. Sootla hiljuti ilmunud artiklite kogumikus (Haldusreform 2017, 2018). Selles leiduvat kordamata nendime vaid, et Eesti 2017. a omavalitsuskorralduse uuendajatel on kasutada naabrite rikkalik kogemus. Kui jätta kõrvale omavalitsuse kui iseseisva haldustasandi taastamine Eestis, Lätis ja Leedus 1990. aastate alguses, siis oleme Balti mere ümbruse riikidest viimase veerandsajandi jooksul viimane kohaliku halduse reformija (Swianiewicz jt 2017). Leedu 1995. a reformi tulemuseks on 60 omavalitsust, 2018. a alguse andmetel oli keskmine elanike arv omavalitsustes 48 tuhat. Läti 2009. a reformitud omavalitsused on Eesti omadega samas suurusjärgus: 119 omavalitsust, keskmine elanike arv 16 tuhat; Eestis valdu-linnu 79, elanikke keskmiselt 17 tuhat.

Kui minna halduskorralduse kirjeldamisel detailsemaks, siis tuleb ilmsiks erinevusi nii vastutuses kui ka ülesehituses: Leedus on omavalitsuste vastutada ka siseturvalisus, tervishoid, ettevõtlus jms; 60 omavalitsusstaatusega territoriaalse üksuse sees eristatakse 500 naabruskonda (*seniūnija*). Eravestlustes on Leedu kolleegid avaldanud arvamust, et sotsiaaltöö korraldamiseks on Leedu omavalitsus liiga suur ja üks seda hoiakut toeta ka alates 2008. aastast ellu viidav detsentraliseerimispoliitika. Nimelt on aastatel 2005–2007 peetud läbirääkimiste tulemusel loodud Kaunase, Šiauliai ja Švenčionyse sees uued omavalitsusüksused (*Implementation ...* 2014). Leedu kolleegid rõhutavad veel asjaolu, et haldusterritoriaalse reformi võtmeküsimus-võtmesõna on kompetents – eri valitsemistasandite vaheline kompetentsi jagamine (loomulikult

koos vastava rahastusbaasi tagamisega) ning institutsioonide ametnike ja töötajate kompetentsi tõstmine (Astrauskas 2014). 2009. aastal langetati otsus luua omavalitsuste koosseisus tervisedendusega tegelevad bürood (Kalediene jt 2011). Omamata küll infot selle ettevõtmise tulemuslikkusest, kirjeldab see ootusi, mida Leedu omavalitsustele pannakse. Tervisedendus on valdkond, mille puhul Eestis on vastutus ja tegevused paika pandud väga ebamääraselt, kuid KOVid on seni olnud selles kindlasti tagasihoidlikud „tegijad”.

Lätis on pilt eelnevale vastupidine. Kui Eestis on ühe alternatiivina omavalitsuste liitmisele/liitumisele püütud (üsna väheseduga) arendada omavalitsuste koostööd, siis Lätis on kaks mõnevõrra vastandlikku halduskorraldust efektiivsemaks muutvat skeemi ühendatud ja 119 omavalitsust koondatud 29 koostööpiirkonda. Koostöö toimub ka sotsiaal- ja tervishoiuteenuste osutamisel/korraldamisel. Lätlased on meiega sarnaselt kimpus riiklike ja kohalike hoolekandeteenuste konkreetse kliendi jaoks tervikuks sidumisega ja praeguse korralduse puudusi püütakse siluda koostööpiirkondade tasandil.

## Haldusterritoriaalne reform ja hoolekande haldamine

Kuid tuleme nüüd analüüsi tulemuste juurde. Luhtunud 2000. a reformikatsel järel Eestis toimunud linnade-valdade vabatahtliku ühinemise esmane ja kõige käegakatsutavam kasu esmatasandi hoolekandele oli erialase halduse tugevdamine. Varasema ühe-kahe spetsialisti asemel (lisaks sotsiaaltöötajale oli vallavalitsuse koosseisus enamasti ka üks-kaks hooldustöötajat) loodi kõikjal sotsiaaltöö või sotsiaalhoolekande teenistus või osakond. Samasugune muutus toimus 2017. aastal. Ainsana eristub

analüüsitud omavalitsuste seas Lääneranna vald, kus sotsiaalhoolekannet ei korralda samanimeline, vaid hariduse-, kultuuri- ja sotsiaalosakond. Mõneti kodanikku eksitav on paaris omavalitsuses kasutatav nimetus sotsiaal- ja tervishoiuosakond. Kehtiv tervishoiuteenuste korraldamise seadus ei näe kohalikule omavalitsusele ette vastavat kompetentsi, st rolli tervishoiu juhtimisel, ning kohalikust eelarvest rahastatav tervishoiuteenuste ost on mahu mõttes marginaalne. Seega on omavalitsuse tasandi võimalused sellesse valdkonda sekkumiseks minimaalsed. Võib väita, et suhteliselt kõige tugevam on sotsiaalhoolekande administratsioon praegu saartel: Saaremaa valla sotsiaalosakonnas on koos kolme tähtajalise projekti juhiga kokku 29, Hiiu valla sotsiaalosakonnas 9 töötajat. Mandriga võrreldes suurem töötajate arv on tingitud saartel valitud haldusmudelitest: Saaremaal on haldamiseks küll paljude mandri omavalitsusega sarnane kesk- (valavalitsus) ja piirkonnatasandi (teenuskeskus) kombinatsioon. Mandriga võrreldes suurem sotsiaaltöötajate arv tuleneb sellest, et pea igas teenuskeskuses on sotsiaaltööspspecialistid. Hiiumaa suhteliselt suurem meeskond on komplekteeritud endistele valdadele osavalla staatuse andmise pinnal: igas osavallas on sotsiaaltöötaja, lisaks kahe osavallas ka hooldustöötaja. Magistrandid tituleerisid selle haldusmudeli 1,5tasandiliseks haldamiseks<sup>1</sup>.

*Sotsiaaltöötajate erialasest spetsialiseerumisest võib enam ilmselt laste hoolekanne ja lastekaitse, kuid tugevust saab juurde ka eakate ja puuetega inimeste töövaldkond.*

Intervjueeritud spetsialistide selgituse järgi on teenuskeskuste sotsiaaltöötajate alluvussuhted korraldatud eri mudeleid järgides: esiteks sektoriaalse töökorralduse mudel, kus nii vallamajas kui teenuskeskuses olevad töötajad alluvad vallamajas istuval peaspetsialistile; teise variandi kohaselt on nad regionaalsete struktuuride iseseisva kompetentsi ja otsustusõigusega töötajad. Võimalik, et kasutusel on ka kolmas variant, st segastruktuur, mispuhul üks spetsialist on iseseisev, teine aga keskusest juhitud. Sellise võimalusega ei osatud uuringut planeerides arvestada ja vastavad täpsustavad küsimused jäid esitamata. Milline mudel on parim, seda võiksid arutada teoreetikud, aga tegelikult valib parima lahenduse välja ikkagi praktika. Magistrantidega peetud seminaris tekitas kõige elavam arutelu Hiiu valla juhtimismudel. Seda põhjusel, et osavald kui omavalitsuse sisene haldusstruktuur on KOKSis kirjeldatud, mis tähendab, et vähemalt mõtteliselt on osavallal olemas teatud otsustusõigus. Teenuskeskus, piirkonnakeskus vms nimega üksus on seaduses defineerimata ja nendes tegutsevaid sotsiaaltöötajaid oleks korrektne käsitleda vastava osakonna või teenistuse koosseisu kuuluvate spetsialistidena.

Uued loodavad sotsiaaltöötajate ametikohad kannavad lastekaitse-, laste hoolekande, eestkoste-, sotsiaalteenuste jms spetsialisti nimetust. Sõna „uus” on mõneti tinglik, sest ühes ühinevas vallas võis lastekaitsetöötaja olla iidsetest aegadest, teise või teiste valdade elanike jaoks on see aga uus ametnik. Kavas on luua ka märksa põnevamaid ametikohti: näiteks osakondade-ülene infotöötaja Viljandi vallas, kes peaks menetlema lihtsamaid avaldusi kogu omavalitsuse

<sup>1</sup> Mandri omavalitsustest on personaliga hästi varustatud Jõgeva vald: 13 tuhat elanikku, 15 sotsiaaltöötajat, sh osakonna juhataja ja üks peretöötaja (vähem kui tuhat elanikku ühe spetsialisti kohta).

kompetentsi piires. Silmas pidades seda, et toimetulekutoetuse määramine on rangelt eeskirjast lähtuv ja „masina”, st STARi programmi poolt kontrollitud tegevus, siis võib needki avaldused rahumeeli jätta infotöötaja lahendada. Kindlasti peaks aga selliselt kogunev teave majandusraskustes vms peredest jõudma tema arvutist sotsiaaltöötajate arvutitesse. Mis puudutab reformijärgset sotsiaaltöötajate arvu, siis siin joonistusid välja kõik kolm võimaliku varianti: töötajate arv jäi kas samaks, suurenes või vähenes. Käesolevas analüüsis oli rohkem neid variante, kus töökohtade arv ei muutunud. Selline tulemus võib olla seotud muuhulgas ühinemislepingus kokkulepituga.

### Sotsiaaltoetused ja -teenused

Allakirjutanu on kord ise refereerinud Sotsiaalkindlustusameti (SKA) optimistlikku arvamust, et haldusterritoriaalse reformi järel on kõigis 79 omavalitsuses kasvõi formaalselt olemas kõik SHS nõutavad (13) kohalikku sotsiaalteenust (Kõre 2018). See optimism ei pruugi olla õigustatud. Küsides infot olemasolevatest, puuduvatest ja defitsiidiga (mahuliselt suurendamist vajavatest) teenustest, saime kõige selgemad vastused defitsiidi kohta. Rahuldamata on nõudlus sotsiaaltranspordi, tugisiku ja isikliku abistaja ning koduteenuse järele, mõnel pool vajaksid sotsiaalhoolekande kliendid hoopis paremaid elamistingimusi (näiteks teenustega majas vms). Mõneti võib arusaam, millist teenust on omavalitsuses vaja arendada, olla seotud 2016. aastal koostatud maakondade sotsiaalhoolekande arengukavadega (Sotsiaalteenuste arendamine maakondades 2016–2020, 2016). Analüüsi koostajad olid osalt tollased ja ka hetkel ametis olevad omavalitsuste sotsiaaltöötajad ning nad

esitavad uuesti samu seisukohti, mida kaks aastat tagasi. Pilt ei ole siiski nii ühtlane, kui kokkusurutud analüüsist võiks järeldada. Näiteks Hiiu vald pidas küsitavaks tugisiku ja isikliku abistaja teenuse arendamise vajalikkust, sest hetkel pole nende teenuste järele nõudlust. Samas on koduhooldajad väga üle koormatud ja puudu on Hiiumaa elanike arvu ja olemasolevat hooldekodu kohtade arvu silmas pidades ka päris tubli hulk üldhooldekodu kohtadest.

*Rahuldamata on nõudlus sotsiaaltranspordi, tugisiku ja isikliku abistaja ning koduteenuse järele, mõnel pool vajaksid sotsiaalhoolekande kliendid hoopis paremaid elamistingimusi.*

Praegust kohalikku teenusekorraldust „ilustab” see, et mitmed teenused on nii ääremaadel kui ka mõnes keskuses olemas tänu SKA projektile „Integreeritud teenuste osutamine toimetulekuraskustes inimestele”, milles pakutavad teenused on psühholoogiline, pere- ja võlanõustamine, tugisiku teenus jm. Plaani järgi lõppeb projekt 2018. a lõpus. Pole garantiid, et kõik praegused SKA rahastatavate teenuste pakkujad on järgmisel aastal kohalike eelarvete rahastusel. Kas defitsiitsete tugisiku-, võlanõustamis- jt teenuste osutamine jätkub? Eilse ja tänase teenusekorralduse võrdlus toob välja mitmeid mõtlemapanevaid seiku. Miks näiteks suurimal ühineval omavalitsusel on ühinemiseelsest ajast kaasa võtta ainul üks teenus, väiksemal aga kogu SHS ette nähtud pakett (2017. a 11 teenust)? Samasugune pilt vaatab vastu institutsionaalsete teenuste osas, kus suurima ja jõukaima liituja territooriumil ei olnud ühtegi ei era ega avalikku sotsiaaltöö institutsiooni, aga elanike arvult ja eelarvelt märksa väiksemad partnerid töid kaasavaraks mitu asutust (erinevat teenust)!

Ühinemislepingud, mis keskenduvad otsese haldamise ümberkorraldamise kõrval investeringutele, ei ole ülearu hoolekandesõbralikud. Kaudne kasu sotsiaaltööle on teenuskeskuste loomise kaudu maapiirkondade sotsiaaltöötajatele hea töökeskkonna kindlustamine. Teenuskeskusi on analüüsi andmetel põhiliselt kahte liiki: endistesse vallamajadesse paigutatud keskused (bürood) ja valla hallatavate asutuste ruumides asuvad keskused (koolimaja, päeva- või kogukonnakeskuse vms maja). Haldusreformi nõustanud eksperdid on vihjanud, et sugugi kõigil teenuskeskustel ei pruugi olla pikka tulevikku. Magistrandid pidasid perspektiivikamaks neid sotsiaaltöötajate töökohti, mis asuvad ühes majas mõne teenusepakujaga. Sellesse kohta on olemas klientide vool, sõltuvalt asutuse profiilist on võimalik teha ennetavat tööd jne. Palju sõltub aga keskuse asukohast, st kas see asub teel maakonna vm linna või jääb uue valla äärealale. Hinnanguliselt igas neljandas-viiendas ühinemislepingus on sees lubadus renoveerida sotsiaalkeskus, hooldekodu, päevakeskus, ehitada lasteaia hoone ümber hooldekoduks vms. Samuti hakkasid silma kavatsused muuta seni ühe sihtgrupi teenistuses olnud institutsioon universaalseks, nii lastele, eakatele kui puuetega inimestele tegevusvõimalusi pakkuvaks asutuseks.

Ilmselt on paljude omavalitsuste elanike, sotsiaalteenuse kasutajate aktiivse arutelu objektiks täna ja ka homme teenuste hinnakujundus. Analüüs näitas hinnakujunduse suhtes omavalitsuste sarnaseid käitumusmustreid. Nimelt seda, et kus teenus oli eile tasuta, seal võib see täna olla juba (osaliselt) tasuline. Kus teenuse saamiseks kehtis eile kliendi omaosaluse nõue, seal on täna omaosaluse määr eilsega võrreldes tõusnud! Mõnel juhul võib kohata mehhaanilist

hinnakujundust, mille vastu energiliselt võitleb õiguskantsleri büroo. Näiteks on üks elava isiku koduhooldusteenuse omaosaluse määr erinev, sõltudes sellest, kas tal on või pole lapsi, st seadusjärgseid ülalpidajaid. Esimesel juhul madalam ja teisel juhul kõrgem. Selline käsitlus ei lähtu teenusesaaja tegelikust majanduslikust olukorrast, vaid mõnelgi juhul ilmselt valest eeldusest, et kaks põlvkonda käsutavad ühiseid ressursse.

Silmanähtav ja kergesti fikseeritav muutus on toimunud toetuste maksmises. Suhteliselt must-valge pilt, mille järgi väikesed omavalitsused olid varasemalt pigem universaalsete ja suuremad nii universaalsete kui ka vajaduspõhiste (sissetulekute suuruselt sõltuvate) toetuste maksjad, on kadunud. Lihtsustatult võib öelda, et peale on jäänud suuremates omavalitsustes kasutusel olnud mudel. Sõltuvalt kokkulepetest on uute hoolekandeline abi osutamise määruste ja toetuste loend tänaseks siiski vähemalt ühe-kahe toetuse liigi võrra pikem kui varasem pikim loend liitunud omavalitsustes. Ka toetuse määrad on üldjuhul liikunud ülespoole ja sealt leiame varasemast hoopis suuremaid numbreid. Järvamaa ei olnud meie uuringu objektiks, kuid sealne sünnitoetuste näide on üsna kõnekas. Niisiis on sünnitoetuse suurus Paide linnas 400, Järva vallas 650 ja Türi vallas 700 eurot. Nendest numbritest vaatab vastu ühtaegu nii omavaheline konkurents (võitlus maksumaksja pärast) kui ka kaudne konkureerimine riigi perepoliitikaga, 320 eurose riikliku sünnitoetusega. Viimast püütakse lääneriikides üldjuhul vältida, sest see ähmastab vastava valdkonna poliitikat. Maksumaksja poolehoid võidetakse pigem kohaliku maksu- (kohaliku tulumaksu määra) ja teenusekorralduse ning teenuste tariifide optimaalsel tasemel hoidmise teel.

Tõusnud on ka omastehooldajatele makstavad toetused. Kui näiteks puuetega lapse hooldajatoetuse riigi keskmine on pisut üle 50 euro, siis reformimata omavalitsustes ulatub sügava puudega lapse hooldajatoetus 2018. aastal 200 (Võru linn) ja liidetud omavalitsustes 250 euron (Tori vald).

Artikli piiratud maht ei luba süveneda vägagi mitmekesisesse vajaduspõhiste toetuste maailma. Sotsiaaltoetuste hindamisel on kõige üldisemaks kriteeriumiks see, et need peaksid saajaid aitama vältida või vältida süvavaesusest (Kuddo jt 2002). Kuna nii mõnelgi kohalikul vajaduspõhisel toetusel on pigem kriisiabi maik, siis ilmselt need ka nimetatud kriteeriumile ei vasta.

## Sotsiaalhoolekande kulud kohalikus eelarves

Kõige raskem oli võrrelda sotsiaalkaitse kulutusi ja hinnata, kas 2018. aasta eelarve loob sotsiaaltöötajatele varasemaga võrreldes paremad võimalused oma ülesandeid täita või mitte. Mehhaaniline protsentide võrdlus – suuremal liitujal oli sotsiaalhoolekande kuludeks näiteks 6%, väiksematel 8% ja 10%, mis uues omavalitsuses tähendab „endiste väikeste” valdade elanike jaoks kehvema tingimusi – oleks liiga lihtne ja riskantne analüüsimise tee. Selgelt positiivse momendina saab seoses rahaga välja tuua sotsiaaltöötajate palkade ühtlustamise: varem madalamat palka maksnud valdade sotsiaaltöötajatele kehtestati kõrgem palgamäär. Intervjuueritid Põhja-Sakala valla esindaja sõnul on nende kõrgharidusega sotsiaaltöötaja palk tänaseks riigi keskmisel või sellest pisut kõrgemal tasemel. Eelarvete võrdlust raskendas ühelt poolt varasemalt kasutatud erinevad arvestuspraktikad, mistõttu 2017. aasta eelarved olid omavahel raskesti võrreldavad, ning 2018. a riigi toetuste suurenemisest tuleneva mõju

arvessevõtt. Seetõttu tuleb tunnistada, et korrektset võrdlust, kas hoolekande rahastamine kohapealset võimekust ja võimalusi parandas või mitte, ei õnnestunud teha. Intervjuueritid spetsialistid andsid küsimustele eelarve kohta kas poliitkorrektselt mittemidagiütlevaid või ebalevaid vastuseid. Üks intervjuueritu tunnistas, et vallas on neli institutsiooni, mis kasutavad ära suurema osa eelarve rahast (st mitteinstitutsionaalsete teenuste arendamiseks kehtib ilmselt piirang). Teine julges tunnistada, et tema arvates eelarve ei kasvanud (mis võib tähendada ka vähenemist). Siiski ei saa neist väljaütlemistest otseselt välja lugeda ohtu kohalikele hoolekandele. Kui Põhja-Pärnumaa põhitegevuse eelarvest moodustavad 2018. a sotsiaalkaitse kulud 14,6%, siis sõltumata varasemast seisust, mida me ei saanud teada, on protsent tublisti üle riigi keskmise.

*Kus teenus oli eile tasuta, seal võib see täna olla juba (osaliselt) tasuline. Kus teenuse saamiseks kehtis eile kliendi omaosaluse nõue, seal on täna omaosaluse määr eilsega võrreldes tõusnud!*

Väär oleks taandada omavalitsustasandi hoolekande rahastamist kohaliku eelarve kulutuste ümberjagamise vms aspektile. Riik on pannud kohalikele omavalitsustele kohustuse võidelda sotsiaalpoliitika vaatenurgast ühe peamise ülesande – vaesusega. Samas on KOV rolli mitmel põhjusel raske määratleda. Esiteks on eesmärk sätestatud üsna ebamääraselt selle nimel tegutsemise, mitte saavutamise või kohustusena. Teisalt on sama murega tegelev keskvalitsus mõnigi kord oma tegemistes ebajärjekindel. Selle tõenduseks on vajaduspõhiste peretoetuste maksmine aastatel 2013–2017: abi sai aastaskeskmiselt 5–6 tuhat isikut (leibkonda).

Rasvane rist, mis sellele toetusele 2017. a peale tõmmati, tähendab küll ürituse ebaõnnestumist, aga see on vähetõhusa poliitikameetme valiku, mitte lastega perede vaesusest pääsemise teema. Eespool tõdesime, et kohalikul tasandil makstavad toetused teenivad pigem maksumaksjate värbamise eesmärki. Isegi kui seda suundumust korrigeerida, tekib küsimus: mille arvel. Sotsiaalministeeriumi arvutuste järgi oli riigis sotsiaalkaitsele kulutatavast rahast omavalitsuste kasutada aastal 2009 4,4%, 2015. aastaks oli see vähenenud 3,4%ni. Kommentaarid on vist liigsed.

### Kohalik identiteet ehk „uus kogukond“

Sotsiaaltöö käesoleva kümnendi üks võtmesõnadest ELis ja paratamatult ka Eestis on kogukonnatöö ehk teisisõnu kogukonna hoolekanne. Seetõttu on mõistetav, et püüdsime intervjuudes aimu saada suhtumisest uude valda kui territoriaalsesse kogukonda. Et teema ei ole sugugi tähtsusetu, seda tõendab kõige lihtsama näitena endise Ülenurme valla elanike protest liidetud omavalitsuse nimena Kambja nime kasutamise vastu.

*Ükski intervjuueritu ei näinud ennast erinevate kogukondade liitjana. Kuid see roll tekib paratamatult siis, kui igapäevases tegevuses suureneb ennetava sotsiaaltöö osatähtsus.*

Elanike vahel teatava uue ühtsustunde, omavahelise seotuse ehk kogukonnatunde kiiremaks tekkimiseks on loomulikult suurem võimalus vabatahtlikult, mitte sundliitmise teel tekkinud omavalitsustes. Siiski arvasid ka viimastena nimetatud üksustes intervjueeritud eksperdid, et noored on juba ennast häälestanud olema ja esinema uue valla lipu ja vapi all. Kogukonna

vanemal osal võtab see aega ja võimalik, et nende identiteediks on ja jääbki kuulumine omaeegse põllumajandus vm ettevõtte kollektiivi. Identiteedi kujundamisel omistasid sotsiaaltöötajad suurt tähtsust volikogule. Kas ja kuidas kaasatakse külavanemaid, seni enamasti endiste valdade piirides tegutsevaid seltse ja ühinguid jne. Kuigi kogukonna aktiviseerimine on üks sotsiaaltöötajate poolt kasutatav töömeetod, ei näinud ükski intervjuueritu ennast igapäevatoos erinevate kogukondade liitjana. Kuid see roll tekib paratamatult siis, kui igapäevases tegevuses suureneb ennetava sotsiaaltöö osatähtsus.

Magistrantide ühise arutelu tulemusena kujunes välja seisukoht, et kõige raskem on uue kogukonna väljakujunemine geograafiliselt piiritletud omavalitsustes (põhja-, lääne- jne vald). Nimetus Põhja-Pärnumaa vald rõhutab iseenesest pigem maakondlikku identiteeti ja „kustutab“ mujal Eestimaal elavate inimeste mälust seosed üsnagi tuntud Vändra vm valla suurema asulaga. Lääneranna valda ei pruugi aga maateaduses nõrk Eesti elanik isegi maakonna täpsusega paika panna.

### Kokkuvõtteks

Esimesele etapile joone alla saanud haldus-territoriaalse reformi tulemuste või mõjude analüüs ei saa olla midagi muud kui mõnede plusside ja miinuste väljatoomine.

Plusside poolele saab kindlasti kirjutada kohalikul tasandil varasemate üksikute ametikohtade asemel sotsiaalhoolekande osakondade või teenistuste loomist. Sel moel tugevneb sotsiaaltöö positsioon nii omavalitsuse sees kui ka avaliku halduse süsteemis tervikuna. Ebaselge on teenuskeskuste ja nende koosseisus olevate sotsiaaltöötajate ametikohtade perspektiiv. Ilmselt pole aga hoolekandes teisiti, kui praktikas järele proovides, võimalik keskust ja tagamaad ühendavat töökorralduse mudelit luua.

Teiseks plussiks on kahtlemata sotsiaaltöotajate erialane spetsialiseerumine, milleks omavalitsuste liitumine lõi võimaluse. Enim võidab sellest ilmselt laste hoolekanne ja lastekaitse, kuid tugevust saab juurde ka eakate ja puuetega inimeste töövaldkond. Selge plussi või miinuse kirjapanek on keerule olulistes sisulistes valdkondades: teenuste korraldus ja toetuste maksmine ning sotsiaalkulutuste maht. Kuigi vormiliselt võib kõigis uutes omavalitsustes olla SHSes nõutavate teenuste loend olemas, nõuavad mitmed selle loetelu teenused (sotsiaaltransport, tugiisiku teenus, koduteenus) nii sisulist kui mahulist arendamist, omavahel seotud teenuste (omaste-, kodu- ja institutsionaalse hoolduse) proportsioonid korras- tamist, mõnel juhul teenuse, nt päevakes- kuse teenuse sisu täpsustamist. Mõnevõrra kompaktsemaks on muutunud sotsiaal-

toetuste „pakett”, varasemad erinevused rõhuasetustes, kas valdavalt universaalsed toetused või universaalsete ja vajaduspõhiste toetuste kombineerimine, on kadunud. Järeldust, et uute omavalitsuste eelarvetes on sotsiaalhoolekande osa kasvanud, ei ole võimalik teha. Ilmselt on see reformi järgmise etapi, KOV tulubaasi ja kompetentsi täpsus- tamise küsimus. Subjektiivse mulje põhjal on mitmelgi pool uute valdade uutel juhtidel eelnenutega võrreldes rohkem elanike poo- lehoidu. Kuid sotsiogeograafilist reaalsust st tõmbekeskuste piire eirav sundliitmine ning põhja-, lääne- jms liiteid sisaldavad val- lanimed ei toeta mingilgi moel ühise kogu- konnaidentiteedi kujunemist. See tuleb on käesoleval hetkel kindlasti kõige nähtavam haldusterritoriaalse reformi miinus ja sun- nib sotsiaaltöotajaid pingutama mõistele kogukonnatöö sisu andmise nimel. **S**

*Artikli aluseks oleva materjali kogumisel ja analüüsimisel osalesid TÜ sotsiaaltöö ja sot- siaalpoliitika magistriõppe üliõpilased Eleriin Aalde, Meili Heero, Kelli Ilisson, Robin Aleks Jõgi, Anneli Kondrad, Karen Pauliin Konks, Liina Lelov-Aasmaa, Hele Plakso ja Eda Rannamägi.*

## Viidatud allikad

- Astrauskas, A.** (2014). Local Self-Government in Lithuania in 1990–2013: Changes of the Competence of Municipalities. *Public Policy and Administration*, Vol 13 No 2, 187–208.  
<https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/1607> (30.08.2018)
- Implementation experience of administrative territorial reform in Lithuania.** (2014). Ministry of the Interior of Republic of Lithuania.  
[www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/LITHUANIA\\_Rasa-Dalia-LIUTKEVICIENE\\_25-Sept-2014\\_ENG.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/LITHUANIA_Rasa-Dalia-LIUTKEVICIENE_25-Sept-2014_ENG.pdf) (30.08.2018).
- Kalediene, R., Ščeponavičius, A., Kavaliūnas, A., Ašoklienė, L.** (2011) Public health bureaus: new players in health improvement in Lithuania. *Acta Medica Lithuanica* Vol. 18. No. 4. 183–189.
- Kuddo, A., Leppik, L., Leetmaa, R., Luuk, M., Võrk, A.** (2002). Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. [www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2002-Sotsiaaltoetuste-efektiivsus-ja-moju-toojoupakkumisele.pdf](http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2002-Sotsiaaltoetuste-efektiivsus-ja-moju-toojoupakkumisele.pdf) (30.08.2018).

- Kõre, J.** (2018). Vaeste hoolekandest sotsiaalhoolekandeks. *Sotsiaaltöö*, 20. aasta juubeli erinumber, 42–49.
- Sootla, G.** (2018). Haldusreform 2017. Artiklikogumik, toimetaja S. Valner, 301–320.  
<https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/07/haldusreform-2017.pdf> (30.08.2018).
- Sotsiaalteenuste arendamine maakondades 2016–2020*** (2016). Koondaruande koostaja A. Rasu.  
[www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid\\_ja\\_tegevused/  
Sotsiaalteenuste\\_ja\\_toetuste\\_andmeregister\\_STAR/Lisainfo/mak\\_analuus\\_toimetatud.pdf](http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalteenuste_ja_toetuste_andmeregister_STAR/Lisainfo/mak_analuus_toimetatud.pdf)  
(30.08.2018).
- Swianiewicz, P., Gendźwił, A., Zardi, A.** (2017). Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Amalgamation Toolkit. Tools for Local and Central Authorities.  
<https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16>  
(30.08.2018).

# Kohalikud omavalitsused ja sotsiaalse kaitse rahastamine



Andrus Jõgi

*kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna nõunik, rahandusministeerium*

## Sissejuhatus

Kus tuleb raha sotsiaalse kaitse kuludeks? Põhiosas rahastab kohalik omavalitsus oma tegevusi selliste tulude arvelt, mille suunamise üle saab ta ise vabalt otsustada. Sellisteks tuludeks on näiteks maksutulud. Kuidas raha kasutada, seda otsustatakse kohapealsete prioriteetide põhjal, ilma riigi sekkumiseta<sup>1</sup>.

Kohalike omavalitsuste rahalised võimalused teenuse pakkumiseks on üldjoontes sarnased. Maksutulude erinevat laekumist ühtlustatakse tasandusfondiga, seejuures arvestatakse ka demograafilisest koosseisust ja inimeste paiknemisest tingitud erinevusi. Ka sihtotstarbelised toetused on kujundatud selleks, et tagada võrdsed võimalused teenuste pakkumiseks üle Eesti. 2018. aastal on **toetusfondist** kohalike omavalitsuste sotsiaalse kaitse kulude toetuseks ette nähtud **51 mln eurot** kuuele meetmele:

- raske ja sügava puudega lastele abi osutamise toetus (2,7 mln eurot)
- toimetulekutoetuse maksmise hüvitis (24 mln eurot)
- vajaduspõhise peretoetuse maksmise hüvitis (0,7 mln eurot)

- sotsiaaltoetuste ja -teenuste osutamise toetus (3 mln eurot)
- matusetootus (4 mln eurot)
- asendus- ja järelhooldusteenuse toetus (16,7 mln eurot).

Aga nagu eelnevalt öeldud, siis peamine osa sotsiaalse kaitse rahastusest ei tule toetusfondist, vaid selle määrab omavalitsus ise. Omavalitsusliidud ja Vabariigi Valitsus on kokku leppinud ja otsustanud<sup>2</sup> vähendada järk-järgult sihtotstarbeliste toetuste osatähtsust igapäevaste kohalike ülesannete rahastamisel ning asendada need laekumised tulumaksu ja tasandusfondi suurendamisega. Seega tulevikus saab veelgi määravamaks omavalitsuse enda tehtud valikud, kui palju raha paigutada sotsiaalkaitseks.

## Kas sotsiaalne kaitse on igas omavalitsuses ühtemoodi tähtis?

Teised Põhjamaad on selgelt sotsiaalse kaitse nägu, kui arvestada selliste kulude osatähtsust kohalike omavalitsuste eelarvest. Omavalitsuste sotsiaalse kaitse kulud moodustavad SKPst Soomes 6%, Rootsis 7,1%,

<sup>1</sup> Kohalike omavalitsuste sissetulekutest laekus 2017. aastal 57% erinevatest maksutuludest, 4% tasandusfondist, 10% kaupade ja teenuste müügist (nt lasteaia kohatasud, sissepääsupiletid jne) ning 26% moodustasid sihtotstarbelised toetused (peamiselt toetusfondist).

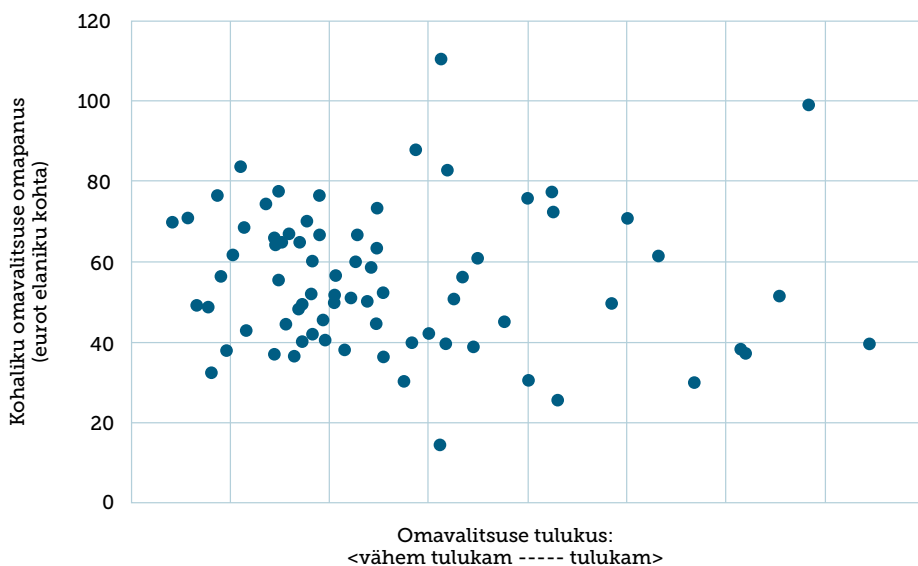
<sup>2</sup> Vabariigi Valitsuse 21.09.2017 otsus „Tõsta toetusfondis kohalike ülesannete täitmiseks antavad sihtotstarbelised toetused hiljemalt aastaks 2021 ümber kohalike omavalitsuste tulubaasi, jaotades vastavad vahendid tulumaksu ja tasandusfondi (üldotstarbelise toetuse) kaudu ja indekseerides seejuures tasandusfondi lisatavate vahendite kasvu”.

Taanis 19,7%, Norras 4,6% ja Islandil 3,1%. Eesti omavalitsuste kulusid iseloomustavad aga haridus, teed või kultuur, ja kui üldse, siis sotsiaalse kaitse kulude vähene osatähtsus. Eestis kulutavad kohalikud omavalitsused sotsiaalsele kaitsele 0,7% SKPst. Valdkonda panustatakse vähem kui kulub omavalitsuse enda valitsemisele.

**Eesti kohalike omavalitsuste sotsiaalse kaitse kulud<sup>3</sup> ulatusid 2017. aastal 146 mln euron. Sellest 16 mln eurot kaeti inimeste omaosaluse (peamiselt hooldekodu kohatasu) ja 46 mln eurot riigi toetuste arvelt (sh toetusfondist 30 mln eurot) ning 84 mln eurot panustasid kohalikud oma**

**valitsused oma muudest eelarve tuludest** (nn omapanus). Summa sisaldab omavalitsuse kogu rahalist panust, hoolimata sellest, kas teenust osutatakse ise või ostetakse sisse.

Kohalike omavalitsuste omapanus on olnud piirkonniti väga erinev, ulatudes 14 eurost 110 euronni elaniku kohta aastas<sup>4</sup>. Samas ei saa väita, et sedavõrd erinev panus sotsiaalsesse kaitsele on selgitatav kohalike omavalitsuste erinevate rahaliste võimaluste (mis on suuresti tasandatud) või inimeste abivajadusega. Kuivõrd on aga erinevus tingitud omavalitsuse juhtide eelistustest või teenuste paremast korraldamisest, ei ole üheselt selge ja vajab põhjalikumat uurimist.



**Joonis 1.** Kohalike omavalitsuste omapanus sotsiaalsesse kaitsele 2017. a üksuste<sup>5</sup> lõikes

<sup>3</sup> Sotsiaalse kaitse põhitegevuse kulud ja amortisatsioon. St investeeringud on arvesse võetud amortisatsiooni kaudu.

<sup>4</sup> Osaliselt mõjutavad tulemust ka kulude erinev kajastus ja teenuste ülesehitus, aga mitte oluliselt.

<sup>5</sup> Arvestatud ühinemistega.

## Kas omavalitsused suudavad rohkem panustada?

Millised on kohalike omavalitsuste võimalused suurendada omapanust sotsiaalsele kaitsele 2018. aastal ja edaspidi?

Kas on selleks võimalik kasutada ka tulu- baasi täiendavaks suurendamiseks saadud raha (2018. a +30 mln eurot, 2019. a +45 mln eurot ja 2020. a +55 mln eurot) või peaks see sotsiaalsesse kaitsele laekuma riigilt eraldi sihtotstarbelise toetusena? Teema on aktuaalne ja arvamusi mitmesuguseid.

Kohalike omavalitsuste sissetulekud kasvavad siiski mitte ainult 30 mln eurot, vaid prognooside kohaselt 2018. aastal u 240 mln eurot, 2019. aastal veel 93 mln eurot ja 2020. aastal veel 70 mln eurot.

**Ühtekokku on omavalitsuste sissetulekud 2020. aastal u 400 mln eurot suuremad kui 2017. aastal.** Seejuures 2/3 sellest tuleb maksutulude ja tasandusfondi laekumiste kasvust ehk tuludest, mille kasutamise üle hakkab kohalik omavalitsus otsustama ise.

Inflatsioon ja olemasolevate töötajate palga kasv „sööb” osa sellest lisarahast ära ehk realselt kogu seda raha ei saa kasutada teenuste parandamiseks. Siiski, kui kohalike omavalitsuste sissetulekud on 2020. aastal u 22% kõrgemad kui 2017. aastal, muutub tarbijahinnaindeks (THI) samal ajal 8%. Kiirem kasv ootab ees keskmist palka (u 18%), kuid palgakulud moodustavad omavalitsuste väljaminekutest u 41%.

**Hinnanguliselt 40% omavalitsuste sissetulekute kasvust ehk 160 mln eurot on 2020. aastast omavalitsustel võimalik kasutada oma teenuste parandamiseks ja seda lisaks rahale, mis läheb majandamiskulude üldisele kasvule ja olemasolevate töötajate palkade tõstmisele.**

2017. aastal on kohalikud omavalitsused panustanud sotsiaalsesse kaitsele sama

palju kui 2016. aastal, samal ajal on nende sissetulekud kasvanud 11% (+180 mln eurot). Kui arvestada siinkohal ka THI ja keskmise palga kasvu, siis realselt on omapanust sotsiaalsesse kaitsele 2017. aastal isegi kärbitud.

Ainult sellega, kui **kohalikud omavalitsused säilitaksid omapanuse sotsiaalsesse kaitsele 2016. aasta tasemel** mõõdetuna osakaaluna väljaminekutest, oleks toonud see sotsiaalsesse kaitsele 2017. aastal lisaraha 11 mln eurot (ehk u 11% rohkem kui tegelikult kulutati), 2018. aastal 16 mln eurot, 2019. aastal 22 mln eurot ning 2020. aastal juba **27 mln eurot ehk 32% rohkem kui 2017. aastal kulutati.**

Nagu eelnevalt öeldud, siis sihtotstarbeliste toetuste kasvatamine omavalitsuste rahastamisel oleks vastupidine sellele, mida keskvalitsus omavalitsustega kokku leppis. Eelistatuks peaks jääma omavalitsuste tulu- baasi kasvamine lisanduvate piiranguteta raha kasutamisel.

## Kokkuvõtteks

Kohalike omavalitsuste sissetulekud ja seeläbi ka rahaline võimekus on viimastel aastatel kasvanud jõudsalt ning kiire kasv jätkub ka järgnevatel aastatel. Lisaraha võimaldab neil soovi ja vajaduse korral tõsta sotsiaalse kaitse rahastamise osatähtsust, ilma et mõni teine valdkond selle pärast kannataks. Mitmetes piirkondades oleks palju abi ka sellest, kui suurendataks omapanust teistega samale tasemele. Haldusreform aitab võimekuste ühtlustamisele ka palju kaasa.

Meist enam arenenud Põhjamaid aluseks võttes võib eeldada, et mida rikkamaks muutub ühiskond, seda suuremat tähelepanu saab ka sotsiaalne kaitse kohalikul tasandil. Seda saab iga kohaliku omavalitsuse üksus eelarvestamisel silmas pidada. **S**

# Meretagune ühinemine tõi sotsiaaltöötajad kokku



**Kairi Lõppe**

*sotsiaalosakonna juhataja, Hiiumaa vallavalitsus*

Kuigi mandrilt vaadates paistab Hiiumaa olevat piisavalt väike, et olla üks ja ühtne saareke, on naljalembesed hiidlased läbi ajaloo saare eri piirkondade identiteeti väga tähtsaks pidanud. Nii oli Hiiumaa kuni viimase ajani jaotatud nelja valla vahel ja ühine omavalitsus – Hiiumaa vald – loodi alles mullu 25. oktoobril.

Hiidlased võtsid ka haldusreformi ette omas võtmes, igasse piirkonda jäi tegutsema oma spetsialistidega osavallavalitsus: Pühalepa, Emmaste, Kõrgessaare, Kärkla ja Käina. Huvitav on see, et senisest neljast vallast sai viis osavald: neli aastat tegutsenud Hiiumaa vald jagati taas kaheks: Kärkla ja Kõrgessaare.

## Sotsiaaltöö koostöös kogukonnaga

Uues Hiiumaa vallas koordineerib sotsiaaltööd sotsiaalosakonna juhataja. Valla sotsiaaltööspetsialisti hooleks on eestkostetasutuse ülesanded ja sotsiaaleluruumide tagamise korraldamine. Kaks lastekaitse-spetsialisti on saare piirkonnad omavahel ära jaganud. Igas osavallavalitsuses töötab üks sotsiaaltööspetsialist, kes korraldab piirkonna sotsiaaltööd.

Üldhooldusteenust osutavad SA Hiiumaa Maakonna Hooldekeskus Tohvri, Samaaria Eesti Misjon ja intervallteenusena SA Hiiumaa Haigla, ühtekokku on võimalus ligi 90 inimesele. Eri osavaldades on eakatele kokku viis päevakeskust.

Koduteenust osutavad Hiiumaa Sotsiaalkeskus, Hellamaa Perekeskus, Emmaste ja Käina osavald. Kokku abistavad 42 klienti kaheksa töötajat.

Sotsiaaltranspordi tarvis on Hiiumaa vallas viis sõiduautot ja kaks 9kohalist bussi, millest üks on kohandatud invabussiks. Hajaasustusest ja puudulikust ühistranspordiühendusest tingituna osutab vald sotsiaaltransporditeenust igas kuus ligikaudu 400 inimesele. Peamiselt sõidavad teenuse kasutajad arsti juurde nii Hiiumaa piires kui ka mandrile.

Varjupaigateenust osutab MTÜ Samaaria Eesti Misjoni Hiiumaa osakond. Võlanõustamist pakume koostöös töötukassa ja sotsiaalkindlustusametiga. Turvakodu Hiiumaal ei ole.

Vald toetab eakate ühistegevust ja erivajadustega noorte tegevusi, korraldab koolieelikutele laagreid, korraldab piduliku vastuvõtu beebidele ja nende vanematele ning muid selle sihtrühmaga seotud tegevusi.

Sotsiaaltöö korraldamisel on oluline tugev koostöö mittetulundussektori ja paljude koostööpartneritega: Hiiumaa Sotsiaalkeskus, SA Hiiumaa Maakonna Hooldekeskus Tohvri, MTÜ Diakooniakeskus, MTÜ Samaaria Eesti Misjoni Hiiumaa osakond, Hiiumaa Puuetega Inimeste Koda, SA Hiiumaa Haigla, Sotsiaalkindlustusamet, Eesti Töötukassa, perearstid, haridusasutused, Hiiumaa Lastekaitse Ühing, Rajaleidja

keskus, Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet jt.

Hiiumaa sotsiaaltöö murekohaks on madalatest palkadest tingitud toimetulekuraskused peredes, pikaajaline töötus ja järjest suurenev vajadus üldhooldekodu kohtade järele. Just seetõttu soovime pakuda eakatele erinevaid võimalusi: avasime pansionaadi Kõpu mändide all ning loome Tohvil asuvasse hooldekodusse juurde väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse kohti, edaspidi on kohtade arvu plaanis veelgi suurendada.

Rõõmu teeb, et Hiiumaal ei ole kodutuid ja tänavalapsi. Kogukond märkab abivajajaid ja annab nendest sotsiaaltöötajatele teada.

## **Tihedam suhtlus piirkondade vahel**

Kuigi Hiiumaa sotsiaaltöötajad tegid tiheidat koostööd juba enne haldusreformi, on aasta algusest harjutatud töötamist ühtse meeskonnana. Osavaldade sotsiaaltööspsialistid on regulaarselt kohtunud, et jõuda parimate lahendusteni.

Põhiline ülesanne esimesel poolaastal oli seniste erinevate praktikate ühendamine ning sotsiaalteenuste osutamiseks ja sotsiaaltoetuste maksmiseks ühtsete aluste väljatöötamine. Oleme seadnud eesmärgi, et uuest aastast oleksid teenused ja toetused ühtsed üle Hiiumaa.

Seni toimub kõigis osavaldades töö ühinenemiseelsete valdade õigusaktide alusel, seega ei ole ka vallaelanike jaoks põhimõttelisi muudatusi sotsiaalteenuste ja toetuste taotlemisel ja nende saamisel. Praegu maksub vald järgmisi sotsiaaltoetusi: täiendavat lapsetoetust iga uue vallaelaniku sündimise puhul, koolitoetust, erinevaid sotsiaaltoetusi toimetulekuraskustega peredele, sh laste huvitegevuse ja lastelaagri toetust,

eakate sünnipäevatoetust, tervisetootust, transporditoetust, hooldekodutoetust ja vajaduspõhiselt täiendavat ühekordset toetust.

Asjaajamine on uues vallas juba läinud mõnevõrra lihtsamaks: nüüd saab vallaelanik oma murega pöörduda ükskõik millisesse vallamajja üle Hiiumaa.

Piirkondade sotsiaaltööspsialistid kasutavad võimalust rotatsiooni korras asendada teise osavalla sotsiaaltööspsialisti tema piirkonnas, see annab parema ülevaate teise piirkonna inimestest ja kohapealsest praktikast. Asendamine on juba käiku läinud suvepuhkuste ajal ja tagasisidet sellele veel ootame.

Juba enne ühinemist maakonnaüleselt toimunud sotsiaaltöötajate omavaheline kovichioon jätkub ka edaspidi.

## **Lastekaitsetöö võtsid üle spetsialistid**

Märgatava muutuse on läbi teinud Hiiumaa lastekaitsetöö korraldus. Suurimas, Kärkla ja Kõrgessaare piirkonda ühendanud Hiiu vallas oli täiskohaga lastekaitsepspsialist. Pühalepa valla laste heaolu eest vastutas vee- randkohaga lastekaitsepspsialist, Emmastes ja Käinas täitsid lastekaitse ülesandeid sotsiaaltöötajad. Tagamaks kogu Hiiumaa laste parim kaitse, tegid sotsiaal- ja lastekaitsetöötajad ka juba enne haldusreformi koostööd.

Pärast ühinemist vastutab Hiiumaa laste heaolu eest kaks lastekaitsepspsialisti: üks Käina ja Emmaste piirkonnas ning teine Kõrgessaare, Kärkla ja Pühalepa piirkonnas. Järk-järgult andsid osavaldade sotsiaaltöötajad üle juhtumimenetlused ja ülevaate piirkonnas toimuvast.

Aasta algusest on lastekaitstes toimunud mitmeid muudatusi sotsiaalhoolekannet ja lastekaitsetööd puudutavates seadustes,

mille järgi on lastekaitsetöötajad oma tööd kohandanud.

Koostöös haridus-, tervise-, julgeoleku-, sotsiaal- ja õigusvaldkonna spetsialistidega hindavad lastekaitsetöötajad lapse abivajadust ning selle ilmnemisel toetavad perekondi laste heaolu eest seismisel, rakendades juhtumikorralduse põhimõtteid: jõustavad peresid ja pakuvad abistavaid meetmeid.

Hiiumaa lastekaitse peab oluliseks varajast märkamist ja tihedat koostööd ning kiiret infovahetust koostööpartneritega, mis aitab kaasa abi õigeaegsele pakkumisele.

Ühtlustamaks Hiiumaa-ülest koostööd, on loomisel laste ja pere komisjon, mis koosneb eri valdkondade spetsialistidest. Meid, hiidlast, on vähe ning lastekaitsetöötajal on võimalus varajase märkamise ning õigeaegse sekkumise kaudu panustada sellesse, et igast Hiiumaa lapsest kasvaks täisväärtuslik kodanik.

## **Hiiumaa sotsiaalkeskus areneb**

Kärdla linna poolt 2009. aastal asutatud Hiiumaa Sotsiaalkeskus pakub vallaüleseid hoolekandeteenuseid. Praegu on keskusel kolm maja: erivajadustega laste kompetentsikeskus Kärdlas, mis osutab teenuseid raske ja sügava puudega lastele; tegevustuba Kärdlas, mis pakub erihoolekandeteenuseid tööealistele puuetega inimestele; puuetega inimeste ja eakate päevakeskus Kõrgessaares. Keskus osutab ka koduteenust ja koordineerib omastehooldajate tugigrupi tegevust.

Sotsiaalkeskus arenes välja lastekeskusest, mis alustas oma tegevust juba üle 20 aasta tagasi. Erivajadustega laste kompetentsikeskus pakub päevahoidu nii koolieelikutele kui koolilastele pärast koolipäeva lõppu. Päevasel ajal toimuvad majas Kärdla põhikooli toimetuleku- ja hooldusklassi tunnid. Töötab logopeed. Kaks korda nädalas

käivad lapsed ujulas ja osalevad hobuteraapias. Viis aastat tagasi hakati kompetentsikeskuses pakkuma ka lapsehoiuteenust ja kaks aastat tagasi tugiisikuteenust.

Sotsiaalkeskuses, mis sai 2015. aastal EQUASS Assurance sertifikaadi, saavad toetatud elamise, igapäevaelu toetamise ja töötamise toetamise teenust kokku 42 Hiiumaa psüühikahäirega klienti.

20 aastat tagasi alustati erihoolekandeteenuste pakkumist psüühilise erivajadusega inimestele: esialgu Hellamaa Perekeskuses ja seejärel Kärdla linnas. Teenuse maht ja sisu on teinud läbi suure arengu. Täna pakub keskus kolme teenust: igapäevaelu toetamine, töötamise toetamine ja toetatud elamine. Lähiajal alustatakse igapäevaelu päeva- ja nädalahoiuteenusega.

Oleme rõõmsad selle üle, et meie teenusesaajatele on tagatud järjepidev abi ja tugi: laste kompetentsikeskusest välja kasvav noor saab tegevustoas üle minna täiskasvanute teenusele. Teeme kooliga viimasel aastal tihedat koostööd, et tagada sujuv üleminek ühelt teenuselt teisele. Noor tutvub oma tegevusjuhendajaga, tegevustoaga, sealsete tegevuste ja päevakavaga.

Teenuste arendamisel on kindlustunde andnud ja suureks toeks olnud järjepidev koostöö Mondriaani ametikooli praktikantidega Hollandist, kes koos Moonika Salumaaga käivad iga kahe aasta tagant Hiiumaal.

Aastaks 2021 lisanduvad veel kogukonnas elamise ja ööpäevaringne erihoolekandeteenus, mis võimaldab inimestel saada teenuseid oma kodukohas.

Kõrgessaare päevakeskus liitus Hiiumaa Sotsiaalkeskusega seoses Kärdla linna ja Kõrgessaare valla ühinemisega 2013. aastal. Päevakeskus sai enda kasutada endise Kõrgessaare vallamaja ja võimalused tegevusteks laienesid oluliselt. Varem asus keskus ühetoalises korteris ja tegevused

toimused eri kohtades.

Kõrgessaare päevakeskuse tegevused on mõeldud eelkõige eakatele inimestele. Päevakeskuses tegutseb seniortantsu rühm, käib koos võimlemisring, toimuvad huvitavad kohtumised, tegutseb kokandusring. Kord kuus toimub ühisüritus, mis alati on rahvarohke – kuni 40 osalejat. Korraldatakse koolitusi, tehakse väljasõite Hiiumaa piires, Eesti teistesse maakondadesse ja piiri taha.

Sotsiaalkeskus on uhke selle üle, et on suutnud olla omastehoolajate tugigrupile abiks selle käivitamisel ja toeks jätkusuutlikul tegevusel. Grupp käib koos regulaarselt kord kuus. See annab jõudu ja motivatsiooni omakseid edasi hooldada.

Aasta algus tõi sotsiaalkeskusele suurepärase uudise: Hiiumaa vald sai 938 000 eurot uute erihoolekandeteenuste rakendamiseks. Projektiga rajatakse aastaks 2021 Kärklasse Pargi tänavale kahekorruseline hoone, mille esimesel korrusel osutatakse kogukonnas elamise teenust 10 inimesele ja teisel korrusel ööpäevaringset erihooldusteenust samuti 10 inimesele. Kogukonnas elamise teenuse ja ööpäevaringse erihooldusteenuse saajatele tagatakse võimalus tegeleda ka töötegevustega ning ööpäevaringse erihooldusteenuse saajad saavad esmakordselt Hiiumaal elada koolitatud personali abiga erivajadustega toimetulekuks kohandatud keskkonnas. Projektile „Ööpäevaringse erihooldusteenuse ja kogukonnas elamise teenuse loomine Hiiumaal” tõi toetuse ERFi meede 2.5.1: Erihoolekande reorganiseerimine.

Ootama jääme aga sotsiaalkeskuse arendamise järgmist etappi: uut ja multifunktsionaalset keskust, kuhu on plaanitud

rajada uued ruumid nii kompetentsikeskuse puuetega lastele kui tegevus- ja töötoad erihoolekandeteenuse klientidele. Lisaks pansionaat eakatele, sotsiaaleluruumid, varjupaik, päevakeskus ja ruumid erinevate tegevuste ning ühisürituste korraldamiseks.

## Hellamaa Perekeskus

Pühalepa osavallas tegutsevad sotsiaalkeskus ja päevakeskus Hellamaa Perekeskuse all. Perekeskus pakub alates 2009. aastast eakatele ja puuetega inimestele mõeldud sotsiaaleluruumides eluasemeteenust koos seda toetavate sotsiaalteenustega. Hellamaa Perekeskusest saab vajadusel koduteenust ja sotsiaaltransporti.

Perekeskus pakub tegevusvõimalusi igas eas inimestele. Seltsing Pühalepa Lustilised koondab eakate tantsurühma ja lauluansambli. 2013. aasta sügisel asutati perekeskuse juurde MTÜ Klubi Pühalepa Vanamehed, et arendada meeste ühistegevust, uurida kogukonna ajalugu, teha heategevust ja kaasata väarikasse ikka jõudnud mehi sotsiaalsesse tegevustesse. Huvi kodukandi ajaloo vastu on viinud selleni, et ühing on välja andnud kolm Pühalepa kihelkonna merendusajalugu käsitlevat raamatut „Merele avatud maa”, „Merele elatud aastad” ja „Mere ja maa vahel”.

Hiiumaa sotsiaaltöötajad on teinud head koostööd pikka aega. Selle tõestuseks on kasvõi fakt, et sel kevadel valiti meeleolul ühispeol juba 20. korda Hiiumaa aasta sotsiaaltöötajad.

Ühinemine on koostööle veelgi hoogu lisanud: tööde selgem jaotus ja võimalus loota kolleegide abile loovad eelduse pakuda tõhusamat abi ka hiidlastele. **S**

*Hiiumaal oli k.a 20. juuni seisuga 9594 elanikku, neist lapsi 2499, tööealisi 4987 ja eakaid 2108; puudega inimesi oli 848, nendest lapsi 48.*

# Haldusreform andis Elva sotsiaaltööle uue hingamise



**Marika Saar**

*Elva abivallavanem*

Üks haldusreformi eesmärke ja ootusi on omavalitsuste suurem võimekus pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, millest väga suure ja olulise osa moodustab kahtlemata just sotsiaalvaldkond. Nii ka Elva vallas.

Elva vald moodustati kuue omavalitsuse vabatahtliku ühinemise tulemusena, see koondab 14 612 elanikku ja hõlmab julgelt üle poole Hiiumaa pindala suurust (732 m<sup>2</sup>) territooriumi. Haldusreformi tulemustest on vara teha põhjanevaid järeldusi, kuid sellegipoolest on huvitav ja õpetlik vaadata tagasi, mis on toimunud möödunud kuudel Elva valla sotsiaaltöös.

Valdade ühinemisläbirääkimiste tarbeks moodustati eraldi sotsiaalvaldkonna töörühm, kelle juhtimisel viidi läbi põhjalik uurimistöö ning lepitati kokku mõned olulised põhimõtted, millele pärast ühinemist toetuda. Seniste omavalitsuste pakutavad toetused ja teenused olid väga erinevad, mistõttu tuli välja töötada kõigile sobiv ühtne süsteem.

## Ühtlane toetussüsteem

Ühiselt leiti, et kõiki toetusi uues vallas säilitada ei ole mõistlik ning paraku kadusid mõned senistes valdades kehtinud toetused, näiteks sünnipäevatoetus, koolilõputoetus, jõulupakitoetus, küttepuude toetus. Uues Elva vallas kehtivad sissetulekust sõltumata toetused, nagu sünnitoetus, ranitsatoetus ja matusetoetus ning sissetulekust

sõltuvad toetused, näiteks tervisetootused, toetused lastega peredele, lapse toiduraha katmise toetus ning muude erakorraliste kulutuste hüvitamise toetus. Lisaks erivajadusest tulenevad toetused, nagu hooldajatoetus täisealise puudega isiku hooldajale ja hooldajatoetus puudega lapse hooldajale. Üldine põhimõte sotsiaaltoetuste ja -teenuste määramisel on paindlikkus ning lähtumine konkreetsest juhtumist ja abivajajast. Leidsime, et liialt detailsete toetuste liikide ja paika pandud määradega süsteem oleks liiga jäik ning võib liigsete piiride tõttu takistada juhtumi parimal viisil lahendamist.

Elva vallavalitsuse eesmärk on pöörata rohkem tähelepanu pigem erinevatele sotsiaalteenustele kui -toetustele. Sotsiaallosakonna üks esimesi suuri eesmärke oli võimalikult kiiresti välja töötada ja vastu võtta sotsiaalhoolekandelse abi andmise kord, et 2018. aastast oleks toetuste ja teenuste taotlemine ja eraldamine kogu vallas ühtsetel alustel ja määradega. Selle eesmärgi saavutamine tähendas pikki päevi ja tunde kestnud ühistööd, kuid tulemus oli seda pingutust väärt.

Uues vallas toimub sotsiaalnõustamine ning toetuste ja teenuste osutamine teenuskeskustes, mis asuvad kõigis endistes vallamajades, seega muudatused ei ole abivajajale nii ulatuslikud. Sotsiaaltöötajatel on kokkulepitud summa piires õigus ise otsuseid langetada ning otsustamine on endiselt

kiire ja sujuv. Mõnele on see harjumatu, aga oleme ka sotsiaalteenustele kehtestanud hinnakirja ning igaüks päris kõiki teenuseid tasuta ei saa, küll saab taotleda hinnakirja-järgsest tasust soodustust või vabastust. Igale abivajajale ja juhtumile lähenetakse individuaalselt ning ükski teenus rahapuiduse tõttu osutamata ei jää.

## Suurem meeskond

Kui endistes omavalitsustes oli tööl üks sotsiaaltööspetsialist, kes vastutas kõige eest, siis nüüd on sotsiaaltöö korralduses toimunud valdkonnasisene spetsialiseerumine ning lisandunud on sotsiaalnõunikud, kes vastutavad erinevate teenuste keske korraldamise ja arendamise eest. Nii jääb kohapealsel sotsiaaltööspetsialistil rohkem aega ja võimalust keskenduda praktilisele sotsiaaltööle. Suurem meeskond vähendab ka riski, et abivajaja jääb nõustamata, hullel juhul isegi toetamata, pelgalt seetõttu, et sotsiaaltöötajaga on tekkinud arusaamatused – nüüd on alati võimalik pöörduda vallakeskusesse või naaberteenuskeskusesse. Samas on oluline jätkata e-teenuste arendamisega, et vajadusel ja võimalusel asjaajamist veelgi lihtsustada ning edaspidi oleks võimalik esitada avaldust ka kodust lahkumata.

*Sotsiaaltöö korralduses on toimunud valdkonnasisene spetsialiseerumine ning lisandunud on sotsiaalnõunikud, kes vastutavad erinevate teenuste keske korraldamise ja arendamise eest.*

Sotsiaaltöötajad saavad rohkem üksteise käest õppida, juhtumeid arutada ning kogemusi ja praktikaid jagada. Tänu pidevale koostööle ning tegutsemise aluseks olevatele juhenditele ühtlustub ka nõustamise

kvaliteet ning otsused on läbimõeldumad. Meeskonnatöö on pidev protsess ning aja möödudes selle positiivne mõju kasvab. Julgen öelda, et sotsiaaltöö on läinud professionaalsemaks, kuid sotsiaaltöötaja jaoks paraku ka bürokraatlikumaks – iga abivajaja kohta tuleb koostada juhtumiplaan, seda töö käigus täiendada ning otsused dokumenteerida. Ülioluline on, et riik teeks jõulisi samme ning sotsiaaltöö peamine andmebaas ja töövahend STAR muutuks kasutajasõbralikumaks, ajakohasemaks ning seotuks teiste riiklike, näiteks hariduse ja päästevaldkonna andmebaasidega.

## Teenuste arendus ja koostöö

Elva valla sotsiaaltöö üheks ülesandeks on teenuste arendamine ja laiendamine üle kogu valla, arvestades, et enne ühinemist oli piirkondi, kus kõiki sotsiaalteenuseid, näiteks koduteenust ja tugiisikuteenust ei pakutudki. Samuti nõuab head logistikat ülevallalise sotsiaaltranspordi arendamine ja pakkumine. Teenuste arendamiseks oleme taotlenud ka projektiraha. Koostööprojekte on teisigi: puuetega inimeste kodude kohandamine ning Päästeameti tuleohutusprojekt „500 kodu korda” jt. Samatähtis on koostöö heade partneritega, nagu Johannes Mihkelsoni Keskus, kes pakub tööotsingukoolitusi, ka noortele. Pikaajne koostöökogemus psüühiliste erivajadustega inimeste toetamisel ja nõustamisel on MTÜga Iseseisev Elu. Elva vallas on aktiivselt tegevust alustanud puuetega inimeste ühing, kes on heaks koostööpartneriks puuetega inimeste igapäevamurede vahendamisel, aidates niimoodi vallas paremini oma tegevusi planeerida.

Elva vallas on neli päevakeskust, mis pakuvad tegevusi eakatele. Keskused on eripalgelised ning paljuski käib seal koos toimetamas kindel seltskond. Sooviksime

päevakeskuste tegemistesse kaasata senisest enam uusi inimesi ning kujundada päevakeskustest ka vabatahtliku sotsiaaltöö keskused, kus üheskoos mõeldakse, mida teha nende eakate üksilduse leevendamiseks, kes kodust välja ei saa. Elva vallavalitsus osales koos MTÜga Hoolekoda Sotsiaalse Innovatsiooni Labori koosloome arenguprogrammis, kus teenusdisaini meetodit rakendades keskenduti just eakate päevakeskuste uuendamisele. Kodanikuühenduse Sihtkapitalist sai MTÜ Hoolekoda ka toetust päevakeskuse teenuse arendamiseks.

### Üks eelisvaldkond on laste ja perede heaolu

Laste ja perede heaolu on Elva valla üks peaesmäärke. Aasta alguses toimus meil väga erinevaid osapooli kaasav visioonipäev „Mida teha, et Elva valla lapsed ja pered oleksid toetatud?“, kus kerkis esile arvukas hulk mõtteid, mida võtta aluseks edasiste sammude planeerimisel. Kaasava hariduse pakkumisel põimuvad tihedalt haridus- ja sotsiaalvaldkond ning rollid ja vastutus peavad olema täpselt paigas. Algav sügishooaeg annab võimaluse omavahel kokku tuua lastega tegelevad spetsialistid ja tugevdada koostööd erinevates võrgustikes. Plaanis on luua ka laste ja perede komisjon, kus arutatakse keerukamaid juhtumeid, pakkudes nii vajalikku tuge lastekaitse spetsialistidele.

Elva vallas tegutseb SA Elva Laste- ja Perekeskus, mis pakub nii asenduskoduteenust kui ka perenõustamise ja perelepituse teenust, laste rehabilitatsiooniteenuseid ja lasteaiateenust. Sihtasutus teeb ettevalmistusi, et luua Elva vaimse tervise kabinet,

mis parandaks märgatavalt laste ja perede võimalusi abi saamiseks. Koostööd tehakse ka tugisõistikele koolituse pakkumisel, sihtasutus korraldab ka vanemlusprogrammi „Imelised aastad“ koolitusi. Keskusest võiks tulevikus kujuneda laste ja perede heaolu toetavate spetsialistide kompetentsikeskus.

### Parandamist vajavad valdkonnad

Omajagu raskusi on olnud uue valla asendushooldusteenuse ümberkorraldamisel. Muret tekitab asendushoolduse kestlikkus, arvestades, et riik andis vallale üle alarahastatud teenuse, millega toimetulek on jäetud kohaliku omavalitsuste õlule. Lisaks ei ole vallavalitsus jõudnud veel süsteemselt tegeleda meetmetega, mis abistavad lapsi ja vanemaid alaealiste õigusrikkumiste olukorras. Siinkohal oleks oodanud riigilt rohkem koordineerimist – ei tundu kuigi mõistlik, et iga omavalitsus peab isekeskis pead murdma, selmet meetmete väljatöötamisel kogemusi jagada ja koostööd teha.

Ka tervisedendus on valdkond, mis vajaks senisest süsteemsemat tegelemist ning mille puhul võrgustikutöö käivitamine on üks olulisemaid eelseisevaid ülesandeid. Korraldada tuleks tervisepäevi ja elanikele mõeldud tervisealaseid koolitusi ning toetada tervisedenduslikke projekte.

Elva valla eesmärk on igakülgsest toetada oma elanike heaolu, tervist ja iseseisvat toimetulekut ning haldusreform on andnud selleks kahtlemata uue hingamise – sotsiaaltöö on ja saab olema veelgi rohkem strateegiliselt planeeritud ja juhitud, professionaalsem ja võimalusterohkem! **S**

# Sotsiaaltöö ühinenud Jõgeva vallas



**Aime Meltsas**

*sotsiaalosakonna juhataja, Jõgeva Vallavalitsus*

Jõgeva linna, Palamuse, Jõgeva ja Torma valla ühinemisel tekkis 2017. aasta 24. oktoobril uus haldusüksus: Jõgeva vald. Lisaks neljale omavalitsusele kuuluvad selle koosseisu ka endise Pajusi valla Kaave küla ning endise Puurmani valla Jõune, Härjanurme, Pööra ja Saduküla küla. Endise Torma valla Votikvere küla läks Mustvee vallale.

Uue valla volikogu ja valitsus asuvad Jõgeval, teenuskeskused on Palamuse ja Torma alevikus. Ühinenud omavalitsuses oli 2018. aasta 1. jaanuari seisuga 13 889 elanikku ning territooriumi suurus on üle 1000 km<sup>2</sup>.

Sotsiaalhoolekannet korraldab vallavalitsuse sotsiaalosakond. Volikogus vastutab sotsiaalvaldkonna eest sotsiaal- ja tervise-denduse komisjon. Sotsiaalosakonna tegevust planeerib ja juhib osakonna juhataja.

## Kõige tähtsam on inimene

Nelja valla sotsiaaltöötajad olid harjunud erineva töökorraldusega, erinevad olid ka lähenemine probleemidele ja suhtlustavad. Aasta alguses võtsime eesmärgi jõuda ruttu ühtse lähenemiseni. Vaidlesime palju, kuid tõi desime, et ka muutuste tuules on sotsiaaltöötajatele kõige olulisem inimene oma soovide ja vajadustega.

Alates aprillist jaotub sotsiaalosakonna tegevus kolme suunda: toetused, teenused ja lastekaitse. Valdkond on väga lai ja kitsam

spetsialiseerumine laseb ametnikel paremini oma kompetentsi tõsta.

Sotsiaalosakonna koosseisu kuuluvad 28 töötajat ja kaks projektinaiskonda Tormas: eriilmelise lapsehoiuteenuse osutajad ning kogukonnas elamise ja toetatud elamise tegevusjuhendajad. Valla kaheksas piirkonnas tegutsevad ka sotsiaalhooldustöötajad. Ka pärast haldusreformi püüame olla kodanikele võimalikult lähedal.

## Lastekaitse suund

Lastekaitsega tegelevad peaspetsialist, kolm lastekaitse spetsialisti ja üks peretöötaja. Peamised ülesanded on laste õiguste ja heaolu tagamine, lastevanemate nõustamine, ennetustegevus, laste ja perede hoolekande komisjoni töö korraldamine. Lastekaitsetöötaja aitab vanematel lahendada lapsi puudutavaid vaidlusi, abivajavast lapsest teada saamisel hindab abivajadust ja leiab lahendused lapse abistamiseks. Vanemliku hoolitsuseta jäänud lastele leitakse koostöös teiste spetsialistidega sobivad lahendused: aidatakse leida eestkostja või korraldatakse muu asendushooldus, sõlmitakse lepinguid ja tehakse koostööd asendushooldusteenuse osutajatega, esinatakse valla eestkostel olevate laste huve.

Töö on muutunud järjest keerulisemaks. Tihti kogevad töötajad, et lastega seotud probleemid ongi ainult nende vastutada. Üha sagedamini pole vanematel piisavalt

oskusi ja nii mõnigi teenuste osutaja valib, kellele ta neid pakkuda tahab. Hea koostöö on meil perenõustajatega ja eriti hea meel on, kui saame poistele pakkuda meessoost nõustajat. Nii oleme saanud sellel aastal aidata juba mitut väga raskete probleemidega poissi.

*Aasta alguses võtsime eesmärgi jõuda ruttu ühtse lähenemiseni. Vaidlesime palju, kuid tõdesime, et ka muutuste tuules on sotsiaaltöötajatele kõige olulisem inimene oma soovide ja vajadustega.*

Meie valla 20 lapsele osutavad asendus-kodu- ja perekoduteenust valla hallatav asutus Siimusti Lastekeskus Metsatareke, Põltsamaa SOS Lasteküla, Keila SOS Lasteküla, Keila SOS Noortekodu, SA Elva Laste- ja Perekeskus ja MTÜ Tartu Kristlik Noortekodu. Hooldusperedes on kaks last. Järelhooldusteenust pole veel vaja olnud, kuid Siimusti Lastekeskus Metsatareke arendab seda välja.

Peretöötaja jälgib lapse turvalisust abistatavas peres, juhendab ja toetab perekonda probleemide lahendamisel ja toimetulekul, informeerib perekonda võimalustest, kontakteerub vajadusel lastekaitse peaspetsialistiga, osutab teenuseid vastavalt sõlmitud lepingule ja hoolduskavale, korraldab pere koostööd meditsiini- ja haridusasutustega jpm. Keeruline on tegeleda õigusrikkumisi toime pannud või koolikohustust mittetäitvate lastega, sest sageli pole vajalike teenuste osutajaid ning vanemad ei taha oma lapse probleemidega tegeleda. Ka siin on suur roll jälle peretöötajal, kes aitab lapsel oma eluga edasi liikuda.

## Teenuste valdkond

Teenustega tegelevad vallas peaspetsialist, vanemspetsialist, kolm spetsialisti, neli hooldustöötajat ja kaheksa piirkonna sotsiaalhooldustöötajat. Peamised ülesanded on valdkonna arengu planeerimine ja parem töökorraldus; inimeste vastuvõtt ja nõustamine; suhtlus teenuste osutajatega; hinna-pakkumiste võtmine; abi dokumentide vormistamisel; vallaelarveliste teenuste määramise või sellest keeldumise otsuste vormistamine; kodu- ja üldhooldusteenust vajavate inimeste nõustamine, koduteenuse osutamine ja korraldamine; üldhooldusteenuse korraldamine; tugiisikuteenust, isikliku abistaja teenust, lapsehoiuteenust jm vajaduspõhist sotsiaalteenust (nt eluruumi- või sotsiaaltransporditeenust) vajavate inimeste vastuvõtt ja nõustamine; eestkosteülesannete täitmine ja eestkoste seadmine.

Piirkonna sotsiaalhooldustöötajad teenindavad valla kaheksat piirkonda: Kuremaa, Laiuse, Jõgeva linn ja alevik, Vaimastvere, Siimusti, Palamuse, Torma, Saduküla. Iga töötaja katta on umbes kümme küla või asulat ja 1750 elanikku. Igas piirkonnas on töötajal suuremas asulas oma ruum, kus ta võtab inimesi vastu kahel päeval nädalas. Töö sisuks on tagada esmane sotsiaalabi ja teavitus selle võimalustest, abistamine dokumentide vormistamisel, probleemidega perede külastamine, abi juhtumikorralduse ja/või jõustamise meetodil, toiduabi jagamine, koduteenuse korraldamine, sh kliendi hooldusvajaduse hindamine, isiku abistamine igapäevase toimetuleku tagamiseks ja isiku toimetuleku toetamine, toetavate tugiteenuste korraldamine ja osutamine, (nt abi matuste korraldamisega seotud asjaajamisel, pesu pesemise korraldamine), saatja teenus jm.

Rõhk on koostööl abivajajaga ja parimate võimalike lahenduste leidmisel.

Hoolekandeteenuseid osutame koostöös teiste omavalitsuste ja organisatsioonidega. Tugiisiku teenust ja isikliku abistaja teenust ostame MTÜlt Jõgevamaa Tugikeskus. Vajadusel aitame leida sobiliku inimese. Sotsiaaltransporditeenust pakub Vilga Trans OÜ. Kui inimene maksab selle eest ise, siis teavitame teda teenuse osutajast. Üldjuhul maksab siiski KOV, mõnikord maksavad nii KOV kui ka teenuse saaja. Piirkondade sotsiaalhooldustöötajate teenused on kliendile tasuta.

Sotsiaaltranspordi korraldamine on keerule, kuna vahemaad on suured ja vajadus ebahütlane. Piirkonna töötajatele tuleb soetada sobiv sõiduk, kehtestada on vaja teenuse omaosaluse hind, mis oleks soodsam kui transpordi tellimine eraettevõtjalt.

Puuetega laste koolisõiduks ostame teenust Lääne-Viru Omavalitsuste Liidult. Koduteenust osutab KOV oma palgal olevate sotsiaalhooldustöötajatega. Tasulist koduteenust saavad selle vajajad osta sihtasutuselt Jõgeva Linna Sotsiaalmaja. Kärdes, Sadukülas, Sadalas ja Tormas olevaid sotsiaalkortereid ning munitsipaaleluruume haldavad valla ettevõtted.

Üldhooldusteenust ostame üle Eesti. Varjupaigategenust osutab täisealiste Jõgeva Linna Sotsiaalmaja. Turvakoduteenust pakuvad Siimusti Lastekeskus Metsatareke ja Jõgevamaa Naiste Tugikeskus. Volanõustamisega tegelevad sotsiaaltöö peaspetsialist ja Sotsiaalkindlustusamet. Omasteta isikute matuse korraldame koostöös Tallinna või Tartu krematooriumiga. Toiduabi on korraldatud koostöös MTÜga Voorema Tugi, seda jagavad piirkonna sotsiaalhooldustöötajad. Vastavalt vajadustele otsime ja ostame KOVi rahastusega teenuseid ka mujalt, kui nt inimene teab mõnda

teenuse osutajat, kelle juures ta soovib seda saada.

## Toetuste valdkond

Toetustega tegelevad vallas peaspetsialist ja kaks spetsialisti. Lisaks valdkonna arendamisele on peamised ülesanded inimeste vastuvõtt ja nõustamine, abi dokumentide vormistamisel, toimetulekutoetuse taotluste vastuvõtmine, andmete kontrollimine, toetuse määramise või sellest keeldumise otsustamine, toetuse väljamaksu vormistamine riigi sotsiaalandmeregistris, vallaelarveliste toetuste taotluste menetlemine, andmete kontrollimine, isiku abivajaduse hindamine, toetuse määramise otsustamine, parkimiskaartide väljastamine, esmane võlanõustamine, sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri STAR pidamine, aruannete koostamine ja esitamine elektrooniliselt S-veebi kaudu.

Ühinemislepingut järgides kehtestasime aasta alguses toetuste määrad liitunud omavalitsuste kõrgeimate määrade järgi. Sünnitoetus on 600 eurot, seda makstakse kahes osas: lapse sündides ja aastaseks saamisel. Matusetootus on 450 eurot, esimest korda kooli mineva lapse toetus 260 eurot, sügava puudega lapse hooldajatoetus 200 eurot kuus, raske puudega lapse hooldajatoetus 100 eurot kuus, sügava puudega isiku hooldajatoetus 50 eurot kuus, raske puudega isiku hooldajatoetus 30 eurot kuus, eestkostetoetus 25 eurot kuus. Lisanduvad abivajaja sissetulekuga seotud toimetulekutoetus, vajaduspõhine toetus, tervisetootus ja vältimatu sotsiaalabi.

## Teenuskeskused Tormas ja Palamusel

Teenuskeskustes töötab kokku kaks spetsialisti. Nende peamised ülesanded on inimeste vastuvõtt ja nõustamine,

toimetulekutoetuse taotluste vastuvõtmine, andmete kontrollimine, toetuse määramise või sellest keeldumise otsustamine, toetuse määramise vormistamine riigi sotsiaaland-meregistris, vallaelarveliste toetuste taotluse vastuvõtmine, abivajaduse hindamine, toetuse määramise otsustamine, sotsiaalteenuste taotluste menetlemine, abivajaduse hindamine, teenuse määramise otsustamine, vältimatu sotsiaalabi korraldamine.

Teenuskeskuste igapäevatöö on klientidele äärmiselt oluline. Meie piirkonna abivajajate suurimaks mureks on piiratud liikumisvõimalused. Seega on vaja dokumente vastu võtta ning abivajajaid nõustada ja aidata kodu lähedal.

### Koostöö

Teeme koostööd väga erinevate asutustega. Oleme kohtunud Eesti Töötukassa Jõgevamaa osakonna, sotsiaalteenuste osutajate, Jõgevamaa Puuetega Inimeste Koja liikmete ja pensionäride ühendustega.

Juunis arutasime sotsiaalministeeriumis asendushoolduse korraldamist, sotsiaalhoolekande korraldust, kohustusi, järelevalvet, rahastamist 2019. aastal ning Euroopa Sotsiaalfondi projekte. Kohtumise lõppedes tõdesime, et see oli mõlemale poolele äärmiselt vajalik. Soovitan ka teistel sotsiaalosakondadel sotsiaalministeeriumisse külla minna, et rääkida oma piirkonna töödestegemistest ning kuulata ka ministeeriumi suundi ja mõtteid.

Igapäevases töös oleme juba kogenud, et võitsime valdade ühinemisega palju. Uus töökorraldus on ennast õigustanud. Kliendiküsitlust ei ole me teinud, kuid piirkonna sotsiaalhooldustöötajate ja sotsiaaltöötajate kaudu oleme inimestelt saanud tagasisidet, et kodu lähedal on hea abi saada. Veel on öeldud, et hea on, kui üks spetsialist tegeleb abivajadusega algusest lõpuni. Muresid on veel palju ja iga ümberkorraldus võtab aega, kuid me oleme oma tööd korraldades optimistlikud ja paindlikud. **S**

# Haldusreform Rapla vallas



**Maiu Kalmus**

*sotsiaalnõunik, Rapla vallavalitsus*

Olen omavalitsuste ühinemisest kirjutades üsna kriitiline, aga selline on minu kogemus. Lugeja saab haldusreformist hea pildi siis, kui kujutleb end korraks seisma segipaisatud maastikule, kust on just üle käinud orkaan. Esimese hooga ei saanud keegi aru, mida on vaja kõige kiiremas korras ära teha ning mis kannatab oodata. Kindel oli see, et segadusest tuleb kiiremas korras luua süsteem, et tagada omavalitsuse toimimine.

Haldusreformi tulemusena ühinesid meil neli omavalitsust – Juuru, Kaiu, Raikküla ja Rapla – üheks suureks Rapla vallaks. Juuru, Kaiu ja Raikküla olid väikevallad, kus suudeti täita kohalikule omavalitsusele pandud kohustusi, kuid pikemas perspektiivis oli nende kestlikkus ja investeerimisvõimekus väike. Inimesed olid aga harjunud ise hakkama saama ning valla toetusele loodeti aasta-aastalt vähem.

## **Ettevalmistus jäi puudulikuks**

Ühinemine on igas mõttes pikk valulik protsess. Selle käigus tuleb teha palju kompromisse, mis nõuavad ka mõnest sotsiaalteenusest ja -toetusest loobumist. Olukorrale lisas „vürtsi” maavalitsuste kadumine ja nende ülesannete osaline delegeerimine omavalitsustele. Minu arvates ei olnud ka ministeeriumid ja Sotsiaalkindlustusamet valmis ühinemisega kaasnenud suurteks muutusteks.

Ühinemise ettevalmistus jäi puudu-

likuks: polnud ülevaadet sotsiaalvaldkonda reguleerivatest kordadest eri valdades ega uue korra projekti, eelarvestrateegiat, eelarvet jne. Parema ettevalmistuse oleks kokku hoidnud palju aega ja energiat. Paljud inimesed ja asutused alles kohanevad uue olukorraga ning enne ei leita ka üles reformiga antud võimalusi elu paremaks muuta.

Selles protsessis pole selget võitjat või kaotajat. Reform peaks muutma sotsiaalteenused ja toetused elanike jaoks paremaks ning aitama saavutada sotsiaalalal stabiilsust ja turvalisust.

Rapla valla kaugem eesmärk on luua optimaalsete kulutustega kodanike huve ja õigusi arvestav sotsiaalsüsteem, mis on paindlik, kvaliteetne, läbipaistev ja vastutustundlik.

Ühinesid väga erineva taustaga omavalitsused, neil kõigil olid omad aja jooksul kinnistunud harjumused ja põhimõtted, mis mõjutasid ka sotsiaalteenuste ja -toetuste tingimusi.

Analüüsides, mis on seoses ühinemisega kõige rohkem probleeme tekitanud, arvan, et väga palju aega läks süsteemi käivitamisele: tõrked STAR programmis, uus dokumendihaldus, erinevad eelarve koostamise põhimõtted. Hulk dokumente oleks võinud varem valmis olla. Erinesid sotsiaaltoetuste määramise ja teenuste tagamise põhimõtted ja kvaliteet. Täita tuli ka seniseid lepinguid ja kohustusi.

## Keerukas ühtlustamine

Toetuste ja teenustasemetega ühtlustamine on nõudnud valla eelarvest üsna suuri summasid. Ühinemislepingu kohaselt tuli sotsiaaltoetused ühtlustada, see ei olnud aga kohe reaalne. Näiteks hooldajatoetus tulnuks lepingust lähtudes tõsta kõrgeima määran. See ei olnud aga suures vallas korraga võimalik. Väikeses vallas oli olukord teine, sest hooldajatoetuse saajaid oli vähe. Samasuguseid näiteid võib tuua ka sünnitoetuse, ranitsatoetuse, matusetootuse jne määra tõstmise kohta.

Vaidlusi ja segadust tekitasid ka sotsiaalteenuste ja -toetuse piirmäärad. Püüdsime järgida põhimõtet, et pakume elanikele teenuseid võrdsetel alustel ja nii odavalt kui võimalik, kuid piisavalt kallilt, et vältida mugavusteenuste pakkumist. Ka elanikud olid segaduses, sest nemad lootsid ühinemisest kohe paremaid teenuseid ja suuremaid toetusi.

*Sotsiaalvaldkonna  
otsuste tegemiseks on  
vallavalitsuses moodustatud  
hoolekandekomisjon,  
kuhu kuuluvad kõik valla  
lastekaistespetsialistid,  
sotsiaaltöötajad ning  
hooldekeskuste juhid.*

Uues omavalitsuses olid korrakaasutusel nelja endise valla sotsiaalvaldkonda reguleerivad määrused. Kõik sotsiaaltöötajad töötasid seega erinevatel alustel. Kolme ühinenud omavalitsuse sotsiaalvaldkonna otsuste kinnitamine vallavalitsuses tähendas lisatööd. Kõige keerukam on aga võita seniste väikevaldade elanike usaldust. Eriti seetõttu, et üks vald, Juuru, sundliideti. Sealt pärit inimestel oli ja on hirm olla alla neelatud ja jääda tähtsusetuks ääremaaks.

Esimesel ühinemisejärgsel poolaastal oli

meie töös väga palju „tule kustutamist”. Iga päev tõi välja uusi probleeme, millega kaasnem ka uusi kulutusi.

## Uus teenuste ja toetuste kord

Ühinemisejärgne esimene suur töö oli sotsiaalteenuste ja -toetuste ühtse määrase väljatöötamine. Rõhk on kvaliteetsete sotsiaalteenuste pakkumisel, tahame vähendada ühekordsete toetuste maksmist, sest nende mõju on väga lühiajaline. Uue korra väljatöötamine, ettepanekutega täiendamine ja kooskõlastamine võttis suures vallas rohkem aega, kui oli plaanitud.

Nüüd on uut korda ja süsteemi rakendatud natuke üle kahe kuu. Esialgu tundub, et asi toimib, kuid uus süsteem vajab veel kohendamist. Uudne on juhtumipõhine lähenemine, st et iga taotlust analüüsitakse eraldi ning arvestades kõiki juhtumit puudutavaid nüansse. Sotsiaaltoetused oleme näiteks ümber sõnastanud nii, et ühekordse toetuse maksmine ei oleks piiritletud kindla eesmärgiga. Sotsiaaltoetuse liike on nüüd kaks: laste ja lastega perede toetus ning täisealiste toimetulekut tagav toetus.

Ühtmoodi ja kättesaadavalt on vallas nüüdseks korraldatud kõik sotsiaalhooldekande seadusest tulenevad teenused: koduhooldus, sotsiaaltransport, sotsiaaleluruumid, hooldekoduteenus jne. Teenuseid arendatakse järjepidevalt edasi. Tagatud on endiste valdade kohustuste ja lepingute täitmine, mis puudutasid peamiselt üldhooldusteenuse eest tasumist või sünnitoetusi. Kolm omavalitsust maksid varem sünnitoetust kahes osas ning nende kohustused võeti üle. Kompromissina jäid uuest korrast aga näiteks välja eaka sünnipäevatoetus, küttepuude toetus, laste jõulupakk jne.

Sotsiaalvaldkonna otsuste tegemiseks on vallavalitsuses moodustatud hoolekandekomisjon, kuhu kuuluvad kõik valla

lastekaitsespetsialistid, sotsiaaltöötajad ning hooldekeskuste juhid. Nad vaatavad läbi sotsiaaltoetuste saamiseks esitatud avaldused, teevad ettepanekuid toetuste määramiseks ja elanike hoolekandetasutusse paigutamiseks või muule teenusele suunamiseks ning korraldavad kogu sotsiaalvaldkonna tööd. Komisjoni suur liikmeskond tagab otsuste erapooletuse ja laiapõhjalisuse.

### Kas unistused täituvad?

Ühinemine peaks justkui täitma paljude sotsiaaltöötajate salaunistuse: tegeleda kindla valdkonnaga süvitsi ja põhjalikult. Meie vallas täitus see unistus täiel määral. Nimelt soodustasid uued ametijuhendid spetsialiseerumist, mis võimaldas töötajatel tegelda oma kitsama alaga süvitsi ja tagada elanikele ka kvaliteetsemad teenused. Rapla vallas korraldavad kogu lastekaitsetööd kaks lastekaitsespetsialisti. Arvestades elanikkonna eripära ja lastega perede probleeme, on kahele töötajale töömaht paras. Endistest vallakeskustest said teenuskeskused ning sinna jäänud piirkondlikud sotsiaaltöötajad ei pea enam süvitsi tegelema inimeste probleemidega sünnist surmani, vaid keskenduvad eeskätt esmase abi ja toetuse pakkumisele. Teenuskeskuste juurde tuleb kindlasti arendada ka uusi teenuseid, et inimestel sinna ikka asja oleks. Praegune korraldus ei ole ilmselt kaua jätkusuutlik. Piirkondlikud koduhooldustöötajad alluvad

esialgu teenuskeskuste sotsiaaltöötajatele, kuid plaanis on viia nad üle hooldekodude struktuuri. Enne ühinemist oli kolmel vallal oma hooldekodu. Koduhooldus ja üldhooldusteenus on omavahel väga seotud ning hooldekodud korraldaks seda teenust paremini. Vallakeskuses on meil kaks sotsiaaltöötajat, kelle tööülesanded on ametijuhendiga jagatud. Üks sotsiaaltöötaja on spetsialiseerunud eakatele, ta hindab nende vajadusi ja korraldab teenuseid; teine tegeleb toimetulekutoetuse ja ühekordsete toetuste määramisega. Lisaks on veel sotsiaalnõunik ning abivallavanem, kes juhivad ja arendavad valdkonda.

### Kokkuvõtteks

Oleme nüüdseks saavutanud mõningase stabiilsuse: valdkonda reguleerivad määrused on uuendatud, töötajad on spetsialiseerunud ning nendele on tagatud mõistlik töökoormus ja -tasu, elanikud saavad ühtsel alusel teenuseid ja toetusi, toimib koostöö kõigi valla allasutustega jne.

Esialgne hirm, et inimesed kaugenevad omavalitsusest, ei ole kinnitust leidnud, pigem on vastupidi. Reformi tulemusel suudame nüüd täita rohkem ülesandeid, korraldada abivajajatele suuremas mahus teenuseid ning maksta vajadusel sotsiaaltoetusi. Sotsiaalvaldkonnas tuleb muutusi veel, kuid nüüd püütakse need ellu viia tasa ja targu. S

# Uued algatused hoolekandes



**Ketri Kupper**

*hoolekande osakonna peaspetsialist, sotsiaalministeerium*

Käimasoleval aastal on sotsiaalministeeriumis käivitunud mitmed hoolekande arendamise projektid. Järgnevalt annan ülevaate, mis teoksil ja tulemas, samuti julgustan sotsiaaltöötajaid koostööle projektide elluviijatega.

## Vabatahtliku tegevuse arendamine hoolekandes

Üheks olulisemaks teguriks, mis võimaldab eakal või puudega inimesel kauemaks oma koju elama jääda ja ennetada asutushooldusele sattumist, on piisav kõrvalabi nii igapäevastes majapidamistöödes kui ka isikuhoolduses. Kogukonnal ja vabatahtlikel on võimalik pakkuda sellist abi, mida kohaliku omavalitsuse korraldatavad teenused ei pruugi katta.

Eestis on vabatahtlikke sotsiaalvaldkonnas kaasatud seni suhteliselt vähe, ühtne sellekohane praktika puudub. Eri paikades on üksikuid häid kogemusi, kuid terviklikku arusaama vabatahtlike rollist ja rakendamise võimalustest pole veel kujunenud. Üheks piiranguks on kohalike omavalitsuste, aga ka hoolekandeteenuste osutajate vähene valmisolek vabatahtlikke kaasata. Kaasamine nõuab koordineerimist, milleks sotsiaaltöötajal või teenuseosutajal on oma tavaülesannete kõrvalt keeruline aega leida. Sageli ei pruugi kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja näha vabatahtlikus endale võrdväärset partnerit. Samal ajal täidavad sotsiaaltöötajad ka ülesandeid, mis ei celda põhjalikku erialast väljaõpet ning

mida võiksid teha vabatahtlikud. Seetõttu on oluline panustada kestlike koostöösuhete edendamisele kohalike omavalitsuste, kogukonna ja erinevate organisatsioonide vahel.

Sel kevadel kuulutas sotsiaalministeerium välja riigihanke, et testida vabatahtlike rakendamise koostöömudelit hoolekandes ja töötada välja üle Eesti rakendatav koostöömudel. Katseprojekti sihtrühmaks on eakad ja täisealised erivajadusega inimesed.

Hanke võitis MTÜ Eesti Külaliikumine Kodukant, kes katsetab augustist käivitud ja kaks aastat kestva projekti vältel vabatahtliku töö korraldamist enda väljapakutud koostöömudeli põhjal. Sealjuures on olulisteks partneriteks kohalikud omavalitsused, teenuseosutajad jt organisatsioonid. Projekti käigus kaasavad ja vahendavad piirkondlikud koordinaatorid vabatahtlikke ja abivajajaid.

*On oluline panustada kestlike koostöösuhete edendamisele kohalike omavalitsuste, kogukonna ja erinevate organisatsioonide vahel.*

Vabatahtlik võib abistada eakat või erivajadusega inimest nii tema kodus kui ka kodust väljaspool, näiteks hoolekandetasutuses, päevakeskuses, toetatud elamise või igapäevaelu toetamise teenusel vm hoolekandeteenusel. Vabatahtlik saab abistada ka inimest, kes ühtegi hoolekandeteenust ei saa, kuid kes vajab igapäevaseks toimetulekuks juhendamist, abistamist, järelevalvet või seltsi – selline abi ei nõua erialast ettevalmistust.

Vabatahtlik saab aidata inimesi kas personaalselt või kaudselt. Personaalse abistamise käigus teeb vabatahtlik midagi ühe konkreetse inimese heaks. Näiteks pakub inimesele seltsi, aitab lihtsamates majapidamistöödes, viib läbi emotsionaalset rahuldust pakkuvaid tegevusi, nt talletab eaka lugusid vms, või on saatjaks koduväliste sotsiaalsete tegevustega tegelemisel. Kaudse abistamise puhul saavad vabatahtliku tegevusest kasu korraga mitmed sihtrühma liikmed, näiteks võib ta korraldada hoolekandetasutuses jõulupeo või huviringi. Kaudse abistamise alla kuulub ka tegevus, mille abil vabatahtlikud püüavad teha kindlaks, kes kohalikest inimestest abi vajab, koguvad andmeid ning edastavad need sotsiaaltöötajatele. Infot saab koguda näiteks tänaval, kaubanduskeskuses või muul viisil. Vabatahtlikud võivad otsida kogukonna kaasabil inimesi, kes elavad sotsiaalses isolatsioonis või kellel on igapäevaseid toimetulekuprobleeme. Vabatahtlik ei tohi täita ülesandeid, milleks peab kasutama vastava väljaõppe saanud palgalist tööjõudu. Küll aga võib eaka või erivajadusega inimese nõusolekul ja hoolekandeteenust vahetult osutava isiku juhendamisel kaasata vabatahtlikku kokkulepitud abistavatesse toimingutesse, mis annavad olulist lisandväärtust inimese iseseisvale toimetulekule või elukvaliteedile.

Soovime, et katseprojekti tulemusena suureneks kohalike omavalitsuste

teadlikkus vabatahtlike kaasamise võimalustest eakate ja erivajadustega inimeste abistamisel; vabatahtlike kaasamise ja rakendamise abil paraneks või säiliks inimeste iseseisev toimetulek ning oleks välja töötatud üle-eestiline koostöömudel vabatahtlike rakendamiseks hoolekandesüsteemis.

Projekt viiakse ellu kuues maakonnas: Harjumaal, Hiiumaal, Lääne-Virumaal, Pärnumaal, Võrumaal ja Põlvamaal ning vähemalt 18 kohalikus omavalitsuses. Projekti lõpuks peavad vabatahtlikud olema abistanud vähemalt 1000 eakat või täisealist erivajadusega inimest. Projektis rakendatud vabatahtlikest 10% peavad olema vanemaealised (vanus 55+).

## Dementsuse kompetentsikeskuse loomine

Ehkki dementsusesse haigestunute arv järjest suureneb, teavad inimesed sellest sündroomist vähe. Mäluhäireid peetakse endiselt vananemisega kaasnevaks nähtuseks, mitte haiguseks, mille puhul tuleb abi otsida. See asjaolu tingib vaeleusaamade tekkimise ning dementsusega inimeste tõrjutuse ühiskonnas. Seega vajab dementsuse valdkonna ennetus-, tervishoiu-, hoolekande- ja erinevate tugiteenuste pakkumine ning üldine teadlikkuse parandamine senisest oluliselt enam tähelepanu. Dementsussündroomiga inimesed ja nende pereliikmed vajavad nii nõu ja abi dementsuse diagnoosimisel ning ravi määramisel kui ka selgitusi haiguse olemusest ja edasisi juhiseid võimalike teenuste ning toetuste kohta.

*Kompetentsikeskus viib ellu tegevusi, mis suurendavad inimeste teadlikkust dementsusest ja abi saamise võimalustest ning parandavad tervishoiu- ja hoolekandeteenuste kvaliteeti ja teenuste kättesaadavust.*

Kuivõrd dementsusega inimesed erinevad oma kompleksvajaduste poolest teistest eakatest, peab hooldusteenuse pakkumisel lähenema neile isikukeskselt. Ebapiisava hulga ja kvalifikatsiooniga personali ning ebasoodsa füüsilise keskkonna tõttu tehakse hooldustoimingutega seotud otsuseid sageli pigem teenuseosutaja, mitte teenuse saaja huvidest lähtudes.

Eelmainitud olukorra leevendamiseks korraldas sotsiaalministeerium sel kevadel riigihanke dementsuse kompetentsikeskuse loomiseks. Kompetentsikeskuse eesmärk on parandada dementsusega inimeste ja nende lähedaste toimetulekut, viies ellu tegevusi, mis suurendavad inimeste teadlikkust dementsusest ja abi saamise võimalustest ning parandavad tervishoiu- ja hoolekandeteenuste (sh muude tugiteenuste) kvaliteeti ja teenuste kättesaadavust.

Kompetentsikeskuse ülesanded on:

- Dementsusega inimestele ja nende lähedastele nõustamisteenuse pakkumine, sh info jagamine dementsusest, diagnoosimisest, olemasolevatest tervishoiu- ja hoolekandeteenustest ja muudest abi saamise võimalustest (tugigrupid, kogemusnõustamine, psühholoogiline abi) ning telefoni- ja veebipõhise nõustamise pakkumine (sh juhendamine, kuidas abini jõuda).
- Sihtrühmaga töötavate spetsialistide pädevuse parandamine, sh koolituskavade, -materjalide, teabe- ja juhendmaterjalide, spetsialistide tööks vajalike õppematerjalide väljatöötamine või väljatöötamises osalemine ja kättesaadavaks tegemine (nt kuidas läbi viia teraapilisi tegevusi, kognitiivset võimekust säilitavaid harjutusi jms tegevusi dementsusega inimestele), koolituste korraldamine dementsusega inimeste

hoolduspõhimõtete rakendamisel jms, mis aitavad kaasa kvaliteetsemate teenuste osutamisele; nii Eesti kui ka rahvusvaheliste heade praktikate koondamine ja levitamine spetsialistide hulgas ning kompetentsikeskuse veebilehel kättesaadavaks tegemine.

- Ekspertnõustamisteenuse osutamine, sh dementsusesõbraliku hoolduse- ja füüsilise keskkonna kujundamise põhimõtete väljatöötamine ja nende põhimõtete rakendamise koolituste ja nõustamisteenuse pakkumine sihtrühmaga töötavatele spetsialistidele, teenuseosutajatele, kohalikele omavalitsustele jt.
- Kompetentsikeskuse valdkonna arendamine, sh valdkondlikes analüüsid, uuringutes, projektides osalemine või elluviimine, rahvusvahelises koostöös osalemine, kompetentsikeskuse tegevuse valdkonnas teadmiste ja oskuste koondamine, levitamine ning kättesaadavaks tegemine kompetentsikeskuse veebilehel, samuti seminaride, koolituste, infopäevade või samalaadsete ürituste korraldamine.
- Kogukonna ja ühiskonna teadlikkuse parandamine, sh kompetentsikeskuse eesmärgi ja tegevuste tutvustamine erinevatele organisatsioonidele, kompetentsikeskuse valdkonnas oskusteabe kogumine ja levitamine, sh dementsussündroomi äratundmisele ja abivajaja märkamisele, hoiakute muutmisele suunatud kampaaniate korraldamine ning projektide, seminaride, infopäevade või samalaadsete ürituste korraldamine.

Hanke võitjaks on ühispakkumise teinud MTÜ Elu Dementsusega, SA Viljandi Haigla, SA EELK Tallinna Diakooniahaigla ja Tartu Tervishoiukõrgkool. Leping sõlmiti kuni 2021. aasta lõpuni.

Kompetentsikeskus hakkab tegutsema Tartus, Tallinnas ja Viljandis, kuid keskuse tegevus katab kogu Eestit. Sealjuures luuakse maakondlikud koostöövõrgustikud, kuhu kaasatakse kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajad ja piirkonna muud võtmeisikuid. Üle-eestiliselt viiakse läbi kontakt-nõustamisi nii dementsusega inimestele ja nende lähedastele kui ka teenuseosutajatele.

## Hoolduse koordineerimise katseprojekt

Nii hoolduskoormuse rakkerühma töö kui ka mitmete teiste viimaste aastate arendusprojektide käigus peetud arutelud on näidanud, et tervishoiu- ja sotsiaalhoolekandesüsteemi teenused ei toimi tervikliku protsessina ning inimese vaatepunktist on süsteem keeruline ja ebaefektiivne. Koordineerimine sotsiaal- ja tervishoiusüsteemi (sh kohaliku ja riigitasandi) vahel pole piisav. Samuti puuduvad ühised standardiseeritud hooldusvajaduse hindamise instrumendid, mis võimaldaksid saata inimest õigele teenusele; puudub süsteemne infovahetus ja terviklik ülevaade inimeste vajadustest ning talle juba pakutavatest teenustest; teenuste koordineerimisega peab üldiselt tegelema inimene ise või tema lähedased. Selleks et sekkumised saaksid olla tõhusad, on oluline, et abivajadusega inimene jõuaks õigel ajal õigele teenusele ning erinevad süsteemid töötaksid koos ühiste eesmärkide nimel. Valdkondade paremaks lõimimiseks on töös ka teisi projekte ja algatusi, ent oluline on, et suure ja keerulise hooldusvajadusega inimesed

(edaspidi hooldusvajadusega inimesed) ja nende lähedased saaksid terviklikumat abi juba lähiaastatel ning astutaks konkreetseid samme just selle sihtgrupi olukorra parandamiseks.

Eeltooduga seoses käivitus selle aasta augustis projekt, mille käigus katsetatakse hoolduse koordineerimise mudelit kuues Eesti piirkonnas: Tallinnas, Saaremaal, Tartus, Rakveres, Tori ja Tõrva vallas.

*Hoolduskoordineerimise pakub suure hooldusvajadusega inimestele, sh sügava puude või raske psüühikahäirega inimestele õigeaegset vajalikku tuge.*

Mudeli aluseks on nii tervishoiu kui ka hoolekande vajadusi hindava hoolduskoordineerimise ametikoha loomine esmasjärgsele. Hoolduskoordineerimise ülesanne on pakuda suure hooldusvajadusega inimestele, sh sügava puude või raske psüühikahäirega inimestele õigeaegset vajalikku tuge.

Katseprojektis kasutatakse InterRAI kontakthindamise instrumenti, mis võimaldab hinnata, milliseid teenuseid (nii tervishoiu- kui ka hoolekandesüsteemist) inimene toimetulekuks vajab. Aastase projekti tulemuste pealt hinnatakse, kas ja millisel kujul tuleks hoolduse koordineerimise mudelit rakendada kogu riigis ning kas riikliku valdkondadevahelise hindamisvahendi kasutuselevõtt oleks otstarbekas. 

# Hariduslike erivajadustega laste toetamine: muudatused põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses



**Piret Liba**

*ülldharidusosakonna nõunik, haridus- ja teadusministeerium*



**Nele Labi**

*hariduse tugiteenuste agentuuri juht, SA Innove*

Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekorraldust muudeti eesmärgiga luua õpilastele paremad võimalused võimetekohase hariduse omandamiseks. Uus regulatsioon võimaldab enam arvestada õpilase individuaalsusega ja pakkuda talle tuge, mis ei sõltu niivõrd õpilase meditsiinilisest diagnoosist või määratud puudest, kuivõrd sellest, millist õppekorraldust ja tugiteenuseid ta vajab.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 kohaselt on igal inimesel õigus haridusele. Riigikogu on hariduspõhiõiguse tagamiseks loonud õigusliku raamistiku: 2010. aastal kehtima hakanud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega sätestati Eesti hariduskorralduse läbivaks põhimõtteks **kaasava hariduse rakendamine**. Seaduse kohaselt peab kvaliteetne üldharidus järgima kaasava hariduse põhimõtteid ning olema võrdväärselt kättesaadav kõigile inimestele, sõltumata nende sotsiaalsest ja majanduslikust taustast, rahvusest, soost, elukohast või hariduslikust erivajadusest.

Kaasav hariduskorraldus põhineb eelkõige eetilistel printsiipidel, mille järgi peab iga lapsel olema võimalus tähendusriikka ja kvaliteetse hariduse omandamiseks kodulähedases koolis koos teiste omavanustega

õpilastega. Haridus on õppija jaoks kvaliteetne, kui see vastab just tema vajadustele ning aitab tal oma võimeid ja potentsiaali maksimaalselt välja arendada. Osaledes kaasavas õppeprotsessis, saab laps võimetekohaselt ning talle tähenduslikul viisil omandada kognitiivsed ja sotsiaalsed oskused, mis aitavad tal edaspidi elus paremini toime tulla. Kõige üldisemalt taotleb kaasav hariduskorraldus erivajadustega laste ja täiskasvanute sotsiaalset kaasatust. Kvaliteetne ja kohane haridus vähendab seejuures oluliselt hilisemat koormust hoolekandesüsteemile.

Selle aasta alguses muudeti hariduslike erivajadustega õpilaste õppekorraldust eesmärgiga luua õpilastele paremad võimalused võimetekohase hariduse omandamiseks. Veebruaris jõustunud põhikooli- ja

gümnaasiumiseaduse muudatustele eelnes 2016. aastal kaasava hariduse uuring<sup>1</sup>, mille eesmärk oli välja selgitada, kuidas senine riiklik hariduspoliitika ning rahastussüsteem toetavad hariduslike erivajadustega õpilaste hariduslikku ja sotsiaalset kaasamist ning õpitulemuste saavutamist. Uuring näitas, et kaasava hariduse rakendamist takistavad nii hoiakud kui ka puudulikud teadmised ja ressursid tugiteenuste osutamiseks, kuna hariduslike erivajadustega õpilaste kaasamine tavakooli ja tavaklassi ilma vajaliku toeta on kahjulik nii konkreetsele õpilasele, kaasõpilastele kui ka õpetajatele, kelle olule jääb kogu õpilase toetamine.

Nii uuringu tulemused kui ka huvi-grupidelt saadud tagasiside osutasid, et meditsiinilistel diagnoosidel põhinev kategoriseerimine ja eriklasside jaotus ei toeta kaasava hariduse juhtimõtteid, tugispetsialistide teenused ei ole abivajajale alati kättesaadavad ning riiklik rahastamissüsteem ei toeta paindlikku õppekorraldust. Uuringus sõnastati rida soovitusi, millest mitmed said seadusemuudatustega ellu viidud ning koolidele ja kooli pidajatele loodi senisest suuremad võimalused õpilase individuaalsetest vajadustest lähtuva õppe korraldamiseks ja tugisüsteemide rakendamiseks.

**Lapse vajadusest lähtuva õppekorralduse ja tugiteenuste parema kättesaadavuse tagamiseks: ...**

**... loodi senisest paindlikumad võimalused iga õpilase õppe korraldamisel.**

## **Õppe korraldamisel lähtutakse õpilase toe vajadusest ja mahust, mitte meditsiinilisest diagnoosist**

Uus regulatsioon võimaldab enam arvestada õpilase individuaalsusega ja pakkuda talle sellest lähtudes tuge. Esmast toe vajadust hindab ja tuge osutab kool. Õpilasele, kellel tekib takistusi koolikohustuse täitmisel või mahajäämus õpitulemuste saavutamisel, tagab kool **üldise toe**, mis kujutab endast õpetaja pakutavat individuaalset lisajuhendamist, tugispetsialistide teenuseid ning vajadusel õpiabitundide korraldamist individuaalselt või rühmas.

Kui kooli tagatud üldine tugi ei anna õpilase arenguks soovitud tulemusi, siis võib rakendada koolivälise nõustamismeeskonna soovitusel **tõhustatud tuge** või **erituge**. Rakendatava toe maht ja sisu ei sõltu niivõrd õpilase meditsiinilisest diagnoosist või määratud puudest, kuivõrd sellest, millist õppekorraldust ja tugiteenuseid ta vajab.

Tõhustatud tuge vajab eelkõige õpilane, kel on püsiv õpiraskus, kõnepuue, psüühika- ja käitumishäire või mõni muu puue või tervislik seisund, mille tõttu ta vajab pidevat tugispetsialistide teenust. Tavaliselt koostatakse talle individuaalne õppekava ühes, mitmes või kõigis õppeainetes. Üldjuhul kaasatakse tõhustatud tuge vajavad õpilased tavaklassi, kuid nad õpivad osalise õppeajaga kas individuaalselt või tasemerühmas, kus kasutatakse eripedagoogilise sekkumise põhimõtteid, mida järgitakse ka koosõppes tavaklassiga. Õpilast toetavad tugispetsialistid, vajadusel pakuvad talle tugispetsialistide soovitude

<sup>1</sup> Haridusliku erivajadusega õpilaste kaasava hariduskorralduse ja sellega seotud meetmete tõhusus. (2016). Centar. <https://centar.ee/case-studies/haridusliku-erivajadusega-opilaste-kaasava-hariduskorralduse-uuring/>.

järgi klassis tuge ka õpetaja või abiõpetaja. Kui koolis on piisav hulk samas vanuses ja sarnasel arengutasemel õpilasi, kes vajavad spetsiifilist õppekorraldust, nt lihtsustatud õppe rakendamist, saab õpet korraldada ka eriklassis eripedagoogi juhendamisel.

Erituge rakendatakse õpilastele, kes raske puude/liitpuude või raske ja püsiva psüühikahäire tõttu vajavad väga spetsiifilist õppekorraldust ning ressursimahukaid tugiteenuseid. See tähendab puudespetsiifilist õppekorraldust, õppekeskkonda, õppemetoodikat, õppevahendeid ja õppes osalemiseks järjepidevat ning süsteemset tugispetsialistide teenust loimituna sotsiaal- ja/või tervishoiuteenustega. Tavaklassi kaasatuna vajavad nad osajalist eraldi õpet individuaalselt või rühmas või pidevat individuaalset toetamist klassis. Õppe võib korraldada ka eriklassis.

### **Eriklasside ja -rühmade moodustamiseks on paindlikumad võimalused**

Seadusemuudatusega kaotati jäik eriklasside jaotus ja täituvuse piirnormid. Tuge vajavad õpilased võivad õppida tavaklassis, neile võib olla korraldatud osajaline individuaalne õpe või tagatud võimalus õppida eriklassis või -koolis. Õpilaste arvu õpiabirühmas, tasemerühmas ja eriklassis määrab direktor, arvestades õpilaste hariduslike erivajaduste iseloomu. Eriklassis viiakse tõhustatud tuge saavate õpilaste õppetööd läbi kuni 12 lapsega ja erituge saavate õpilaste puhul kuni kuue lapsega. Õpe õpiabi- või tasemerühmas või eriklassis peab olema õpilase vajadustest lähtudes põhjendatud ja ajaliselt piiritletud.

Häid näiteid paindlikust õppekorraldusest leiab kõikjalt üle Eesti ja siinkohal toome ühena välja Pärnumaa. Pärnu Vanalinna Põhikooli juurde on loodud õpikeskus, kus saavad 1.–9. klassini õppida lapsed, kes vajavad rahulikumat õpikeskkonda

ja väiksemat kollektiivi. Sealsed õpetajad on saanud eripedagoogilise täiendõppe või on eripedagoogi haridusega. Õpikeskus asub koolimajast üle õue ja õpilased saavad oma kunsti, käsitöö ja muusikatundides osaleda Pärnu linna huvikoolide töös. Nad osalevad kooli ühisüritustes just sellisel määral, mis nende hariduslikke erivajadusi arvestades võimalik on. Pärnu Kuninga Tänavaga põhikoolis käivad lihtsustatud õppel õppivad lapsed küll eraldi klassis, aga samas majas. Kõigile erilistele lastele on koolis leitud võimalus eri- või tõhustatud toe pakkumiseks, õpetajateks on eripedagoogid ning koolis töötavad ka abiõpetajad. Pärnu Vanalinna Põhikoolis luuakse tasemerühmi: mõnes aines (näiteks matemaatikas) toimub õppetöö paralleelselt kahes rühmas.

### **Erikoolid jäävad tegutsema ka tulevikus**

Kaasavas hariduses lähtutakse sellest, et kõik lapsed, hoolimata oma erivajadusest, õpivad üldjuhul kodukohajärgses koolis ning saavad kohanduste kaudu vajalikku tuge ja toetust. Samas keerulisemate probleemide ja diagnooside korral, nt intellektipuude või liitpuude puhul ei suuda õpilane toime tulla tavakooli ja -õppe tingimustes. Neile lastele, kelle haridusliku erivajaduse iseloom ei võimalda õppida elukohajärgses tavakoolis, tagatakse võimalus õppida erikoolis. Eestis oli eelmisel (2017/2018) õppeaastal kokku 39 erivajadusega lastele mõeldud kooli, neist 18 riigikooli (1338 õpilast), 14 munitsipaalikooli (1741 õpilast) ja 7 erakooli (190 õpilast).

Erikooli tuleks eelistada eeskätt juhul, kui tavakoolis ei ole vajalikke tingimusi ja pädevust erivajadusega lapse õppe korraldamiseks, toetamiseks ja vajalike tugiteenuste pakkumiseks. Erikoolides töötavad spetsiaalse ettevalmistuse ja kogemusega õpetajad ning on olemas vajalikud

õppematerjalid. Kompetentsikeskustena saavad erikoolid olla toeks ja nõustajaks ka tavakoolidele.

**... korraldati ümber õppe korraldamiseks ja tugiteenuste rakendamiseks soovitude andmise kord ja sisu.**

### **Soovitusi õppe korraldamiseks ja tugiteenuste rakendamiseks annavad koolivälised nõustamismeeskonnad**

Kui varem kehtinud regulatsiooni kohaselt andsid soovitusi nii maakondlikud kui ka üleriigiline nõustamiskomisjon, siis nüüd on kõigi meetmete soovitamine viidud maakondlikule tasandile. Kooliväline nõustamismeeskond on olemas igas maakonnas Rajaleidja keskuses. Meeskond hindab iga lapse võimeid, aga ka tervisest tulenevaid piiranguid ning annab koolile soovitusi õppekava, -meetodite, -korralduse ja -keskonna ning täiendavate teenuste osas. Kõik sellised soovitused sünnivad koostöös lapsevanemate, kooli, tervishoiu- ja sotsiaalvaldkonna spetsialistidega. Tulemus ei sõltu ainuüksi meditsiinilisest diagnoosist, vaid sellest, kuidas kõiki võimalusi ja piiranguid arvesse võttes oleks edasine koolitee õppijale kõige parem.

Koolivälise nõustamismeeskonna soovitusi kohaselt ja vanema kirjalikul nõusolekul rakendab kool õpilasele tõhustatud tuge või erituge, terviseseisundist tulenevat koduõpet, koolikohustuslikule õpilasele mittestatsionaarset õpet; vähendab ja asendab riiklikus õppekavas ettenähtud õpitulemusi ühes või mitmes aines; soovib lihtsustatud, toimetuleku- või hooldusõppe rakendamist või vabastab õpilase kohustusliku õppeaine õppimisest. Kooliväline nõustamismeeskond peab

soovituse andmisel kaasama haridus-, sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna spetsialistid.

**... suurendati riigieelarvelist haridustoetust, lisandus tegevuskulutoetus.**

### **Riik suurendab olulisel määral rahalist panust tuge vajavate õpilaste õpetamisse**

Hariduslike erivajadustega laste paremaks toetamiseks suurendati sellest aastast kohalike omavalitsuste ja eraüldhariduskoolide pidajate rahalist toetust. See hõlmab nii kõrgemas määras õpetajate palgatoetust kui ka tegevuskulutoetust. Võrreldes eelmise aastaga suurenes sel aastal riigieelarveline õpetajate tööjõukulude toetus enam kui viie miljoni euro võrra. Riigieelarvest kohalikele omavalitsustele ja erakoolide pidajatele antava tegevuskulutoetuse maht on sel aastal munitsipaalkoolide pidajatele enam kui 17 miljonit eurot ja eraüldhariduskoolide pidajatele enam kui 1,2 miljonit eurot.

Tegevuskulutoetust võib kasutada õpilastele tõhustatud ja eritoe rakendamiseks ning tugispetsialistide tööjõukulude katmiseks juhul, kui tugispetsialistidele tagatakse õpetajatele kehtestatud töötasu alammääraga samaväärne töötasu. Üldist tuge vajavate laste tugiteenuste kättesaadavuse parandamiseks anti lisaks toetusfondi kaudu antavatele summadele kohalikele omavalitsustele täiendavalt 3,1 mln tulubaasi kasvu kaudu.

Õppekeskkonna arendamiseks saavad nii kohalik omavalitsus kui ka erakooli pidaja selle aasta teisest poolest taotleda toetust Euroopa Sotsiaalfondist kaasrahastatavast kaasava hariduse taristu meetmest, mille maht on 9,5 mln eurot.

**... suurendati riikliku järelevalve rolli tuge vajavate laste õppekorralduse paremaks seireks.**

## Info toe vajaduse ja rakendatud meetmete kohta kajastub EHISes

Eesti Hariduse Infosüsteemis on koolipidajale ja koolile vanema nõusolekul nähtavad koolivälise nõustamismeeskonna soovitusel tugiteenuste ja koolikorralduslike meetmete rakendamiseks. Samuti saavad kool ja koolipidaja näha, milliseid meetmeid on kool õpilase toetamiseks varem rakendanud. Kui õpilane vahetab kooli või asub õppima järgmisele haridustasemele, on haridusastutusele, kus õpilane õpinguid jätkab, nähtavad viimase kolme aasta jooksul koolivälise nõustamismeeskonna soovitusel ning eelmises koolis rakendatud meetmed.

## Õpilastele pakutav õpe peab olema tulemuslik ja kvaliteetne

Järelevalvet koolide ja kooli pidajate tegevuse õiguspärasuse üle teostab haridus- ja teadusministeeriumi välishindamisosakond. Seadusemuudatusega sätestati haldusjärelevalvet tegeva ametiisiku õigus külastada kooli, et kontrollida hariduslike erivajadustega õpilastele toe pakkumist. Lisaks jälgitakse regulaarselt kooli poolt EHISesse sisestatud andmeid õpilastele rakendatud tugimeetmete kohta ning võrreldakse neid koolivälise nõustamismeeskonna soovitustega.

Neil juhtudel, kus kooli märgitud meetmed ei vasta soovitustele, selgitatakse täpsemalt asjaolusid ja nõustatakse kooli õpilasele toe pakkumisel. Vajadusel algatakse järelevalve, mille tulemusel on võimalik teha koolile ja pidajale täitmiseks kohustuslik ettekirjutus soovitude järgimiseks. Kui kooli pidaja ei täida hariduslike erivajadustega õpilastele toe pakkumise kohustuse rikkumisega seotud ettekirjutust selles märgitud tähtaja jooksul, näeb seadus ette sunniraha ülemmääraga 10 000 eurot.

... loodi täiendavad võimalused tugispetsialistide töö väärtustamiseks.

## Riigi eraldatav toetus võimaldab maksta tugispetsialistidele väärrikamat töötasu

Õpilase arengu toetamiseks tagatakse koolis õpilasele vajadusel vähemalt eripedagoogi, logopeedi, psühholoogi ja sotsiaalpedagoogi teenus. Teatud piirkondades on ilmnenud puudus tugispetsialistidest. Samas ei tööta olemasolevad tugispetsialistid sageli täiskoormusega, sest väikestes maakoolides täiskoormusega spetsialiste ei vajatagi. Haldusreformi tulemusel moodustunud suuremad kohalikud omavalitsused võimaldavad olemasolevatel tugispetsialistidel töötada aga senisest paindlikumalt. Tugispetsialiste on võimalik koondada kohalike omavalitsuste üksustesse, mis teenindavad kõiki piirkonna koole ja lasteaedu.

Riik suurendab koolipidajate võimekust, andes senisest suuremat rahalist tuge, kohalik omavalitsus otsustab koostöös kooli(de)ga, kuidas tagada tugiteenuste kättesaadavus parimal moel. Rajaleidja keskused aitavad kohalikel omavalitsustel tugiteenuste vajadust hinnata ning nõustavad paindlike lahenduste leidmisel.

## Tugispetsialistid saavad lähtetoetust

Soodustamaks äsja kõrgkooli lõpetanute kooli tööle asumist, laiendati seadusemuudatusega 2018. aastast lähtetoetuse taotlemise õigust lisaks õpetajakoolituse lõpetanutele ka erialase kõrgharidusõppe lõpetanud tugispetsialistidele. Juba töötavate tugispetsialistide töö väärtustamiseks ning haridustugiteenuste kättesaamise parandamiseks on võimalik riigi eraldatavast

tegevuskulutoetusest maksta tugispetsialistidele ka väärilisemat töötasu. Lisaks on võimalik tugispetsialiste väärtustada neile määratavate haridusstipendiumite ja -preemiatega.

## Muutus tuleb varajase märkamise ja võrgustikutööga

Kaasava hariduse edendamisel on väga oluline ühiskondlike mõttemallide muutus. Lapse arengu toetamisel on äärmiselt tähtis varajane märkamine, info liikumine ja võrgustikutöö. On häid näiteid info liikumisest ja koostööst lasteaia ja kohaliku omavalitsuse vahel. Rajaleidja keskused on toonud esile Raplamaal toimivat koostööd Kohila lasteaedade Sipsik ja Männi ning Kohila Gümnaasiumi vahel, kus varajane märkamine toimib väga hästi. Lasteaia tugispetsialistid teevad tihedalt koostööd lastevanemate ja Rajaleidja keskusega, et selgitada välja vajadus tõhustatud või eritoe pakkumiseks kohe esimesse klassi õppima asumisel. Nii ei pea kool uuesti hakkama

„avastama” laste erivajadusi, vaid saab juba kevadel planeerida sügisel avatavate klasside sobilikku suurust.

Kuivõrd koolidel oli muutunud põhi- kooli- ja gümnaasiumiseadusega oma tegevuste kooskõlla viimiseks aega 1. septembrini 2018, siis on seadusemuudatuste mõju veel vara hinnata. Siiski, need koolid, kes juba enne olid kaasava hariduse eestvedajad, said hoogu juurde ja saavad nüüd paindlikumalt oma tegevust korraldada.

Koolide ja kooli pidajate toetamiseks seadusemuudatuste rakendamisel ning laiemalt kaasava hariduse põhimõtete elluviimisel korraldavad haridus- ja teadusministeerium ning Rajaleidja keskused koos partnerorganisatsioonidega õppeaasta alguses piirkondlikke kaasava hariduse arengupäevi, et jagada kogemusi, kuidas luua tuge vajavatele õpilastele võimetekohase hariduse omandamiseks parimaid võimalusi. **S**

*Lisainfo: [www.hm.ee/et/hariduslike-erivajadusega-opilaste-toetamine](http://www.hm.ee/et/hariduslike-erivajadusega-opilaste-toetamine)*

*2017. aastal Eesti Puuetega Inimeste Koja välja antud raamat „Teekond erilise lapse kõrval”, mis koondab infot erivajadustega ja puudega laste lähedastele, on saanud väga positiivset tagasisidet nii lastevanematelt kui ka kui sotsiaal- ja haridusvaldkonna spetsialistidelt. Eesti- ja venekeelse raamatu PDF-versiooni leiab veebilehelt [www.epikoda.ee/trykised/](http://www.epikoda.ee/trykised/).*



## Kommentaar

Eesti Puuetega Inimeste Koda toetab kaasava hariduse ideed, kuid selle elluviimisel on asjaosaliste – eelkõige riigi, omavalitsuste ja koolide, kuid ka pere – ees mitmeid tõsiseid probleeme. Eesti Puuetega Inimeste Koda kui erivajadustega lapsi ja nende peresid esindava organisatsiooni arvates kerkivad kaasava hariduse rakendamisel esile järgmised takistused:

- 1) erialase haridusega õpetajate (nt õpetaja kutsega eripedagoogide) ja tugispetsialistide (nt logopeedide) karjув puudus – praegu ei saa enam öelda, et puudus on rahast, kuid puudus on inimestest
- 2) õpetajate põhimassi vähesed oskused ja teadmised lisatuge vajavate õpilastega toimetulekuks
- 3) abiõpetajate puudus, kuid ka asjaolu, et abiõpetaja amet on defineerimata – ei ole vastavat õppekava, kutsestandardit ega palgataset, mis tähendab, et iga kool tõlgendab abiõpetaja ametit omamoodi
- 4) kohati suured koolid ja suured klassikomplektid – väike õpilaste arv klassis on oluline erivajadustega õpilast toetav tegur ja peamine eeldus teiste meetmete mõjule
- 5) erivajadustega laste ja nende vanemate jooksutamine – haridus-, sotsiaal- ja tervishoiusüsteemi teenused ning andmebaasid on omavahel sidumata
- 6) erivajadusteta laste vanemate tõrjuvad hoiakud.

Usume, et kõigi pingutuste toel on need takistused aja jooksul ületatavad. Rõhutame, et nii suure muutuse elluviimiseks ei piisa sellest, kui pingutab ainult ministeerium või kui pingutab ainult kool või ainult pere. Kõigil on õnnestumise nimel täita oma osa.

**Anneli Habicht, EPIKoja tegevjuht**

# Andmekaitse spetsialist aitab muuta teenused turvaliseks ja usaldusväärseks



**Signe Heiberg**

*avalike suhete nõunik, Andmekaitse Inspeksioon*

Üks uus kohustus avaliku sektori andmetöötajatele on määrata andmekaitse spetsialist, erasektori ettevõttel sõltub see kohustus andmetöötluse mahust ja sisust. Samuti on nüüd vaja teada, mis dokumendid on isikuandmete töötlemise ülevaade ja mõjuhinna, ning mida tähendab andmete ülekantavuse nõue.

Asutuste kohvinurkades räägitakse murelikult uuest andmekaitse õigusest, mis pööras senikehtinu pea peale. Trahvisummad on pööraselt suured, ulatudes 20 miljoni euron. Küllap on kõik mõelnud, mida nüüd tohib ja mida ei tohi teha, ja seda nii igapäevases elus kui ka andmetöötajana.

Argielus pole uuel andmekaitse õiguse ajastul põhimõtteliselt midagi muutunud. Andmekaitse kehtivad vanad normid, kuid seoses 25. maist Euroopa Liidus kehtima hakanud isikuandmete kaitse üldmäärusega on nii avaliku kui ka erasektori asutustel olnud mõistlik andmetöötluse toimingud üle vaadata. Üks uus kohustus avaliku sektori andmetöötajatele on määrata andmekaitse spetsialist, erasektori ettevõttel sõltub see kohustus andmetöötluse mahust ja sisust. Samuti on nüüd vaja teada, mis dokumendid on isikuandmete töötlemise ülevaade ja mõjuhinna, ning mida tähendab andmete ülekantavuse nõue.

## Mis on isikuandmed?

Ainult üks osa andmetöötlusest puudutab isikuandmeid. Mis on isikuandmed? Nimi, sünniaeg, juuksevärv, kinganumber? Kaks esimest küll, aga juuksevärv ja kinganumber on andmed, millega inimene jääks panka sisse logides hätta, kuigi needki võivad olla kaalukeeleks isiku tuvastamisel.

Seepärast defineerib Andmekaitse Inspeksioon isikuandmeid nõnda: „Isikuandmeteks loetakse kõiki andmeid tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, mis väljendavad isiku füüsilisi, psüühilisi, füsioloogilisi, majanduslikke, kultuurilisi või sotsiaalseid omadusi, suhteid ja kuuluvust.” Seega tuleb isikuandmetena käsitleda kõiki andmeid, mis kasvõi kaudseltki on füüsilise isikuga seostatavad.

Isikuandmete kaitse üldmäärus kasutab isikuandmeid liigitades uusi mõisteid, jagades need eriliiki, tavalisteks ja tundlikeks (vt lisateksti, lk 46).

## Eriliiki, tavalised ja tundlikud isikuandmed

**Eriliiki andmed** on loetletud isikuandmete kaitse üldmäärukses. Varasemas sõnastuses olid need delikaatsed andmed, näiteks inimese poliitilised vaated ja maailmavaade laiemalt, ametiühingu liikmelisus, kõik tervisega seotu, religioon, seksuaalne sättumus, etniline või rassiline päritolu ja biomeetrilised andmed (eelkõige sõrmejälje-, peopesajälje- ja silma iirisekujutis ning geenian-dmed). Üldmäärus võrdsustab eriliiki andmetega ka süüteomenetluste andmed ja süüdimõistvad kohtuotsused.

**Tavaliste isikuandmete** alla kuulub selline teave, mille abil saab inimese otse või kaude tuvastada: nimi, isikukood, asukohateave, võrguidentifikaatorid (tunnused, mis sidevõrgus aitavad viia konkreetse isikuni), samuti füüsilised, vaimsed, majanduslikud, kultuurilised ja mistahes muud tuvastamist võimaldavad tunnused koos kombinatsioonidega.

**Tundlikke isikuandmeid** ei ole seadusandja loetlenud, kuid andmekaitse spetsialisti määramise ning mõjuhinna koostamise seisukohalt on oluline eraldi käsitleda ka andmeid, mille väärkasutamine võib põhjustada suuremat ohtu (oht elule ja tervisele, identiteedivargus, varaline ja mainekahju jms). Tundlikud on ka need andmed, millele on pandud avaliku teabe seaduse alusel juurdepääsu-piirang. Näiteks on selline teave sotsiaalse saamine, samuti andmed, mis on seotud kriminaal- ja väärtemenetlustega.

*Allikas: Isikuandmete kaitse üldmäärus*

Põhimõtteliselt me koosnemegi isikuandmetest ja see, mida iga päev teeme, on oma isiku teistega jagamine väikeste killukeste kaudu. Isegi siis, kui seista lihtsalt keset raekoja platsi, toimub piltlikult väljendudes suur isiklike andmete jagamine. Sama toimub ka siis, kui suhtleme internetis, ainult et siis jagame isiklike andmeid kas koodide, sümbolite, numbrijadade või konstrueeritud identiteedi kaudu.

Kui kirjeldada isikuandmete töötlemise (kasutamise) olemust, tuleb kõige igapäevasem näide kontorist: inimene jätab lauale märkmepaberile kirjutatuna oma nime ja kontakti, mille keegi teine tõstab teisele lauale. See ongi inimese isikuandmete töötlus ehk andmetöötlus. Kuid sidefirma töötaja arvuti IP-aadresside lihtne vaatamine on samamoodi andmetöötlus, sest kui sidefirma saab IP-aadressiga isiku siduda, töötleb ta isikuandmeid samamoodi nagu telefonimüüja töötleb andmeid oma kliendi

kontaktnumbrit inforegistrisse või kliendi baasi sisestades. Isikuandmete töötlemisega on loomulikult tegu ka siis, kui avalik või erasektori asutus kogub ja kasutab inimeste andmeid, mida on vaja näiteks hoolekand-lise abi osutamiseks.

Maailmas, kus pidevalt liigutatakse tavalisi isikuandmeid eksabaitide kaupa mööda nähtamatuid kanaleid, on paratamatult vaja reegleid andmete saamiseks, kasutamiseks, edastamiseks ja säilitamiseks. Kui reegleid poleks, võiks igauks ja seda just tänu teadmatusele, mida andmetega teha saab, sattuda nii pangakontorööri, identiteedivarguse kui ka rämpsposilaviini ohvriks. Inimesel on õigus teada, milliseid tema kohta käivaid isiku- ja eraelulisi andmeid kogutakse ja kuidas neid kasutatakse, ta võib sellist teavet küsida andmetöötajalt. Seepärast tuleb andmetöötajatel järgida üldmääruse jt õigusaktidega kehtestatud reegleid ja põhimõtteid (vt lisateksti, lk 47).

## Sotsiaaltöötajal on endiselt kaalutusõigus

Sotsiaaltöötaja peab ka nüüd oskama hinnata, kellega, mis teemadel ja mis ulatuses on tal vaja suhelda; millises ulatuses võib andmeid koguda ning kellele ja millisel viisil tohib neid edastada. Juhtumite menetlemiseks vajamineva teabe mahu jm üksikasjad määrab ametnik kaalutusõiguse alusel. Selle eelduseks on, et ta mõistab, milline info on isiku või perekonna abivajaduse hindamiseks ja abi korraldamiseks vajalik ja milline mitte.

Andmete töötlemisel tuleb lähtuda seaduslikkuse, eesmärgipärasuse ja minimaalsuse printsiibist. Igal andmete kasutuskorral tuleb sotsiaaltöötajal mõelda, millisest seadusest tulenevalt ta andmeid töötleb. Näiteks kui tegemist on sotsiaalabi teenusega, mille osutamisel on kohalikul omavalitsusel sotsiaalhoolekande seadusest tulenev õigus ja kohustus, tuleneb andmetöötluse õiguslik alus sotsiaalhoolekande seadusest. Osa ülesandeid tulenevad ka lastekaitse- ja perekonnaseadusest. Haldusmenetluse seadus annab ametnikule kaalutusõiguse: kuidas täpselt menetlus läbi viia, milliseid toiminguid teha jms. Ametnik saab selle alusel määrata menetlustoimingu vormi jm üksikasjad, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Samuti saab ametnik välja selgitada olulised asjaolud, vajadusel võib ta oma algatusel koguda tõendeid. Õiguslikuks aluseks võib olla ka inimese teadlik ja vabatahtlik nõusolek kasutada tema andmeid kindlal eesmärgil.

## Uus amet: andmekaitse spetsialist

Et tagada parem isikuandmete kaitse, on asutustes nüüd uus amet: andmekaitse spetsialist. 25. maist on andmekaitse spetsialisti määramine avalikus sektoris kohustuslik

mistahes andmetöötluse mahu juures. See kohustus laieneb kõigile asutustele, sh ministeeriumitele, ametitele, inspeksiioonidele, üldharidus-, kutse- ja kõrgkoolidele, aga ka linna- ja vallavalitsustele. Erasektorile sellist kohustust pandud ei ole, vajadus spetsialisti järele sõltub seal andmetöötluse mahust ja sisust.

Andmekaitse Inspeksiioon on koostanud nimekirja, millise töötlusmahu juures on vaja määrata andmekaitse spetsialist. Dokument jagab vastutava

### 7 põhimõtet, mida tuleb jälgida isikuandmeid töödeldes

**Seaduslikkus** – igasuguseks isikuandmete töötlemiseks peab olema alus.

**Eesmärgipärasus** – määratlle eesmärk, milleks andmeid vajad. Samade andmete muul eesmärgil töötlemiseks peab olema teine alus.

**Minimaalsus** – tuleneb eesmärgist: ära kogu rohkem andmeid, kui on vaja eesmärgi saavutamiseks.

**Õigus ehk andmekvaliteet** – tuleneb samuti eesmärgist: andmed olgu asja- ja ajakohased just selle eesmärgi saavutamiseks.

**Säilitamistähtaeg** – see tuleneb samuti eesmärgist.

**Turvalisus** – hoia ja töötle andmeid turvaliselt.

**Vastutus ja läbipaistvus** – andmetöötleja vastutab nende põhimõtete järgimise eest ning tema tegevus peab olema andmesubjektile läbipaistev (andma teavet, võimaldama kogutud andmetega tutvuda ja nõudeid esitada).

andmekaitse spetsialistiga andmetöötlejad kolme kategooriasse: 5000 inimese eriliigilised andmed, 10 000 inimese tundlikumad isikuandmed ning 50 000 inimese tavalised isikuandmed. Kuid hoolimata sellest, kas asutuses töötab eraldi spetsialist või mitte, jääb kokkuvõttes vastutajaks ikka asutus ise.

Andmekaitse spetsialisti peavad tööle määrama ka ettevõtted, mis täidavad avalikku ülesannet. Näiteks perearstid, piirkondlikud ja keskaiglad ning kiirabi.

Seadus seda otseselt ei nõua, et andmekaitse spetsialistiks peaks palkama eraldi töötaja. Iga ettevõtte saab ise otsustada, kuidas ja kes vaatab, et andmetöötlus vastaks nõuetele. Nii on ka ettevõtte raamatupidamisega, kokkuvõttes on oluline, et asjaajamine oleks korras.

## Uus nõue: isikuandmete töötlemise ülevaade

Andmekaitse spetsialist hoiab silma peal sellel, kas klientide, patsientide, koostööpartnerite või töötajate isiklike andmeid kasutatakse ikka eesmärgipäraselt ja kas need on turvaliselt hoitud. Ja seda mitte ainult kaustades, vaid ka pilves, mälu pulgal, kõvakettal, serveris, turvakapis, seifis jms. Ta abistab ja kontrollib kõiki oma asutuse või ettevõtte isikuandmete töötlejaid, jälgides, et üldmääruse nõuded oleksid täidetud. Tema töö on väga oluline, sest mistahes andmete leke muudaks asutuse usaldusväärsuse küsitavaks.

Üks uus tööülesanne on välja selgitada oma organisatsioonis kõik isikuandmete töötlemisega tehtavad toimingud: mille

## Uued nõuded: mõjuhindang ja andmete ülekantavus

Isikuandmete kaitse üldmääruse kõik nõuded ei kehti kõigile. Mõjuhindangut ei pea tegema need, kes ei töötle andmeid ulatuslikult, sest siis ei kaasne ka suurt lekkeohtu. Haigla on näiteks ulatuslik andmetöötleja ja seal on mõjuhindang kohustuslik. Perearstil (sõltumata oma abiarstide, õdede jt palgaliste arvust) ei ole aga mõjuhindangu koostamine kohustuslik. Mõjuhindang tuleb teha kõigil vastutavatel ja volitatud töötlejatel, kelle andmebaasis on enam kui 5000 inimese eriliiki isikuandmed. Kui mitu perearsti töötavad koos, nende andmetöötlus on ühine (ühine registratuur, arvutivõrk, arhiiv jne) ning töödeldakse vähemalt 5000 inimese eriliiki isikuandmeid, siis see tähendab, et võib tekkida vajadus koostada mõjuhindang. Seda tuleb teha enne, kui hakatakse kasutama mõnda (uut) tehnoloogiat või rakendust, millega varem kokkupuudet ei olnud. Tagasiulatuvalt mõjuhindangut tegema ei pea ja Andmekaitse Inspektsioonile ei ole vaja vastavat dokumenti esitada.

Andmete ülekantavus on üldmääruse järgi kohustuslik andmetöötlusega tegelevatele ettevõtetetele, mis ei osuta avalikku teenust. Seadusandja ei kirjuta ette täpseid juhiseid, ega ütle ka, millisel kujul või vormingus andmed üle kantakse. Küll aga annab määrus inimesele õiguse nõuda andmetöötlejalt enda andmete ülekandmist.

alusel andmeid kogutakse, kuidas neid kasutatakse, kellel on õigus kasutada, millises ulatuses ja kui kaua. Koostatavat dokumenti nimetatakse isikuandmete töötlemise ülevaateks. Seda võib pidada andmetöötlustega tegeleva organisatsiooni vundamendikiviks ja aluseks mõjuanalüüsi tegemisel. Mõjuanalüüsi on omakorda vaja selleks, et mõista riske ning ennetada andmelekkete ohte, kui andmete töötlemises tehakse muudatusi (vt lisateksti, lk 48).

Andmekaitse spetsialistist on abi, kui näiteks kriisilukordades on tarvis kiiresti jälile saada küberkuritegevusele. Sissetung ühte andmekogusse võib tähendada sissetunge ka mujale ja siis on ülimalt oluline info kiire levik. Kui ettevõtte andmekogudesse on sisse pääsenud pahavara või juhtunud muud, mis ohustab info säilimist, terviklikkust ja privaatsust, korraldab andmekaitse spetsialist ohust teavitamise, et inimesed saaksid juhtunust võimalikult kiiresti teada.

### Kas kohustus või võimalus?

Ettevõtjaportaali andmetel oli augusti alguseks andmekaitse spetsialisti määranud ligi 1600 juriidilist isikut, neid on nii avalikus kui ka erasektoris. Statistika järgi töötavad mõned spetsialistid mitme asutuse jaoks. Väikeste andmetöötlejate jaoks on ühise spetsialisti töölepanek mõistlik lahendus. Näiteks füsioterapeudid, pereterapeudid, psühholoogid, hoolekandeteenuse osutajad jne töötavad ju vägagi isiklike eriliigiliste andmetega, kuid nende andmemaht ei ole suur.

Andmekaitse Inspeksioonile teadaolevalt jagavad ühte andmekaitse spetsialisti ka mitmed riigiasutused. Näiteks tegutseb üks spetsialist keskkonnaministeeriumi,

keskkonnaameti, keskkonnainspeksiooni, maa-ameti, loodusmuuseumi, keskkonnaministeeriumi infotehnoloogia keskuse ja keskkonnaagentuuri heaks.

Selle uue ameti esindajaid on Eesti ettevõtete ja organisatsioonide arvu arvestades veel vähe. Piltlikult väljendudes võivad paljudes asutustes andmed vedeleda lageda taeva all, teisisõnu andmete omanikud ise ka ei tea, kui turvatud on ettevõttele kasutada antud andmed.

Kui andmekogude süsteemitus ei tundu praegu veel kõige suurema probleemina, siis küberkuritegevuse kasvades võib see elu väga mõruks teha. Kes oleks nõus oma kodust ilma jääma seetõttu, et küberkurjategija häkiks sisse virtuaalsesse kontoris, kaaperdaks sealt tundliku info ja mängiks selle maha? Keegi ei soovi, et korduks juhtum, kus küberkurjategijad lukustasid meditsiinasutuse andmed, sh patsientide tervisekaardid. Kui tervisekaardist pole digitaalset või paberil varukoopiat, siis peatub ravi seniks, kuni andmed tagasi saadakse. Andmekaitse spetsialist on tulnud, et jääda. Paar-kolmkümmend aastat tagasi oleks see amet eeldanud korraga sisekontrolli, arhivaari, juristi ja sekretäri teadmisi ja kutseoskusi. Digiajastul on vaja IT-spetsialisti, sisekontrolli, juristi ja arhivaari oskusi. Seda polegi nii vähe! Seepärast ongi põhjust väärtustada neid juba enam kui tuhat inimest, kes on läbinud andmekaitse spetsialisti õppe. Meie turvatunne on tänu neile vähemalt mõne pügala jagu tugevam.



*Lisainfot andmekaitse spetsialisti määramise kohta leiate „Isikuandmete töötlejate üldjuhendist” (2018) Andmekaitse Inspeksiooni kodulehelt [www.aki.ee](http://www.aki.ee) juhendite rubriigis.*

# Maasotsiaaltöötajad räägivad oma tööst ja endast selle töö tegijana



Terje Lihtsa, MA

enne haldusreformi sotsiaaltöötaja Põlvamaal Vastse-Kuuste vallas, praegu Kanepi valla sotsiaalnõunik/lastekaitsespetsialist

Alles mõni aasta tagasi oli ligi 40% omavalitsustes tööl kõigest üks sotsiaaltööspsialist<sup>1</sup>, kuid pärast haldusreformi on ühe sotsiaaltöötajaga vallad Eestis möödanik. Kuna ma ise olin ühe sellise valla sotsiaaltöötaja, otsustasin oma magistriuurimuse pühendada saatusekaaslastele. Soovisin ka sotsiaaltöö ajaloo tarbeks jäädvustada maasotsiaaltöötajate arusaamad oma tööst neis oludes ja neid selle töö tegijatena.

Niisiis oli minu töö teemaks maasotsiaaltöötaja ametiidentiteet. Kasutasin mõistet „ametiidentiteet” (ingl *professional identity*, soome *ammatti-identiteetti*), sest seda mõistet kasutas ka Tiia Tamm ajakirjale Sotsiaaltöö (2010) antud intervjuus oma samateemalist doktoritööd tutvustades.

Selles artiklis tutvustan oma uurimust. Kõigepealt teen lühikese ülevaate mõistetest, millest lähtusin, ja uurimismeetodist. Seejärel keskendun uurimistulemustele, mis loodetavasti pakuvad paljudele kolleegidele äratundmisrõõmu.

## Sotsiaaltöö iseloom

Kõik, kes on püüdnud sotsiaaltööd iseloomustada, on esile toonud selle keerukust, paindlikkust, mitmekesisust, sõltumist konkreetsetest asjaoludest ja olukordadest (van Ewijk ja Wilken 2016, Thompson

2015, Healy 2005). See, mida ja kuidas räägivad sotsiaaltööst ning kuidas tegutsevad nii sotsiaaltöötajad ise kui ka teised inimesed, kätkeb paratamatult vastuolusid. Maal on sotsiaaltöötaja kogukonna poolt väga hinnatud, kuid siiski tuleb ette ka olukordi, kus tema arusaamad ja taotlused ei ole arusaadavad kohalikele võimudele, naaberalade spetsialistidele ega ka abivajajatele. Et end teistele mõistetavaks teha, peab sotsiaaltöötajal endal olema selge, kes ta on, kuhu kuulub ning kelle ja mille nimel tegutseb.

## Väikese maaomavalitsuse sotsiaaltöö eripära

Sotsiaaltöötaja kutsestandardite (Sotsiaaltöötaja, tase 7, 2014) järgi esitab maakogukonnas tehtav sotsiaaltöö spetsialistile kõrgeid nõudmisi. Ta peab tundma oma kandi kultuurilist eripära ja mõistma selle

<sup>1</sup> M. Raidma (2016) uuringu andmetel.

seoseid kohalike probleemidega. Töötades enamasti üksinda ning tegeldes inimestega hällist hauani ja väga erinevate probleemidega, vajab ta laialdasi teadmisi ja oskusi. Kuna tal puudub igapäevane ametikaaslaste tugi, on tal vaja teadlikult hoolitseda oma töövoime säilimise eest ning suuta keelduda ülesannetest, mis ei kuulu tema ametikoha juurde. Maasotsiaaltöötaja jaoks on koolitused äärmiselt olulised, sest seal saab ta kokku ametikaaslastega ning tunneb end erialakogukonna liikmena. Väga tähtsad on head koostöösuhet kohalike inimeste, teiste spetsialistide ja kogukonna võtmeisikutega, kuna neilt saab ta vihjeid abivajajate kohta ja informatsiooni ning toetust probleemsete olukordade lahendamisel. Kuuludes samasse kogukonda kohalike elanike, klientide ja koostööpartneritega, on suureks väljakutseks toimetulek paratamatute topeltsuhetega. Maakohas töötades tuleb olla diplomaat: orienteeruda võimusesuhetes ja jääda ka keerukates olukordades erapooletuks.

## Identiteet

Identiteedi mõiste käsitleb seda, mis või kes on inimene ise ja mis teda teistest eristab (Macionis ja Plummer 2002). **Identiteet** kujuneb teiste inimeste seas elades ja nendega suheldes. Identiteet ei ole muutumatu, vaid see on protsess, milles inimene kujundab arusaama nii iseendast kui ka ümbritsevatest inimestest, oma suhetest nendega ja üldse maailmaga (Jenkins 2004).

**Personaalne identiteet** on suhteliselt kindel, püsiv ja sidus arusaam iseendast, kõigest sellest, mis eristab ühte inimest teistest. **Sotsiaalne identiteet** näitab, kuidas inimene suhestab end gruppidega, kuhu ta kuulub ja mida peab tähtsaks, ning teiste grupiliikmetega. Oma osa on selles ühiskonna poolt etteantud rollidel, kuid

inimene kujundab neid rolle ja gruppe, kuhu ta kuulub, ka ise (Valk 2003, 229–231).

**Ametiidentiteet** kõneleb sellest, kuidas inimene tõlgendab oma elukutse olemust ja iseennast selle elukutse esindajana. Ametiidentiteedi kujunemine on protsess, mis saab alguse ameti õppimisest ja tööle asumisest: sotsiaaltöötaja võtab omaks professionaalsed väärtused ja reeglid ning määratleb end nii oma eriala- kui ka teistes gruppides sotsiaaltöötajana (Tamm 2010).

Ametiidentiteedi kujunemist mõjutab kõik see, millega sotsiaaltöötaja tegeleb ja kokku puutub, samuti ühiskonna ja erialakogukonna suhtumine sotsiaaltöösse ja sotsiaalvaldkonda tervikuna. Head sotsiaaltööd suudab teha spetsialist, kes mõtestab oma igapäevatööd ning tunneb end oma ametis ja kogukonnas väärika ja vajalikuna.

*Head sotsiaaltööd suudab teha spetsialist, kes mõtestab oma igapäevatööd ning tunneb end oma ametis ja kogukonnas väärika ja vajalikuna.*

Uurimust kavandades tutvusin rahvusvahelise kirjanduse kõrval ka Eestis seni tehtud väheste maasotsiaaltöö-alaste uurimustega. Marge Gutmanni (2010) uurimistöö seisnes maasotsiaaltöö üldises kaardistamises. Karis Reilent (2012) uuris, mida tähendab sotsiaaltöötajale olla kaksikrollis: olla ühtaegu nii kohaliku kogukonna liige kui ka sama kogukonna teenindaja. Kumbki töö ei käsitlenud otsesõnu ametiidentiteeti, kuid see teema oli ridade vahel olemas ning äratas huvi. Sestap seadsin oma töö **eesmärgiks** uurida, kuidas avaldub maasotsiaaltöötajate ametiidentiteet kõiges selles, mida nad intervjuudes oma tööst ja iseendast räägivad.

Viisin läbi 8 poolstruktureeritud intervjuud sotsiaaltöötajatega, kes olid 2017. aastal ametis ühe Eesti maakonna erinevates haldusreformieelsetes valdades. Intervjuude analüüsimisel kasutasin **kolmeastmelist teemaanalüüsi** (Attride-Stirling 2001), mille tulemusena selgus üks kõikehõlmav teema: sotsiaaltöötaja ametiidentiteet ehk inimene ise oma ametis.

Järgnevalt tutvustan uurimistulemusi, lastes kõnelda peamiselt sotsiaaltöötajail endil.

## Uurimistulemused

### Miks sai vastajast sotsiaaltöötaja?

Sotsiaaltöö algusaastatel asusid maakohatades sotsiaaltöötajana ametisse sageli põllumajandusspetsialistid, kes kolhoosikorra likvideerimise tõttu oma senisest töökohast ilma jäid. „Aga vanasti, nõukaajal, oli osakonnajuhataja ka nagu sotsiaaltöötaja – vii puid, aja tee lahti, vii arsti manu, too leiba... Ja siis ta [vallavanem] arvaski, et mis sa teed seda põllumajandust – tule sotsiaaltöötajaks!” (S2). Kuigi need inimesed ei teadnud just palju sotsiaaltööst, oli nende eeliseks kohalike inimeste ja olude tundmine ning mure oma kodukoha käekäigu pärast. „Tol hetkel ma teadsin seda, et mul on hea meel, et ma olen kohalik inimene ja tunnen inimesi, et ma tean nende kodust olukorda ja et nad ei saa mind ka ära kasutada või midagi mulle valetada... vot selles mõttes ma ise tundsin algul nagu niiviisi. Vallavanem ise ütles ka, et selles töös peabki tundma oma inimesi.” (S3).

Mitmed uurimuses osalenud sotsiaaltöötajad on sellise taustaga ja olnud omavalitsuses ametis kuni valdade ühinemiseni. Mis tähendab, et sotsiaaltöö arenes koos nende inimestega ja on kujunenud selles ametis olnud inimestega ühte nägu. „See oli aasta 1993... ja vahetult enne seda, kuskil paar

kuud... ma olin käinud külanõukogu esimehe juures ja tahtsin ühe äriga alustada. Ja kuna ma olin väga julge ta juures, siis ta oli hiljem oma sekretäri käest küsinud, et kes see julge naine oli... Siis hakati looma neid esimesi sotsiaaltöötaja ametikohti ja vallasekretär tuli minuga rääkima, et kas ma olen nõus sellele sotsiaaltöötaja ametikohale tulema. See oli vahetult kolhooside lõpu ajal... Ma olin kolhoosis olnudki erinevate ametite peal... sest ma olingi julge suhtleja ja see töö oli ju kõik inimestega suhtlemine!” (S8).

Pikemalt ametis olnud vanemad sotsiaaltöötajad arenesid ise koos eriala kujunemisega, olles seega osalised Eesti sotsiaaltöö identiteedi kujundamises. Seevastu noorematel olid juba teadmised, mida sotsiaaltöö endast kujutab, milline on eriala roll ühiskonnas ja millised on eesmärgid ning nende valik hariduse omandamiseks ja tööle asumiseks oli teadlik. Sageli oli neil olemas eeskuju, keegi vanem sotsiaaltöötaja, kes toetas oma siira olekuga. „Selle noore kõrval, kes tööle tuleb, peab olema ikka keegi kogenum ja vanem olija, kes aitab... muidu see on nagu tiiki viskamine tundmatus kohas... mingi periood peab olema keegi kõrval. Ei tohi olla nii, et vaata ise, kuidas välja ujud... vaata, sellepärast ei ole ka neid kandideerijaid. Et kui on uut töötajat vaja, ei ole kedagi keda võtta. See on [praegu] hull aeg juba ja hullemaks veel läheb...” (S8).

Uurimusest selgus, et mitme vastaja jaoks oli eriala valikul otsustava tähendusega **soov muutusteks** oma elus ning avatus võimaluste leidmisel. „Sotsiaaltöötaja sai [minust] selliselt, et ma tundsin, et ma tahan midagi õppida. Ju siis ei olnud oma senise eluga rahul... tulevik tundus selline kummaline, tume. Ja siis lihtsalt üks lause ühe inimese käest pani mind kõrgkoole vaatama... ma olin siis vanuses ligi 40... ei, 35. Ja kuna mul olid mõned oma kõrgkoolid lõpetamata

jäänud, siis ma vaatasingi, et raketiteadlast minust ei tule ja matemaatikut-füüsikut ka ei tule ja siis ma vaatasingi, et mis see võiks olla... see teema, mida ma tahaks teha ja oskaks ja saaks.” (S7).

**Vahel võib muutuse põhjustada vaid üks lause.** Siiralt ja ausalt öeldud sõnal on suur mõju, seepärast peab sotsiaaltöötaja hoolikalt läbi mõtlema, mida ja kuidas vestluspartnerile öelda. „Põhjus, miks minust sai sotsiaaltöötaja, on see, et siis, kui mina olin noor ja mul oli abi vaja... kui lastega kodus olin... ma käisin ühe sotsiaaltöötaja juures ja mulle meeldis tema suhtumine inimestesse... kuidas ta nagu abi pakkus, kuidas ta nõustas inimest, et iseendaga hakkama saada... tema ütles lause, mis mul kummitab siiaaani – ta ütles mulle sellepeale: „Kui sa hakkad ükskord abi taotlema, siis sa jäädkki taotlema, et ise pead hakkama saama, muid väljapääse leidma.” Ja see lause oligi [otsustav]...” (S6). **Suhtlemisoskus** on sotsiaaltöötajale suhetes ja koostöös ülioluline. „Jah, see ongi see, et sotsiaaltöö eeldab väga head suhtlemisoskust, ma rõhutaks seda VÄGA HEAD. Ja sellist väga head empaatiavõimet /.../. Ega siis inimestel ei ole aega, ametiasutustel ei ole aega, [aga] sotsiaaltöötajal ikka on. Ma olen inimesega, ta on imestunud, et aa, tõesti, teil minu jaoks aega on ja ma ütlen et „jaa”. Lihtsalt ongi vaja anda inimesele sellist lihtsat suhtlust, kuulata teda ära, [sest] kõige lihtsamad töed ongi olulised.” (S5). Sotsiaaltöötaja **avatud olek, empaatia, hoolivus, paindlikkus ja loovus ning oskus märgata võimalusi muutustega toimetulemiseks** on sotsiaaltöö aluseks maakohas, kus inimesed võivad muutuda passiivseks töökohtade puudumise või kaugele tööl käimise tõttu ega saa alati oma elu juhtimisega hakkama. „Empaatia on esimene asi, kohe kindlasti. Ja avatus. Sa pead olema selline inimene, kes süstib teise

inimesse positiivsust, et elu pole must-valge ja sa pead hästi positiivne olema. /.../ Sa pead oskama seda motivatsiooni tal niimoodi tõsta... sa pead oskama inimest motiveerida, et vaata, näed, kui sa nüüd niimoodi teed, siis sul hakkabki paremini minema, et sa pead proovima ja küll lähebki. Kui ei lähe, siis proovime teistmoodi, aga proovima ja püüdma peab.” (S6).

Maaelus toimuvad muutused avaldavad mõju kõigile, ka sotsiaaltöötajale. „Siin on nii, et elu on kogu aeg muutumises ja sul tuleb ka endal kogu aeg muutuda. Ja sotsiaaltöötaja muutubki, sest sotsiaaltöötaja on väga kohanemis- ja ellujäämisvõimeline.” (S5). Sestap tuleb pidevalt õppida ja end tööalaselt arendada. „Jah, sa oledki nagu selle riigi ja selle inimese vahepeal, kes peab aitama muutustega toime tulla. Sa pead aitama selgitada olukordi ja muutustega kaasa minema /.../. Ja see ongi siis sotsiaaltöötaja, kes on siis teiste valdkondade ja inimese vahel ka, /.../ kes teises kohas tekkinud selgusetust inimesele lahti tõlgendab. Ikka öeldakse, et pöörduge sotsiaaltöötaja poole ja see sotsiaaltöötaja peab kõik teadma.” (S5).

**Sotsiaaltöötajad rääkisid palju haridusest ja selle olulisusest ning vajadusest end pidevalt ametialaselt täiendada.** „See ongi see – ta [haridus] annab sulle selle aluse. Aga kui sa lähed reaalselt tööle, see on hoopis midagi muud, et need kogemused, mis sa saad tööl olles, see on hoopis midagi muud, mis haridusega saad.” (S5). Igapäevane töö nõuab üha uusi teadmisi. „Ma ei ole kordagi tundnud, et mu haridus pole olnud piisav. Sellest õppekavast, mis ülikoolis on, ei oleks mina midagi rohkemat suutnud välja pigistada ja ma tegin seal isegi palju rohkem. Mingisugused vajakajäämised tulevad ikkagi töö käigus ja ma praegu tunnen ka, et teatud kohtades on mul vaja rohkem haridust. Just mina isiklikult tunnen, et mul

oleks psühholoogia valdkonnast vaja mingisuguseid aineid võtta /.../ just see töö psüühikahäiretega inimestega.” (S4). Vajalikeks peetakse nii pikemaid täienduskoolitusi kui ka infopäevi. „See on oluline, et käid ja näed, kuidas on teistes kohtades. Ja käid ka nendel koolitustel. Aga see on ka samas sulle nagu vahelduseks igapäevasele tööle, sest muidu sa upud sinna töösse ära ja näedki seda oma kitsast ringi.” (S3).

**Laiema pildi nägemiseks oma erialal on väga olulised kokkusaamised kolleegidega** ja üheskoos erinevate murekohtade või raskete juhtumite üle arutlemine. Sellised sageli mitteformaalsed arutelud on koolituste lisaväärtuseks. „Ja muidugi see oli ka, et me olime, vahest neli päeva ja vahest kolm, Tallinnas. Ja me olimegi uute kolleegidega! Tead kui palju probleeme sain seal omavahel ära lahendatud! Me olime üle vabariigi seal, selline grupp oli, kolmkümmend inimest. No see oli suurepärase asjade lahendamine! See ongi praegu puudu ka, sest nüüd neid enam valdades sellel tööle ei ole... ja polegi nagu kellegi käest küsida.” (S2). Sotsiaaltöölalastel ühistel üritustel ja väljasõitudel, kus lisaks heade praktikate ning kogemuste jagamisele saab näha, kuidas ja mida tehakse mujal, saab teada, kus ollakse ise, ja kinnitust, et see töö, mida tehakse, on õige ja vajalik. „See on oluline – käid ja näed, kuidas on teistes kohtades ja käid ka nendel koolitustel ja kuuled. Ja mida rohkem sa ametis oled, seda rohkem sa hakkadki tahtma seda väljastpoolt infot. /.../ Oli vaja teada ja näha, et mida siin teha ja kas oleks parem teisiti. /.../ Kui ma sealt [koolituselt] välja tulin, siis ma mõtlesin, et ma sain teada, et kui kaugel me oleme. Et ma sain teada, et meil ongi veel asjad hästi. Mõnikord on vaja minna selleks, et teada, kus ise oled. Ja muidugi teistega suhtlemine ka, teiste sotstöötajatega.” (S3).

**Maakoha sotsiaaltöötaja on rohkem kogukonna liige kui ametnik.** „Mõni [abivajaja] ise ei tule, siis tuleb sul endal tema juurde minna ju... Aga meie oleme sellega harjunud, et oleme inimestega koos ja nende jaoks lähedal ja olemas. Ja ma arvan, et see on õige. Sa ei ole ikka mingi klienditeenindaja kuskil punktis... See ei ole sotsiaaltöö, kui istud ainult kuskil kabinetis ja ootad, et inimesed sinu juurde tuleksid!” (S3). Pärast haldusreformi kartsid sotsiaaltöötajad, et suuremates piirkondades võib nende töö kujuneda rohkem kabinetitööks ja sotsiaaltöötaja muutuda ametnikuks. „Tähendab, kui mina olen ametnik ja istun kabinetis ja inimene vaatab mulle alt ülesse, siis mida ta mulle räägib – ta ei räägigi mulle midagi! Ka nii võib tööd teha, jaa – istungi kabinetis ja sul ei käi keegi. Aga teisipidi, kui sa langed inimese tasemele, sa lähedki tema juurde koju ja näed tema elu, siis sa saad väga palju teada ja sageli on niimoodi, et ta tuleb ühe murega, aga tegelikult on see hoopis teistmoodi mure, kui sa hakkad temaga vestlema, see koorub tema vestlusest välja... Ma olen ka kellegagi koos nutnud ja kellegagi koos naernud ja kõiksuguseid asju teinud, aga sa pead nendega ühele tasemele laskuma ja nende elust aru saama.” (S3). Intervjuudes räägiti üha suurenevatest nõudmistest, mis tulenevad riigi seadusandlusest ja haldusreformist ning on märgatavalt kasvatanud bürokraatiat ja paberitöö hulka. „Praegu ma tunnen, et ma olen ühe suure omavalitsuse sotsiaaltöötaja, kes teeb ainult paberitööd. /.../ Ja see on, ütleme, septembrikuust alates, kui sa istud ainult arvuti taga ja jälgid, millised kuupäevad kukuvad, millise paberi jälle välja pead saatma. /.../ Kõik need programmid ja ministeeriumid ja muud ... oma uuendustega kõik teinud, et sa võib-olla ei saagi seda minu jaoks „päris sotsiaaltööd” teha, sest ma ütlen, et minu jaoks see ei ole päris sotsiaaltöö.” (S7).

Ka ümbritsev ühiskond püüab sotsiaaltöötajat mõjutada. „Kui tuleb sotsiaaltööst juttu, siis kõik on väga targad, kõik õpetavad sind tööd tegema, aga tegelikult on [vaja] midagi muud hoopis.” (S4).

**Selleks et aidata teisi, peab hoolima iseendast**, kinnitasid kõik sotsiaaltöötajad. Sotsiaaltöötaja peab lahenduse leidma igas olukorras. „Sa pead toime tulema, sul pole muud varianti. Kui sa tahad edasi minna, siis sa pead nende muutustega toime tulema. /.../ Sul on vaja seda teha ja sa lihtsalt teed, sul ei jää lihtsalt muud üle. Sa ei saa öelda, et sa ei tee või ei oska... mõnes ametis nii ehk saabki... See ongi ehk see, et sotsiaaltöö on erinev teistest, et sa pead ka siis leidma lahenduse, kui sul ei olegi lahendust!” (S3). Sotsiaaltöötajad lähtuvad oma töös inimeste vajadustest ja heaolust ning otsivad positiivset. „Kui kuidagi ei saa, siis kuidagi ikka saab” (S2). Ja maakohas märgatakse seda ja hinnatakse. „No ilma sotsiaaltöötajata hakkama ei saa, see on fakt! Sotsiaaltöötaja on hästi oluline! Siis vallavanem ütles, et sotsiaaltöö osakond on meie asutuse peegel, et see, kuidas sotsiaaltöö osakond töötab, see on hästi oluline. Ja inimeste jaoks on ka hästi oluline... kindlasti on!” (S5).

## Kokkuvõtteks

Minu uurimuses osalejaid seob nii kolleegide kui ka endiste õpingukaaslastega tugev ametiidentiteet. Sotsiaaltöötajad leidsid, et töötamine maakohas, kohalike inimeste lähedal on raske, kuid väga vajalik. Kohalike inimeste ja olude hea tundmine soodustab sotsiaaltööd, ja selle üle väljendati rahulolu. Sotsiaaltöötajad tundsid end kogukonna liikmetena, kes kuuluvad ühte nii kohalike inimeste kui ka ametikaaslastega, kellelt saadakse tuge ja kellega tehakse koostööd. Õnnelikumaks pidasid end need, kel igapäevaselt kõrval ametikaaslane – teine

sotsiaaltöötaja – ja võimalus tööalaselt nõu pidada. Oma vallas üksi töötanud sotsiaaltöötajad olid iseseisvamad, kuid tunnistasid, et üksi oma töömuredega toimetulek on vahel väga raske. Nemad analüüsisid oma tööd rohkem omaette. Refleksiivsusest ja kollegiaalsest toest räägiti üldiselt palju. Sotsiaaltöötajad tunnevad suurt puudust regulaarsetest kokkusaamistest kolleegidega, mis võimaldaks ühiselt tööalaste teemade üle arutleda.

Häirivateks teguriteks peeti õiguslaste teadmiste ebapiisavust, järjest kasvavat bürokraatiat sotsiaaltöös, ja muidugi ajapuudust. Ka haldusreformiga seotud muudatused ja omavalitsuste ümberkorraldused tekitavad segadust, teadmatust ja pingeid. Tööpingetele aitab vastu seista optimism ja huumor, oluline on kolleegide tugi ning oma töö ja iseenda üle mõtisklemine. Sotsiaaltöötajad tundsid muret, et kuigi räägitakse kogukonna kaasamise vajadusest, võib valdade suurenemise tõttu tekkida oht, et sotsiaaltöötaja eemaldub oma inimestest ning muutub bürokraadiks.

Pärast haldusreformi on uutes suuremates valdades tööl rohkem sotsiaaltöötajaid, kellest igauks on spetsialiseerunud kindlale kliendigrupile või valdkonnale. Praegu Eestis arvatakse, et selline töökorraldus võimaldab vallaelanikel saada paremat teenust ja toetab sotsiaaltöötaja professionaalset arengut. Samal ajal eesrindlikus sotsiaaltöös suhtutakse üha kriitilisemalt inimeste liigitamisse nn sihtgruppideks ning märgata

*On väga oluline, et tuleviku tarbeks ei unustataks neid väärtusi, millele maasotsiaaltöötajad toetusid ja mida praegugi tähtsaks peavad, ja et osataks neid uutesse oludesse kaasa tuua.*

on suundumust kohalike, inimlähedaste ja kodanikuühiskonda toetavate lahenduste poole (van Ewijk 2018, Spatscheck 2012).

Võib-olla on seni üksi töötanud sotsiaaltöötajal õigus, kui tal on raske loobuda tegelemisest kõigi inimgruppidega, nii nagu ta olude sunnil oli harjunud. Praegu võime siiski kogeda, et Eestis on minevikku kadumas maasotsiaaltöö tunnustele vastav praktika. On väga oluline, et tuleviku tarbeks ei unustataks neid väärtusi, millele maasotsiaaltöötajad toetusid ja mida praegugi tähtsaks peavad, ja et osataks neid uutesse oludesse kaasa tuua. Et ei unustataks otsest suhtlemist inimestega ega piirduks ainult kabinetitööga, vaid mindaks ka abivajaja juurde koju. Kahtlemata on hea,

et sotsiaaltöötaja ei ole enam üksi, ta kuulub meeskonda ja saab tuge kolleegidelt. Loodetavasti on tal rohkem aega sisuliseks tööks, süvenemiseks, enesearendamiseks ja oma töö mõtestamiseks.

*Soovin avaldada tänu uurimuses osalenud sotsiaaltöötajatele, kes pingelise töö kõrvalt leidsid aega ja aitasid mul uuritavat teemat avada. Uurimistöö juhendaja Judit Strömpli abistavad nõuanded ja retsensent Marju Selja väärtuslikud kommentaarid olid suureks abiks töö valmimisel. Minu perekonna kannatlikkus ja mõistmine ning õpingukaaslaste ja kolleegide innustus oli mulle uurimistöös hindamatuks toeks.* **S**

## Viidatud allikad

- Attride-Stirling, J.** (2001). Thematic networks: an analytic tool for qualitative research. *Qualitative Research*, 1(3), 385–405.
- Gutmann, M.** (2010). Eesti maasotsiaaltöö eripära. Magistritöö. Tartu Ülikool.
- Healy, K.** (2005). *Social Work Theories in Context: Creating Frameworks for Practice*. Basingstock, New York: Palgrave Macmillan.
- Jenkins, R.** (2004). *Social Identity*. 2<sup>nd</sup> ed. London, New York, Routledge.
- Lind, R.** (2010). Tiia Tamm: sotsiaaltöötajad vajavad rohkem ühiskonna mõistmist ja tuge. *Sotsiaaltöö*, 6, 17–20.
- Sotsiaaltöötaja, tase 7.** (2014). Kutsekoda. Kutsestandardid. [www.kutsekoda.ee/et/kutsereregister/kutsestandardid/](http://www.kutsekoda.ee/et/kutsereregister/kutsestandardid/) (29.08.2018).
- Macionis, J. J., Plummer, K.** (2002). *Sociology: A Global Introduction*. London: Prentice Hall.
- Raidma, M.** (2016). Sotsiaaltöö korraldus Eesti kohalikes omavalitsustes ja selle arenguvõimalused. Magistritöö. Tartu Ülikool.
- Reilent, K.** (2012). Maasotsiaaltöötaja kogukonnaliikmena. Magistritöö. Tartu Ülikool.
- Spatscheck, C.** (2012). Socio-Spatial Approaches to Social Work. *Social Work & Society*, 10(1). [www.socwork.net/sws/article/view/314/659](http://www.socwork.net/sws/article/view/314/659) (03.09.2018).
- Tamm, T.** (2010). Professional Identity and Self-concept of Estonian Social Workers. Academic Dissertation. University of Tampere.
- Thompson, N.** (2015). *Understanding Social Work: Preparing for Practice*. 4<sup>th</sup> ed.
- Valk, A.** (2003). Identiteet. Teoses: Allik, J., Realo, A., Konstabel, K. (toim), *Isiksusepsühholoogia*. Tartu Ülikooli Kirjastus, 227–252.
- Van Ewijk, H., Wilken, J. P.** (2016). Sissejuhatus. Mõtisklusi sotsiaaltööst. Ajakirja Sotsiaaltöö artiklite kogumik. Tallinn.
- Van Ewijk, H.** (2018). Inimväärikus ja sotsiaalne õigus. *Sotsiaaltöö*, 2, 55–62.

# Millist sotsiaalteenuste korraldust soovivad töötajad Lääne-Harju vallas



Katrin Jäärats, MA

Selles artiklis tutvustan oma kevadel kaitstud magistritööd<sup>1</sup>, milles uurisin Lääne-Harju valla ametnike ja sotsiaalkomisjoni liikmete arusaamu sotsiaalteenuste korraldusest ning haldusreformi eeldatavast mõjust sellele uues ühisomavalitsuses.

Eesti ühiskond vananeb ja noored lahkuvad maalt. Maaomavalitsustes väheneb maksumaksjate hulk ning see mõjutab kõigi avalike teenuste osutamist ja korraldust. Sotsiaalteenuste korraldus mõjutab otseselt inimeste heaolu ja rahuolu oma elukeskkonnaga.

Haldusreformi üks eesmärke oli saavutada kohalike omavalitsuste liitmisega tööjõu efektiivsem kasutamine, ühtne ja kindel eelarve ning paremad võimalused pakkuda elanike ootustele ja vajadustele vastavaid sotsiaalteenuseid. Ühinenud omavalitsuse üks ülesanne on luua ühtne sotsiaalteenuste korraldus.

Oma magistritöö jaoks intervjueerisin Lääne-Harju vallas sotsiaalteenuste korralduse eest vastutajaid 2018. a veebruaris, st ajal, mil vald ei olnud veel vastu võtnud ühised teenuseid reguleerivad õigusaktid. Uurimuses osalejad kirjeldasid, kuidas olid

teenused korraldatud enne liitmist ning rääkisid, mida nad ootavad reformilt. Juttu oli nii võimalikest takistustest kui ka uutest muutustega kaasnevatest võimalustest.

Artikli ilmunise ajaks on kõik ühinenud omavalitsused ümberkorraldustega edasi läinud ning saanud ka proovida, kuidas uued lahendused toimivad. Selles valgu- ses pakuvad uurimistulemused huvitavat võrdlusmaterjali.

## Uurimuse taust

1. jaanuaril 2018 liideti Lääne-Harju val- laks Keila, Padise ja Vasalemma vald ning Paldiski linn. Uude omavalitsusse ühine- jad said kaasa oma piirkondliku eripära. Padise vald on neist suurim hajaasustusega piirkond, samas on võrdlemisi väikesel territooriumil paiknev Paldiski linn tiheda asustusega. Erinev on ka endiste valdade ja linna elanike ealine ning rahvuslik koosseis,

<sup>1</sup> Tallinna Ülikoolis kevadel 2018 kaitstud magistritöö „Ühtse sotsiaalteenuste korralduse loomine haldusreformi käigus moodustunud omavalitsuses”, juhendaja Aino Kiis.

aga ka halduskorraldus.

Uurimust läbi viies arvestasin neid asjaolusid ning pidasin silmas ka seda, et kuna omavalitsused sundliideti<sup>2</sup>, siis ilmselt jäi ettevalmistuste ja ümberkorralduste kavandamise aeg lühikeseks. Nii polnud ka sotsiaalteenuste korraldamise eest vastutavatel inimestel piisavalt aega muutustega kohanemiseks ning kindlate seisukohtade kujundamiseks.

01.01.2018 seisuga elas Lääne-Harju vallas 12 942 inimest, valla territoorium on 644 km<sup>2</sup>.

### Teenuste korralduse teoreetilised alused

Reformi käigus on võimu jagamine ning teenuste tõhusam korraldus omavahel seotud ja mõjutavad üksteist vastastikku. Kohalikele omavalitsustele võimu juurde andmine annab haldusüksustele võimaluse olla oma elanikele lähemal, tunda paremini teenuste sihtrühmi ning seeläbi parandada teenuste tõhusust ja nende kvaliteeti ning suurendada mitmekesisust. Ben-Ishai (2008, 18) järgi on avalike teenuste, sh sotsiaalteenuste korraldus võtmelement riigi ja kodaniku suhetes. Korralduse reformimisel jälgitakse detsentraliseerimise põhimõtet ehk teisisõnu antakse teenuste korraldamine ja osutamine üle madalaimale valitsustasemele, kellel on selleks pädevust (Lamothe 2008, 28). Paljudel juhtudel on võimekus pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid oluline omavalitsuse iseseisvuse näitaja. Kohaliku võimu tugevdamise ühe põhjusena nimetab Sikander (2015) seda, et omavalitsusel on kergem kohandada teenuseid vastavalt kohalikele vajadustele.

Kohalik võim on inimestele lähemal, informatsiooni inimeste vajadustest on rohkem, samuti tuntakse paremini kohalikke olusid ja eripära. Seetõttu on kohalikul omavalitsusel riigiga võrreldes suuremad võimalused lähtuda sotsiaalteenuste arendamisel ja korraldamisel kohalike teenusetaarbijate vajadustest, mis suurendab teenuste osutamise efektiivsust (Smoke 2003, 9). Oakerson (1999, viidanud Dollery jt 2011, 12) on väitnud, et kohaliku omavalitsuse erinevatele ülesannete puhul kehtivad teenuste osutamisel erinevad põhimõtted. Teenuste korraldamine eeldab otsustamist, kas ja kuidas neid osutada, arvestades seejuures kõiki lisategureid. Lamothe jt (2008, 28) järgi mõjutavad teenuste korraldust mitmed asjaolud, millest põhilised on teenuste inertsus ehk aeganõudev muudatuste elluviimine, teenuste omadused, teenuseosutaja valik ja tüüp ning juriidilised aspektid.

Uue haldusjuhtimise teooria kohaselt peaks avalike teenuste arendamisel olema põhirõhk nõudluspõhistel teenustel, mis vastavad teenusetaarbijate vajadustele, see aga nõuab muutusi paljudes avaliku sektori organisatsioonides (Holmes ja Shand 1995, 565). Muuhulgas sooviti ka Eesti haldusreformiga saavutada suuremat võimekust pakkuda kvaliteetsemaid avalikke teenuseid ja teha seda efektiivsemalt, sh arendada sotsiaalteenuseid vastavalt kohalike sihtrühmade vajadustele.

### Uurimuse korraldus

Uurimuse läbiviimiseks kasutasin kvalitatiivset strateegiat. Sihipärasesse, kindla kriteeriumi alusel moodustatud valimisse kuulus 15 Lääne-Harju valla ametnikku

<sup>2</sup> Keila, Padise ja Vasalemma vald ning Paldiski linn alustasid ühinemisläbirääkimisi 2016. aastal. Ettepanek liitumiseks tehti ka Nõva vallale ja Keila linnale, kes keeldusid läbirääkimistel osalemast. Läbirääkimised ei toonud edu, mistõttu tegi valitsus ettepaneku sundliitmiseks. 2017. aasta oktoobris jättis Riigikohus rahuldamata Vasalemma ja Padise valla avalduse sundliitmise otsuse tühistamiseks.

jm isikut, kes olid seotud sotsiaalteenuste korraldusega ning kellel olid selleks vastavad teadmised ja kogemused: osavaldade juhid, vallavanem, iga piirkonna sotsiaalnõunik/-töötaja, sotsiaalkomisjoni liikmed. Pidasin silmas, et uurimuses osalejaid oleks kõigist liidetud omavalitsustest. Uurimuses nõustus osalema 10 inimest. Andmekogumise meetodina kasutasin poolstruktureeritud intervjuud. Intervjuud viisin läbi veebruaris 2018. Uurimuse tulemusi analüüsisin sisuanalüüsi meetodil.

## Teenuste korraldus enne liitumist

Uurimuse tulemustest selgus, et veebruaris 2018 ehk kaks kuud pärast ühinemist pakuti Lääne-Harju vallas sotsiaalteenuseid seni kehtinud kordade alusel ning et ühtset raamistikku veel ei olnud. Enne liitumist olid sotsiaalteenused Keila, Padise ja Vasalemma vallas ning Paldiski linnas korraldatud üsna sarnaselt: mõningaid teenuseid osutasid omavalitsused ise, teisi osteti sisse. Mitmeid teenuseid osteti sisse Tallinna ja Keila linna teenusepakkujatelt. Paldiski linn ja Keila vald kasutasid ka omavalitsusele kuuluvaid MTÜsid.

Sotsiaaltöö eest vastutavate ametike arv erines omavalitsuste suuruse tõttu: suurimas, Keila vallas oli ametnikke rohkem ning neil oli spetsialiseerumisvõimalus, Padise vallas töötas vaid üks ametnik. Sotsiaalteenuste korraldust mõjutasid rahvastiku koosseis ja hajaasustus. Sotsiaalprobleemid ja elukeskkond on omavahel seotud. Üks sotsiaaltöötaja kirjeldas elukeskkonna erinevust järgmiselt: „*Nt meil läheb kõige vähem vaja vaimse tervise teenuseid, sest meil on loodus ja puhas õhk ja inimene maandab end marjametsas.*”

Olulist mõju avaldasid rahalised võimalused: teenuste korraldamisel lähtusid

omavalitsused paratamatult ratsionaalsuse ja otstarbekuse põhimõttest. Seda rõhutasid ka teised autorid: kohalikud teenusepakkujad ja teenuste korraldajad peavad ühelt poolt tõestama teenuste vastavust vajadustele, teiselt poolt aga vastutama avalike ressursside kasutamise eest (Page 2005, 719). Sotsiaalteenuste korraldamisel tuleb kohalikul omavalitsusel lähtuda ühelt poolt tarbijatest ja teiselt poolt oma võimalustest. Teenuste osutamisel tuleks leida parim võimalik tasakaal vajaduste ja võimaluste vahel. Uurimuses osalenute sõnul rakendati teenuste osutamisel juhtumipõhist lähenemist: „*Sotsiaaltöötajad olid kontaktis isiku ja perega ja nägid, mis on vajadus. Üldiselt me läheneme ikka teenuste pakkumisel ja arendamisel juhtumipõhiselt.*”

## Ühtne korraldus, mis arvestab piirkondliku eripäraga

Palusin uurimuses osalenutel avaldada arvamust, kuidas peaksid sotsiaalteenused olema korraldatud ühisomavalitsuses. Vastajad tõid välja, et sotsiaalteenused peaksid olema korraldatud ühtsetel alustel, et kõigil inimestel oleksid võrdsed võimalused neid saada. Samas peaksid teenused olema paindlikud ning vajadusel arvestama nii piirkondliku kui individuaalse eripäraga: „*Standardid tuleb luua, aga midagi jääb erinevaks. Minu ootus on see, et keskkond määrab ja ollakse paindlikud.*”

Oluliseks peeti ka sotsiaaltöötaja ja sotsiaalabi saamise võimaluse säilimist kohapeal, inimesele lähedal ning et keegi ei jääks abita. Loodeti, et ühinemine loob võimalused parandada teenuste valikut ja kvaliteeti: „*Teenused paremaks, kvaliteet paremaks, et tekiks mitmekesisus. Ressursid oleks suuremad, siis saaks rõhku panna kvaliteedile.*”

Vajadust pakkuda inimestele kohapeal

nende vajadustele vastavat abi rõhutatakse ka rahvusvahelises teaduskirjanduses: Smoke'i (2003, 9) järgi ei ole inimesed ühesugused ja seda ei ole ka nende vajadused, erinevatel inimestel on erinev teenuste vajadus ning sellele saab kõige paremini reageerida kohalikul tasandil.

Ootustele vastava korralduse saavutamise võib olla keeruline ülesanne nii sotsiaalteenuste korraldajatele kui nende osutajatele, sest kõiki erijuhtumeid ja individuaalseid erinevusi ei ole võimalik ette näha. Ühtsete standardite loomisel on raske arvestada, kui paindlik sotsiaalteenuste süsteem võiks või peaks olema. Lääne-Harju valla moodustanud omavalitsused on erineva rahvastiku tiheduse ja elanike arvuga, erinevad on ka probleemid.

## Teenuste tsentraliseerimine vs riigivõimu detsentraliseerimine

Uurimistulemustest selgus, et Lääne-Harju vallas on suund pigem sotsiaalteenuste tsentraliseerimise poole, kuid arvestades osavaldade eripära, on vaja pakkuda teenuseid ka piirkonnakeskustes. Üks vastaja tundis muret, et teenuste tsentraliseerimisega võib tekkida olukord, kus kontroll ja otsustusõigus piirkonnast kaugenevad. Viitan siin eespool juba osundatud uue haldusjuhtimise teooria kriitikale: Mongkoi (2011, 36) järgi sisaldab uus haldusjuhtimine endas tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise paradoksi. Võim antakse küll keskvalitsuse tasandilt üle kohalikule tasandile, kuid samas haldusreformi käigus piirkonnad koondatakse ja otsustusõigus kandub uue haldusüksuse keskusesse. Seetõttu võivad liidetud omavalitsuste elanikud tunda võimu ja otsustusõiguse kaugenemist. Samasugust paradoksi võib täheldada käsitleda ka sotsiaalteenuste tsentraliseerimisel: haldusreform sätestab

küll kohalike omavalitsuste ühinemise ja avalike ülesannete lahtiriigistamise, kuid see võimaldab sotsiaalteenuseid koondada, sest ühinemine ja uute omavalitsuste moodustamine annab aluse suuremate sihtrühmade kujunemisele.

## Teenused teeb kättesaadavaks toimiv sotsiaal- ja ühistransport

Teenuseid tsentraliseerides tuleb arendada sotsiaaltransporti, muidu ei jõua abivajaja kuidagi teenuseni. Uurimuses osalejad lootsid, et sotsiaalteenused muutuvad liitumise järel kättesaadavamaks. Selle eelduseks peeti toimivat sotsiaal- ja ühistranspordisüsteemi: „Meil ei ole jah, teenuseid kohapeal, transport on väga oluline küsimus. Me peame tagama inimesele transpordi sinna teenusele...”. Samas väljendati lootust, et pärast liitumist saab pakkuda suurenenud nõudlusega teenuseid ka kohapeal ning inimesed ei pea neid saama väljaspool koduvalda. Parema transpordikorralduse korral oleks ka võimalikke teenuseosutajaid rohkem. Nii ei pakutud eelkõige tööjõu nappuse tõttu seni vajalikus mahu tugiisikuteenust (lastega peredele, puuetega lastele): „Tugiisiku teenust oleks kindlasti rohkem vaja. Takistuseks on eelkõige siia piirkonda tööjõu leidmine.”

Sotsiaalteenuste paremal korraldamisel on uurimuse andmeil suurimateks väljakutseteks piirkondlike erinevustega arvestamine ja ühtsuse saavutamine, sotsiaalvaldkonda puudutavate poliitiliste otsuste tegemine ja hästi toimiva meeskonna loomine.

Teenuste korralduse muutmine on aeganõudev ja toimub järk-järgult. Esmalt on vaja kaardistada uue haldusüksuse sotsiaalteenuste vajadus ja saada sellest täpne ülevaade.

Sepa jt (2015, 37–40) järgi on teenuste hea kättesaadavus eelduseks paikkonna jätkusuutlikule arengule. Sotsiaalvaldkond on üks suuremaid inimeste heaolu mõjutajaid. Seega on sotsiaalteenuste kättesaadavus kohaliku omavalitsuse jätkusuutliku arengu eeldus.

## Reform tööjõu ja rahaliste võimaluste mõjutajana

Ühinemiselt oodati, et raha kasutamine muutub uues omavalitsuses ühtlasemaks, paranevad võimalused pakkuda teenuseid ja suurendada nende mahtu. Rajca (2010, 126) järgi lubab uus haldusjuhtimine, et parema teenuste korraldusega vähenevad kulud teenuste osutamisel ning ühtlasi tõuseb teenuste kvaliteet.

Kohalik omavalitsus peab vastutama ressursside sihipärase ja otstarbeka kasutamise eest ning samas tagama kohalike elanike heaolu ja osutama vajaduse korral abi. Reform andis kohalikele omavalitsustele suurema otsustusõiguse, kuid ka suurema vastutuse.

Uurimuse tulemuste järgi loodavad sotsiaalteenuste korraldamisega seotud inimesed, et töötajaid saab juurde palgata. Vaja on spetsialiseerumist, et suurendada töö efektiivsust ja vähendada piirkonna sotsiaaltöötajate koormust, mis on lisäülesannete tõttu kasvanud. Eelkõige on juurde vaja lastekaitse spetsialiste. On oluline, et spetsialistid töötaksid ühise eesmärgi nimel ning oleksid koostööaltid.

## Takistused ja väljakutsed

Sotsiaalteenuste paremal korraldamisel on uurimuse andmeil suurimateks väljakutseteks piirkondlike erinevustega arvestamine

ja ühtsuse saavutamine, sotsiaalvaldkonda puudutavate poliitiliste otsuste tegemine ja hästi toimiva meeskonna loomine. Loodetakse, et valdade liitmine aitab seatud eesmärgi paremini ellu viia. Vastajad rõhutasid, et see, kui palju omavalitsus panustab raha sotsiaalvaldkonda, sh sotsiaalteenuste korraldusse, sõltub ka pärast haldusreformi omavalitsusjuhtide arusaamadest ja prioriteetidest. Toodi esile, et Lääne-Harju vallas on juhtivametnikud otsuste tegemisel siiski sotsiaalvaldkonna spetsialistide arvamusi arvestanud. Üldiselt loodeti, et haldusreformi mõju sotsiaalteenuste korraldusele on positiivne, samas teadvustati, et ühtse süsteemi loomine on keeruline ülesanne ja see tuleb lahendada parimal võimalikul moel.

## Kokkuvõtteks

Igas paigas on oma eripära, haldusreformi tulemusi ning muudatusi teenuste korralduses tuleks igas omavalitsuses eraldi uurida, et siis selle põhjal üldistusi teha.

Keila, Padise ja Vasalemma vallas ning Paldiski linnas olid sotsiaalteenused enne liitmist korraldatud küllaltki sarnaselt, erinevused tulenesid piirkonna eripärast ning omavalitsuste erinevast võimekusest. Uurimuses osalejad leidsid, et ühises Lääne-Harju vallas peaksid sotsiaalteenused olema korraldatud ühtsete standardite alusel, olema kvaliteetsed ja mitmekesised ning arvestama piirkondlikku eripära. Kui seni osteti palju teenuseid sisse ning teenuse arendamine kohapeal ühele-kahele inimesele ei olnud otstarbekas, siis ühinemine lõi võimaluse abivajajate koondamiseks suurematesse sihtgruppidesse.

Sotsiaalteenuste kättesaadavuse parandamise eelduseks on sotsiaaltranspordi arendamine ja ülevallalise ühistranspordisüsteemi loomine. Raha efektiivsem kasutamine ja ühtlasem jaotus loob võimalused

parandada teenuste kvaliteeti ja suurendada nende mahtu. Ära kasutada tuleb ka võimalused töötajate juurde palkamiseks ja ametnike spetsialiseerumiseks. Olulist rolli sotsiaalteenuste korraldamisel mängib ühtne ja samade eesmärkide nimel töötav meeskond. Loodetavasti õnnestub see Lääne-Harju vallas luua.

*Täna oma magistr töö juhendajat Aino Kiisi, kes oli töö koostamisel toeks ja abiks. Täna ka kõiki Tallinna Ülikooli sotsiaalkaitse suuna õppejõude, kes magistriõpingute raames andsid mulle palju väärtuslikke teadmisi. Samuti täna Lääne-Harju vallavalitsust ja uurimuses osalenuid suurepärase koostöö eest.* **S**

## Viidatud allikad

- Ben-Ishai, E.** (2008). The Autonomy-Fostering State: Citizenship and Social Service Delivery. [https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/60721/benishai\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/60721/benishai_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (02.09.2018).
- Dollery, B., Kortt, M. A., Drew, J.** (2011). Fostering shared services in local government. A common service model. *Australasian Journal of Regional Studies*, 22 (2), 225–242. <http://anzrsai.org/assets/Uploads/PublicationChapter/AJRS-22.2-pages-225-to-242.pdf> (02.09.2018).
- Hanes, N., Wikström, M., Wangmar, M.** (2012). Municipal Preferences for State-imposed Amalgamations: An Empirical Study Based on the Swedish Municipal Reform of 1952. *Urban Studies*, 49 (12), 2733–2750. doi: 10.1177/0042098011429488
- Holmes, M., Shand, D.** (1995). Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years in Governance: *An International Journal of Policy and Administration*, 8 (4), 551–578. doi: 10.1111/j.1468-0491.1995.tb00227.x.
- Lamothe, S., Lamothe, M., Feiock, R. C.** (2008). Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time. *Urban Affairs Review*, 44(1), 27–56. doi: 10.1177/1078087408315801.
- Mongkoi, K.** (2011). The Critical Review of New Public Management Model and its Criticisms. *Research Journal of Business Management*, 5 (1), 35–43. doi: 10.3923/rjbm.2011.35.43.
- Page, S.** (2005). What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. *Public Administration Review*, 65 (6), 713–727. JSTOR Arts & Sciences I, II, III, IV.
- Rajca, L.** (2010). The concept of new public management and local government reforms in selected Western European countries. *Regional and Local Studies special issue*, 124–139. <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.cejsh-e9f48d65-2c97-49c9-9359-78567ba08463> (02.09.2018).
- Sepp, V., Kivi, T., Puolokainen, T., Tali, T., Themas, E., Valgma, Ü.** (2015). Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamiseks ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu: Tartu Ülikool.
- Sikander, T.** (2015). A Theoretical Framework of Local Government. *International Journal of Humanities and Social Science*, 5, 6(1), 171–176. [www.ijhssnet.com/journals/Vol\\_5\\_No\\_6\\_1\\_June\\_2015/19.pdf](http://www.ijhssnet.com/journals/Vol_5_No_6_1_June_2015/19.pdf) (02.09.2018).
- Smoke, P.** (2003). Decentralization in Africa: Goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development*, 23, 7–16. doi:10.1002/pad.255.

# Maavanema haldusjärelevalve toimetulekutoetuse üle kohalikus omavalitsuses



Kaja Rebane, MA

sotsiaalnõunik, Tori vallavalitsus

Oma uurimuses, mille tulemusi artiklis tutvustan<sup>1</sup>, vaatlesin maavalitsuste järelevalvet kohalike omavalitsuste üle sotsiaalvaldkonnas ning kitsamalt järelevalvet toimetulekutoetuse määramise ja maksmise üle.

Toimetulekutoetus on kohalikul tasandil makstav hüvitis minimaalse sissetuleku tagamiseks. Euroopa Sotsiaalharta järgi on kõigil inimestel, kellel pole piisavaid elatusvahendeid, õigus saada sotsiaalabi ja kasutada hoolekandeteenuseid. Kuna toimetulekutoetus on vaesusesse lange-mise vältimise meede, siis on oluline, et selle määramine vastaks reeglitele, mitte ei sõltuks riigi majanduslikust olukorrast või ametniku oskustest abi pakkuda (Barberis jt 2010, 178). Õigus saada kvaliteetset sotsiaalabi ei olene ka inimese elukohast või sellest, kas ta suudab toetussüsteemist aru saada ja endale ise sobivat teenust taotleda (Minas 2003, 28, 31).

Kuni 2017. aasta lõpuni oli maavanemal kohustus jälgida kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteeti ning riigi poolt hoolekandeks eraldatud summade sihtotstarbelist kasutamist, sh kontrollida toimetulekutoetuse määramist ja maksmist.

Maavanemad, kes juhtisid maakonna arengut ja kaitsesid seal riigi huve, kaotasid aastate jooksul oma vastutusalas mitmeid

õigusi. Nii tekkisid vastuolud seadusega pandud ülesannete ja nende täitmisvõimaluste vahel. Institutsionaalse killustatuse tõttu oli asjaajamine aeglustunud, järelevalve nõrk, teenused halvasti kättesaadavad, mitmeid tegevusi dubleeriti. (Õunapuu 2003). Ühtsete reeglite puudumine ei võimaldanud sotsiaaltoetuste ja -teenuste järelevalvet sisuliselt analüüsida (Riigikontroll 2014, 35).

2017. aasta kevadel kiitis valitsus heaks riigireformi kava, et ellu viia kohalike omavalitsuste olukorda parandav haldusreform, kaotada maavalitsused ja luua maakonnakeskustesse riigimajad. See pidi aitama korrastada avalikke teenuseid ja tõstma nende kvaliteeti. Maavalitsuste töö lõppes 31.12.2017 ning nende ülesanded jagati valdkonnapõhiselt ministriumite, teiste riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse vahel.

Uurimuse eesmärk oli saada tagasisivaatena ülevaade järelevalve praktikast ja kontrolli korraldusest, samuti selgitada võimalikke põhjusi, miks maavalitsustes tekkisid erinevad arusaamad kontrolli eesmärkidest.

<sup>1</sup> Tallinna Ülikoolis k. a kevadel kaitstud magistritöö „Maavanema haldusjärelevalve kohalikus omavalitsuses toimetulekutoetuse üle”, juhendaja Kersti Kriisk.

Järelevalve korraldust on oluline analüüsida, et osata teha järeldusi, mis tagavad kliendile õigused abile ja paremad teenused ning ka kvaliteetse järelevalve, mis aitab ellu viia sobivaimat riiklikku poliitikat. Senise järelevalvepraktika analüüs peaks aitama uues süsteemis vigu vältida.

## Järelevalve teoreetiline käsitlus

Toetusin kahele vaatenurgale. Üks neist on bürokraatiateooria, mille kohaselt võimu tuleb kasutada ratsionaalselt; ratsionaalne juhtimine eeldab seaduste, eeskirjade ja sanktsioonide kehtestamist (Wren jt 2002, 908–913). Uue haldusjuhtumise teooria kohaselt on kontrolli vaja selleks, et kindlustada eesmärgi täitmine, efektiivne ressursikasutus ning teenuste tõhus osutamine (Power 1996, 9). Eristatakse kaht organisatsioonilise kontrolli viisi. Esimese puhul kontrollitakse personali tegevust ja käitumist, teise puhul kontrollitakse ja mõõdetakse tulemusi. Need lähenemised ei asenda teineteist, kuna neid rakendatakse paralleelselt ja üksteisest sõltumatult. (Ouchi ja Maguire 1975, 559).

Samas tuuakse rahvusvahelises teaduskirjanduses välja, et sotsiaaltöö valdkonnas on auditeerimine üpris keerukas, kuna dokumentaalse tõendamise kõrval on vaja ka hinnata ning kirjeldada olukorda (Munro 2004, 1075). Samuti on oht jätta tagaplaanile kliendi soovitud väljundid, st järelevalvet teostades ei tohi ära unustada kliendi õiguste kaitset.

*Kui pole järelevalvet ja inimesed ei tunne hästi oma õigusi, siis ei ole avaliku ja erasektori asutuste vastutus teenusekasutajate ees alati ka piisavalt tagatud.*

Daly (2002, 34–35) nimetab ebapiisavat järelevalvet ja jõustamist oluliseks takistuseks sotsiaalse õigluse tagamisel, kuna sellisel juhul ei pruugi inimene saada oma õigusi kasutada ja ei ole kaitstud diskrimineerimise ja ebavõrdse kohtlemise eest. Kui pole järelevalvet ja inimesed ei tunne hästi oma õigusi, siis ei ole avaliku ja erasektori asutuste vastutus teenusekasutajate ees alati ka piisavalt tagatud. Avaliku võimu tegevusi juhitakse ja kontrollitaksegi eelkõige selleks, et tugevdada elanike positsiooni kohaliku omavalitsuse ja riigi suhtes.

Kontroll peab olema nii valdkonnaülene kui ka valdkonnapõhine. Toetav kontroll peaks tuvastama võimalikud vead, et tagada edaspidi asutuse õiguspärane ja õiglane toimimine ning klientide võrdne kohtlemine. Kontrollida tuleks tervikut, mitte ainult asutuse või osutatava teenuse üht osa.

Sotsiaaltöö valdkonnas tuleb olukordade ning tegevuste hindamiseks kujundada kontseptuaalne raamistik, kirjeldada praktilisi tegevusi ning koostada vajalikud dokumendid, mida saab kontrollijale taasesitada. Samuti tuleb püstitada selged eesmärgid ning kehtestada professionaalse tegevuse standardid, mille alusel hinnata olukorda ja tegevusi. (Munro 2004, 1083). Kindel raamistik ja selged mõõtmisstrateegiad võimaldavad olukorda ja tegevusi hinnata ühtsetel alustel ja sügavuti.

## Uurimus ja selle tulemused

Kasutasin kvalitatiivset uurimisstrateegiat ning sihipärast ja otstarbekuse alusel koostatud valimit: intervjuus osalemiseks tegin ettepaneku iga maakonna ühele sotsiaalvaldkonna järelevalveametnikule (v.a Pärnumaa, kus töötasin ise kuni 2018. a lõpuni järelevalveametnikuna), seega kokku 14 spetsialistile. Uurimuses nõustus osalema 10 järelevalveametnikku. Uurimismaterjali

kogusin 2018. a aprillis (st mõned kuud pärast maavalitsuste tegevuse lõpetamist) poolstruktureeritud intervjuudega, edasi kasutasin kvalitatiivset tekstianalüüsi.

## Järelevalve eesmärgid

Üheks ülesandeks oli välja selgitada, millised eesmärgid olid maakondades seatud toimetulekutoetuse järelevalvele. Selgus, et järelevalve eesmäärke nähti maakondades erinevalt. Need sõltusid ametniku tööülesannete mahust ja ajalistest võimalustest, aga ka maakonna eripärast, kus ametnik töötas. Mitmed ametnikud pidasid järelevalve kõige olulisemaks eesmärgiks toetuste määramise ja teenuste kvaliteedi kontrolli, et inimestele oleksid tagatud sobivad ning seaduses ette nähtud abimeetmed. Teised jälle rääkisid seadusest tuleneva kohustuse täitmisest ja formaalse kontrolli teostamisest. Ametnike jaoks oli olulisel kohal ka ülevaate saamine maakonna omavalitsustest, nende töökorraldusest ja teenustest ning toetustest. Seega leidis minu töös kinnitust varasemate uuringute järeldus, et maavanemate järelevalve oli erinevalt eesmärgistatud ning lähtumine abivajadusega inimeste õigustest ei olnud alati seatud esikohale.

*Uurimuses sai kinnitust, et iga maavalitsus tegutses toimetulekutoetuse määramist kontrollides omal viisil. Polnud ühtset raamistikku, mis kindlustanuks järelevalve kvaliteedi.*

## Järelevalve korraldus

Kõigil maavalitsuste järelevalveametnikel oli kõrgharidus, enamikul sotsiaaltöö erialal. Seega oli neil piisavalt erialaseid teadmisi, et luua seoseid, teha üldistusi ning tuvastada vigu. Kitsaskohana selgus,

et maavalitsuste struktuur, ametnike arv ja tööülesannete jaotus oli maakonniti erinev, mistõttu tehti järelevalvet väga erineval tasemel ja sagedusega. Oma rolli mängis ka maakonna suurus ning kohalike omavalitsuste arv. Näiteks Hiiumaal oli enne haldusreformi 5, Pärnumaal aga 19 kohalikku omavalitsust. Mida suuremad olid maakonnad ja nende koosseisu kuulunud kohalikud omavalitsused, seda pikem oli järelevalve ajaline tsüklil. See ilmnas eriti nende maakondade puhul, mille koosseisu kuulusid linnalised omavalitsused, kus toetusi menetleti mitmes piirkonnakontoris.

Palju sõltus ka ametniku jõudlusest ja sellest, mitme valdkonnaga ta pidi tegelema. Seetõttu oli mõnes maakonnas esiplaanil pigem üldhooldus- ja asenduskoduteenuse kvaliteedi kontroll, toimetulekutoetuse maksmist vaadati harvemini.

Maavalitsustes puudusid selged nõuded, millele järelevalve peab vastama ja kuidas seda teostada. Järelevalvekohustuse kehtestas seadus. Seadus ütleb, et kontrollida tuleb sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamist, jättes täpsustamata töömeetodid ning sõnastamata asjaolud, millele tähelepanu pöörata. Reeglid, kuidas ja kas üldse kontrollida, pani paika iga maavalitsus ise, kuna täpsustavad riiklikud suunised puudusid.

## Järelevalve teostamine

Uurimus tõi esile, et järelevalve etapid olid maakondades üldjoontes samad. Ettevalmistavas etapis kogus järelevalveametnik taustaandmeid, uuris internetist kättesaadavaid materjale ja statistilisi andmebaase. Andmete kogumine sõltus spetsialisti oskustest ja teadlikkusest. Iga ametnik kasutas enda koostatud küsimustikku või tabeleid, et koondada materjal, millele järelevalvet tehes toetuda. Eesmärkide seadmisele ja andmete kogumisele järgnesid

paikvaatlused, esmajärjekorras kontrolliti kindlat hulka toimikuid. Vaatlusaluste toimikute arv oli erinev: mõnes maakonnas vaadati üle kõik ja mõnes valikuliselt üksikud toimikud. Toimikutega tutvuti kas valla- või linnavalitsuses kohapeal või maavalitsuse kabinetis. Lisateavet koguti ka suuliselt, küsitledes vastutavat omavalitsuse ametnikku, et täpsustada dokumendikontrolli käigus selgunud üksikasju.

Kogutud andmete põhjal koostas ametnik järelevalveakti. Aktis kirjeldati olukorda ja toodi esile toetuse määramisel ilmnunud puudused. Olenevalt rikkumisest tehti kas

ettekirjutus või anti soovitusi toetuste määramise parandamiseks. Peamiselt kasutati siiski ettepanekute tegemist, ettekirjutusi esines vaid üksikuid. Ettekirjutus tehti üksnes tõsisemate rikkumiste puhul, nt kui tuvastati juhtumeid, mille puhul oli alust nõuda alusetult määratud toetuse tagasimaksmist.

Aktid olid väga pikad ja põhjalikud. Ka järelevalve korraldust analüüsid tulid välja maakondade erisused, mis puudutasid kontrolli põhjalikkust, mitteformaalse informatsiooni kasutamist, kontrolliperioodi pikkust ja tihedust.

**Tabel 1.** Maavalitsuse järelevalveametnike arvamused järelevalve kitsaskohtadest ning nende likvideerimise võimalustes.

| Kitsaskohad                                                                        | Parandamisvõimalused                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Järelevalveametnike ametiülesanded olid erinevad                                   | Määrata kindlaks järelevalveametnike kohustused                                                               |
| Järelevalvet teostati erineva suurusega piirkondade üle                            | Jaotada piirkonnad võrdselt                                                                                   |
| Järelevalve toimetulekutoetuse üle jäi teiste teemade kõrval tagaplaanile          | Järelevalveametnikud peaksid spetsialiseeruma kindlatele valdkondadele                                        |
| Järelevalve eesmärgid olid erinevad                                                | Sõnastada ühesugused eesmärgid                                                                                |
| Eri maakondades olid vaatluse all eri teemad, mis ei võimaldanud tulemusi võrrelda | Määrata kindlad aasta/perioodi teemad                                                                         |
| Järelevalve teostamises oli erinevusi                                              | Kirjeldada järelevalve etappe                                                                                 |
| Vähene tugimaterjal ja juhendamine                                                 | Koostada juhendmaterjalid, korraldada kvisioone                                                               |
| Järelevalve periood oli eri pikkusega                                              | Määrata kindlaks järelevalve periood (nt kolm aastat)                                                         |
| Toetuse määramist kontrolliti valdavalt dokumentide põhjal (vähene kaalutlusruum)  | Laiendada järelevalveametnike kaalutlusruumi, nähes seaduses ette võimalus erandlike olukordade arvestamiseks |
| Ametnikud ei saanud oma tööle tagasisidet                                          | Koostada kokkuvõtteid ja teha järeltõlgit järelevalve tulemustest                                             |
| Järelevalve ei olnud koordineeritud                                                | Ametnike täpsem juhendamine, koolitamine, nõustamine, suunamine                                               |

## Kitsaskohtade lahendamise võimalused

Palusin uurimuses osalenud ametnikel nimetada suurimad kitsaskohad järelevalves, mida maavalitsused korraldasid kuni 2017. aasta lõpuni kohalike omavalitsuste makstavate toimetulekutoetuste üle. Probleemidest rääkides tegid ametnikud ka ettepanekuid, kuidas olukorda uues süsteemis parandada. Kokkuvõtlikult on ametnike tõstatatud probleemid ja pakutud lahendused esitatud tabelis 1, lk 66.

## Järeldused ja kokkuvõte

Uurimuses sai kinnitust, et iga maavalitsus tegutses toimetulekutoetuse määramist kontrollides omal viisil. Polnud ühtset raamistikku, mis kindlustanuks järelevalve kvaliteedi. Juba 2006. aastal tuvastas Riigikontrolli audit, et kontrolli korraldus ei taga toimetulekutoetuse õiguspärasest väljamaksmist. Sellest, et maavalitsuste kaudu korraldatud järelevalvet on vaja ühtlustada, räägiti aastaid, kuid mitmete takistuste tõttu jäid muudatused ellu viimata. Tõenäoliselt oli üheks põhjuseks puudulik kommunikatsioon sotsiaalministeeriumi, maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste vahel. Vähene ja ebaühtlane kontroll võimaldas kohalikel omavalitsustel ellu viia oma tõlgendusi ja kasutada raha oma

äränägemise järgi.

Riigikontroll viitab 30. mai 2018 „Märgukirjas riigiasutuste ettevalmistuse kohta teha pärast maavalitsuste reformi omavalitsuste üle tõhusat järelevalvet”, et nüüd, kui maavalitsuste tegevus on lõpetatud ning nende ülesanded jagatud eri asutuste vahel, tuleks luua valdkonda hõlmav seiresüsteem. Sellega kogutaks andmeid ja teavet sotsiaaltoetuste ja -teenuste kohta süsteemselt ning tulemusi ja mõju analüüsitaks seiremeetodeid pidevalt täiendades. Sotsiaalkindlustusamet ja sotsiaalministeerium astuvad selles suunas esimesi samme.

Loodan, et süsteemi üles ehitades arvestatakse varasemaid kogemusi ning kõigi järelevalvet teostavate ametnike ja ametkondade tegevus on koordineeritud ja teenib ühiselt püstitatud eesmärke. Hästi korraldatud järelevalvega saab ennekõike kaitsta abivajadusega inimeste huve ja õigust sotsiaalsele abile.

Uurimuses osalenud järelevalveametnikud nimetasid intervjuudes kitsaskohtadena vähest tugimaterjali ja juhendamise puudulikkust, aga ka vajadust saada tagasisidet oma tööle ning selle põhjal üldistuste tegemist. Järelevalve peaks omakorda pakkuma tuge ka kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatele ja teenuseosutajatele. **S**

## Viidatud allikad

- Barberis, E., Sabatinelli, S., Bieri, A.** (2010). Social Assistance Policy Models in Europe: A Comparative Perspective. Raamatus: Kazepov, Y. (toim.) Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe. European Centre Vienna: Ashgate Publishing Limited, 177–202.
- Daly, M.** (2002). Access to Social Rights in Europe. Strasbourg: Council of Europe Publishing
- Minas, R.** (2005). Administering poverty – Studies of Intake organization and social assistance in Sweden. Stockholm: Stockholm University, Faculty of Social Sciences, Department of Social Work.
- Munro, E.** (2004). The Impact of Audition, Social Work Practice. *The British Journal of Social Work*, Vol. 34, doi:10.1093/bjsw/bch130, 1075–1095.

- Ouchi, W.G., Maguire, M.A.** (1975). Organizational Control: Two Functions. *Administrative Science Quarterly*, vol 20, no 4, doi:2392023, 559–569.
- Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta** (1996). RT II, 2000, 15, 93.
- Power, M.** (1996). The Audit Explosion. London: Demos
- Riigikontroll.** (2006). Riigieelarvest omavalitsustele toimetulekutoetusteks antud raha kasutamine. Kontrolliaruanne nr OSIII-2-6-/06/17 28.03.2006. [www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10334&AuditId=1915](http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10334&AuditId=1915). (05.03.2018).
- Riigikontroll.** (2014). Eakate hoolekande korraldus omavalitsuste hooldekodudes. Kas teenuste korraldamisel on kinni peetud seadusenõuetest ning järgitud Sotsiaalministeeriumi antud juhiseid? [www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=13006&AuditId=2316](http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=13006&AuditId=2316). (25.04.2018).
- Riigikontroll.** (2018). Märgukiri riigiasutuste ettevalmistuse kohta teha pärast maavalitsuste reformi omavalitsuste üle tõhusat järelevalvet. [www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Audituaruanded/tabid/206/Audit/2465/Area/21/language/et-EE/Default.aspx](http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Audituaruanded/tabid/206/Audit/2465/Area/21/language/et-EE/Default.aspx) (30.05.2018).
- Õunapuu, J.** (2003). Regionaalhalduse mudelid (kavand). <http://ell.ee/wp-content/uploads/2015/03/Regionaalhalduse-mudelid-kavand.pdf> (31.03.2018).

# Tugevustele suunatud mõtteviis: pere kaasamist toetav lähenemine



**Karmen Toros, Ph.D**

*Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut, professor*



**Michael C. LaSala, Ph.D, LCSW**

*Rutgers School of Social Work (USA), dotsent ja psühhoterapeut*

Kas keskenduda hindamisel raskustele ja puudujääkidele või pöörata tähelepanu hoopis sellele, mis on indiviidi, pere ja ka kogukonna tugevused ning ressursid, mis aitavad raskusi ületada? Uuringute järgi on tugevustele suunatud lähenemine palju tõhusam, sest see toetab kliendi kaasamist.

Hindamine ning sellest lähtuvad otsused on oma olemuselt keerulised ja rasked. Neil on kaugeleulatuv mõju lastele, mistõttu on terviklik hindamine väga tähtis. Terviklik hindamine eeldab perede, sh laste kaasamist hindamis- ja otsustamisprotsessi. Samas viitavad rahvusvahelised uuringud, et just kliendi kaasamine hindamisprotsessi on üks raskemaid ülesandeid (vt Toros jt 2018).

Lastehoolekande üheks lähtekohaks on, et parim viis lapse aitamiseks on tema ja ta pere kaasamine (Davidson-Arad ja Kaznelson 2010). Laps ja tema pere on oma elu eksperdid, kes teavad kõige paremini, millist toetust ja abi nad vajavad, et tulla paremini toime ning liikuda positiivsete muutuste suunas. Lastekaitsetöötaja osaks on toetada last ja tema perekonda selles protsessis. Üks intervjueeritud Harjumaa lastekaitsetöötaja võrdles oma tegevust sillaga, mille abil klient jõuab selgituste,

julgustuse ja toetuse najal uuele teadmisele ja suudab oma elus edasi liikuda (Välba jt 2016). Usalduslikud suhted lapse ja perega kujunevad siis, kui lastekaitsetöötaja hakkab mõistma pereliikmete ja pere olukorda, sh seda, mis on perele tähtis. See eeldab pere kaasamist. Sarnaselt perelega, kes vajavad lastekaitsetöötaja toetust, et aktiivselt osaleda hindamis- ja otsustamisprotsessis, vajab toetust ka lastekaitsetöötajaoskusi ja teadmisi perede kaasamiseks (Arbeiter ja Toros 2017; Välba jt 2017). Sellest lähtudes korraldati käesoleva aasta maikuu Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituudis lastekaitsetöötajatele, sotsiaalpedagoogidele ja üliõpilastele konverents „Pere kaasamine lapse abivajaduse hindamisprotsessis“. Külalisesineja, professor Michael C. LaSala, kes on ka artikli kaasautoriks, rääkis oma ettekandes sellest, kuidas lähtuda töös perelega mitteteadja positsioonilt, leida

üles pere tugevused ja motivatsioon, aga ka sellest, kuidas esitada häid küsimusi, mis viivad lahenduste leidmiseni. Artikkel keskendub konverentsi ühele teemale – tugevustele suunatud lähenemisele, mida saab rakendada pere kaasamisel lapse abivajaduse hindamisse.

## Hoiak, mis viib sotsiaaltöö väärtused tegudesse

Tugevustele suunatud lähenemine võeti laiemalt kasutusele 1980. aastatel. Min (2011) nimetab seda aega katseks lõpetada konflikt sotsiaaltöö väärtuste ja praktika vahel, mis oli seni keskendunud abivajajate puudujääkidele.

Seevastu tugevustele suunatud lähenemine pöörab tähelepanu indiviidi, pere ja ka kogukonna tugevustele ning ressurssidele, toimetuleku motivatsiooni tugevdamisele; selle võtmesõnad on osalus ning kaasamine (Cederbaum ja Klusaritz 2009; Yip 2003). Selle lähenemise eesmärk on Saleebey (2008) järgi mobiliseerida kliendi jõuvarud positiivsete muutuste elluviimiseks. Ta kirjeldab kliendi tugevustega seotud asjaolusid, kasutades kolmest tähest koosnevat lühendit CPR, kus C hõlmab kompetentsust (ingl *competence*), võimeid (ingl *capacities*) ja julgust (ingl *courage*); P – lubadust (ingl *promise*), võimalust (ingl *possibility*) ja positiivseid ootusi (ingl *positive expectations*) ning R tähistab resilientsust (ingl *resilience*), reserve (ingl *reserves*) ja ressursse (ingl *resources*). Chapini (2007) järgi on tugevustest lähtumine hoiak, mille abil viiakse sotsiaaltöö väärtused tegudesse. Spetsialist aitab inimesel avastada tema tugevusi, mille olemasolust ta ei pruukinud olla teadlik, või taasavastada tugevusi, mille ta on unustanud. MacFarlane (2006, 175) käsitleb tugevustele suunatud lähenemist kui mõtteviisi, mille järgi tema sõnul tuleb raskusi võtta kui takistusi: tugevustele suunatud lähenemine

aitab näha, et raskused on ületatavad; mõnel juhul tuleb mööduda takistuse kõrvalt, alt või pealt.

Saleebey (1996) kirjutab, et tugevustest lähtumine tähendab kliendi väärtustamist, julgustamist, usaldamist, toetamist, väikeste edusammude märkamist, neid ise esile kutsudes. Siinkohal on oluline spetsialisti hinnangutevaba suhtumine, samuti lähtumine mitteteadja positsioonilt („mina ei tea sinu lahendusi, ma ei ole sinust targem”) ehk klienti vaadatakse kui oma olukorra eksperti, kes on võimeline ise leidma lahendusi (DeJong ja Berg 2002; Bannink 2006). MacFarlane (2006) viitab, et kliendi eksperdiksid pidamine on siinjuures olulise tähendusega: spetsialist ei ole kliendi elu suhtes nii suur asjatundja, kuna ta ei ole kliendi elu elanud ja ei tea tema tugevusi, võimeid ja säilenõtkust.

*Tugevuste hindamine on enamat kui probleemide positiivseks ümber sõnastamine ja tugevuste määratlemine. See on järjepidev suund kliendi tugevuste ning ressursside leidmisele, mis otse või kaudselt parandavad probleemset olukorda, inimese ressursside mobiliseerimine.*

Selle lähenemise suhtes on tehtud ka kriitikat. Üks etteheide on, et selle rakendamisel kiputakse eirama objektiivset reaalsust. Siinkohal on oluline rõhutada, et tugevustele suunatud lähenemise puhul ei ignoreerita sugugi puudujääke ja raskusi – neid teadvustatakse ja võetakse arvesse – kuid teadlikult keskendutakse ressurssidele ja edasiliikumise võimalustele (Saleebey 2006; Sousa jt 2006). Cepukiene ja Pakrošnis (2011) rõhutavad, et ainult probleemidest rääkimine võib viia abitustundeni, mistõttu

on raskendatud muutuste elluviimine. Teisalt, rääkimine sellest, mida klient tahab, et see oleks teisiti, ja mida ta saab selleks teha, aitab kliendil näha, et muutused on võimalikud, edendades seeläbi enesetõhusust ning keskendumist lahendustele, mis viivad positiivsete muutusteni.

### Tugevustele suunatud lähenemine ja kaasamine

Coulshed ja Orme (2006) rõhutavad, et hindamine ei seisne ainult abivajava lapse kindlaks tegemises, see nõuab ka lapse ja pere olukorra mõistmist. See ei ole aga võimalik ilma lapse ja pere otsese kaasamiseta hindamisse ehk mõistmine kujuneb koostöös, mis eeldab kliendi aktiivset osalust ja usaldussuhte loomist. Uuringute järgi edendab tugevustest lähtumine kliendi kaasamist (Ayón jt 2010; Gordon jt 2012; vt Toros jt 2018).

Collins jt (2007) kirjutavad, et sotsiaaltöötajad kalduvad hindamisel keskenduma pigem probleemidele. Siiski, isegi peredel, kel on rasked probleemid, on oma tugevused ning oluline on neid teadvustada. Tugevuste hindamine on enam kui probleemide positiivseks ümber sõnastamine ja tugevuste määratlemine. See on järjepidev suund kliendi tugevuste ning ressursside leidmisele, mis otse või kaudselt parandavad probleemset olukorda, inimese ressursside mobiliseerimine. Nimetatud lähenemist iseloomustab hästi väljend „alustame sealt, kus klient on” ehk teisisõnu tähendab see vähem keskendumist kliendi probleemidele ja rohkem sellele, mida ta oma olukorra parandamiseks saab teha (*ibid*). Weick jt (1989) võrdlevad spetsialisti tõlgiga, kes aitab kliendil probleeme võimalusteks ümber sõnastada ning hakata nägema, milliseid tugevusi ja ressursse ta omab, et viia ellu muutusi oma heaolu suurendamiseks.

*Tugevustest lähtumine tähendab kliendi väärtustamist, julgustamist, usaldamist, toetamist, väikeste edusammude märkamist, neid ise esile kutsudes.*

Ellis jt (2003, 53) viitavad, et terviklik hindamine võtab arvesse lapse elu ja pere toimimise eri valdkondi, kuid keskendub eeskätt lapse ja tema pere tugevustele ning konkreetsetele vajadustele. Ka uues lapse abivajaduse hindamise käsiraamatus (2017, 6) tuuakse lapse heaolu hindamise põhimõtetenähtena välja püüdu vähendada probleeme ja toetada tugevusi, et need oleksid hindamisel tasakaalus.

Blundo sõnul (2006, 37) muudab tugevustele suunatud lähenemine spetsialisti rolli hindamise protsessis – ta saab õppida jõustama peresid austavas, objektiivses ja toetavas koostöösuhtes. Kaasamiseks on usaldusliku koostöösuhte loomine määrava tähtsusega (Merkel-Holguin jt 2015). Mitmed uuringud (Lietz 2011; Yip 2003) kinnitavad, et tugevustest lähtumine toetab spetsialisti ja kliendi vahelist interaktsiooni ning suhte kvaliteeti, mis omakorda toetab kliendi kaasamist (Fuller jt 2015; Saint-Jacques jt 2016) ning seeläbi positiivseid muutusi kliendi elus (Loman ja Siegel 2015).

### Praktilised mudelid: *Signs of Safety* ja ROPES

Järgnevalt tutvustame kahte mudelit, mis on heaks tööriistaks tugevustest lähtuva hindamise puhul ja annavad raamistiku, mida spetsialist saab hindamisel aluseks võtta. Kindlasti on teisigi mudeleid ja abivahendeid, millest võib lastekaitsetöötajal abi olla.

*The Signs of Safety* mudel on üks abi-

vahend tugevustel põhineva lähenemise rakendamiseks lastekaitse juhtumitöös, mida saab kasutada pere tugevusi ja ressursse, aga ka ohu ja kahju kindlaks tegemisel, et muuta tugevused kaitseteguriteks. Selle mudeli arendajad on Turnell ja Edwards Austraaliast (vt Turnell ja Edwards 1997). Hindamisel tuginetakse pere olemasolevatele tugevustele, turvalisusele ja pere/laiendatud pere eesmärkidele, mis toetavad lapse turvalisuse planeerimist ja selle saavutamist. Tegu on praktilise meetodiga, mis edendab koostöösuhte loomist perega. Hindamisel lähtutakse neljast küsimusest: (1) Mis on lastekaitse mure? (minevikus tehtud kahju, tulevikus varitsev oht ja teised keerulised tegurid); (2) Mis töötab hästi? (olemasolevad tugevused ja lapse turvalisus); (3) Mis peab juhtuma turvalisuse tagamiseks? (lapse turvalisuse tagamine tulevikus); (4) Kuidas võiks hinnata turvalisust kümnepallise skaala järgi? (10 tähendab piisavat turvalisust juhtumi lõpetamiseks ja 0 hädahohus olevat last (Hill 2012).

Mudel **ROPES** on koostatud kliendi tugevuste määramiseks hindamisprotsessis. Mudeli autor on ameeriklane Graybeal (2001). ROPES on lühend viiest sõnast: *Resources* (eesti k ressursid), *Options* (eesti k valikud), *Possibilities* (eesti k võimalused),

*Exceptions* (eesti k erandid) ja *Solutions* (eesti k lahendused). Graybeal pakub seoses iga mõistega välja valdkonnad, millele hindamisel keskenduda, näiteks valikute juures võiks keskenduda olevikule, st sellele, millised ressursid on olemas kohe, samuti nendele ressursidele, mis on olemas, kuid mida ei ole kasutatud. Mudeli autori järgi on tugevustel põhineva hindamise puhul tähelepanu keskmes kogemused; need erandlikud olukorrad, kus inimene suutis probleemidest üle olla; nii kliendi kui ka kogukonnas leiduvate tugevuste ja ressurside tuvastamine.

## Lõpetuseks

Eestis on pere kaasamist lastekaitsetöös vähe uuritud (Arbeiter ja Toros 2017; Välba jt 2017), kuid võrreldes rahvusvaheliste uuringutega, on uurimistulemused samad: lastekaitsetöötajad vajavad efektiivsemaks kaasamiseks lisaoskusi ja -teadmisi näiteks eri vanuses lastega suhtlemiseks, koostööd eirava kliendi motiveerimiseks, usaldussuhte loomiseks lapse ja perega. Need on teemad, millele tuleb koolitustel rohkem tähelepanu pöörata. Samuti aitavad koolitused kujundada laste ja peresid abistavate spetsialistide tulemuslikku lastekaitsetööd toetavaid hoiakuid. **S**

## Viidatud allikad

- Arbeiter, E., Toros, K. (2017). Participatory discourse: Engagement in the context of child protection assessment practices from the perspectives of child protection workers, parents and children. *Children and Youth Services Review*, 74, 17–27.
- Ayón, C., Aisenberg, E., Erera, P. (2010). Learning how to dance with the public child welfare system: Mexican parents' efforts to exercise their voice. *Journal of Public Child Welfare*, 4(3), 263–286.
- Bannink, F. (2006). 1001 solution-focused questions. Handbook for solution-focused interviewing. New York: W.W.Norton & Company.

- Blundo, R.** (2006). Shifting our habits of mind: Learning to practice from a strengths perspective. Teoses: Saleebey, D. (toim.) *The strengths perspective in social work practice* Boston, MA: Pearson Education. 25–45.
- Cederbaum, J., Klusaritz, H.A.** (2009). Clinical instruction: Using the strengths-based approach with nursing students. *Journal of Nursing Education*, 48, 423–424.
- Cepukiene, V., Pakrošnis, R.** (2011). The outcomes of solution-focused brief therapy among foster care adolescents: The changes of behavior and perceived somatic and cognitive difficulties. *Children and Youth Services Review*, 33(6), 791–797.
- Chapin, R.** (2007). *Social policy for effective practice: A strengths approach*. New York: McGraw-Hill.
- Collins, R., Jordan, C., Coleman, H.** (2007). *An introduction to family social work*. United States: ThomsonBrooks/Cole.
- Coulshed, V., Orme, J.** (2006). *Social work practice*. Palgrave Macmillan.
- Davidson-Arad, B., Kaznelson, H.** (2010). Comparison of parents' and social workers' assessments of the quality of life of children at risk. *Children and Youth Services Review*, 32, 711–719.
- DeJong, P., Berg, I. K.** (2002). *Interviewing for solutions*. Belmont: Thomson, Brooks/Cole.
- Ellis, R.A., Dulmus, C.N., Wodarski, J. S.** (2003). *Essentials of child welfare*. New Jersey: JohnWiley & Sons.
- Fuller, T. L., Paceley, M. S., Schreiber, J.C.** (2015). Differential Response family assessments: Listening to what parents say about service helpfulness. *Child Abuse & Neglect*, 39, 7–17.
- Gordon, D. M., Oliveros, A., Hawes, S. W., Iwamoto, D. K., Rayford, B. S.** (2012). Engaging fathers in child protection services: A review of factors and strategies across ecological systems. *Children and Youth Services Review*, 34, 1399–1417.
- Graybeal, C.** (2001). Strengths-based social work assessment: Transforming the dominant paradigm. *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*, 82, 233–242.
- Hill, T.** (2012). *The Signs of Safety: A solution and safety oriented approach to child protection casework*. Practice Guidance.
- Lapse abivajaduse hindamise käsiraamat.** (2017). [www.sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Lastekaitse/Noustamisteenused/lapse\\_heaolu\\_hindamise\\_kasiraamat.pdf](http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Lastekaitse/Noustamisteenused/lapse_heaolu_hindamise_kasiraamat.pdf). (29.08.2018).
- Lietz, C. A.** (2011). Theoretical adherence to family centered practice: Are strengths-based principles illustrated in families' descriptions of child welfare services? *Children and Youth Services Review*, 33, 888–893.
- Loman, L. A., Siegel, G. L.** (2015). Effects of approach and services under differential response on long term child safety and welfare. *Child Abuse & Neglect*, 39, 86–97.
- MacFarlane, C. D.** (2006). My strength: A look outside the box at the strengths perspective. Commentary. *Social Work*, 51(2), 175–176.
- Merkel-Holguin, L., Hollinshead, D. M., Hahn, A. E., Casillas, K. L., Fluke, J. D.** (2015). The influence of differential response and other factors on parent perceptions of child protection involvement. *Child Abuse & Neglect*, 39, 18–31.
- Min, T.** (2011). The client-centered integrative strengths-based approach: Ending longstanding conflict between social work values and practice. *Canadian Social Science*, 7(2), 15–22.
- Weick, A., Rapp, C., Sullivan, W.P., Kisthardt, W.** (1989). A strengths perspective for social work practice. *Social Work*, 34, 350–354.
- Saint-Jacques, M-C., Drapeau, S., Lessard, G., Beaudoin, A.** (2006). Parent involvement practices in child protection: A matter of know-how and attitude. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 23(2), 196–215.
- Saleebey, D.** (1996). The strengths perspective in social work practice: Extensions and cautions. *Social Work*, 41, 296–305.

- Saleebey, D.** (2006). Introduction: Power in the people. Teoses: Saleebey, D. (toim.), The strengths perspective in social work practice. Boston, MA: Pearson Education, 1–24.
- Saleebey, D.** (2008). Commentary on the strengths perspective and potential application in school counseling. *Professional School Counseling*, 12(2), 68–75.
- Sousa, L., Ribeiro, C., Rodrigues, S.** (2006). Intervention with multi-problem poor clients: Towards a strength-focused perspective. *Journal of Social Work Practice*, 20(2), 189–204.
- Toros, K., DiNitto, D., Tiko, A.** (2018). Family engagement in the child welfare system: A scoping review. *Children and Youth Services Review*, 88, 598–607.
- Turnell, A., Edwards, S.** (1997). Aspiring to partnership: The Signs of Safety approach to child protection. *Child Abuse Review*, 6, 179–190.
- Välba, E., Toros, K., Tiko, A.** (2016). Abivajava lapse ja pere hindamine lastekaitsetöös: Harjumaa lastekaitsetöötajate mõtteid ja arvamusi kliendi kaasamisest. *Sotsiaaltöö*, 4, 49–55.
- Välba, E., Toros, K., Tiko, A.** (2017). Family engagement within the context of assessment in child protection practice: The case of Estonia. *Child & Family Social Work*, 22(4), 1506–1514.
- Yip, K. S.** (2003). A strengths perspective in working with an adolescent with dual diagnosis. *Clinical Social Work Journal*, 31, 189–203.

*Konverents toimus tänu Balti-Ameerika Vabaduse Fondi (BAFF) rahastusele. Rohkem infot BAFF-i stipendiumite ja lektorite toetuste kohta leiate kodulehelt [www.balticamericanfreedomfoundation.org](http://www.balticamericanfreedomfoundation.org).*

# Rahvusvahelised lastekaitsejuhtumid Sotsiaalkindlustusameti praktikas



Katrin Malm

lastekaitseosakonna peaspetsialist, Sotsiaalkindlustusamet

Rahvusvahelist lastekaitsejuhtumit eristab teistest juhtumitest see, et tegu on olukorraga, kus abivajav laps või üks lapsevanem on pärit, elas või elab endiselt välismaal. Sõltumata elukohast on lastel õigus kaitsele igasuguse vägivalla, väärkohtlemise ja hooletusse jätmise eest. Keerulises olukorras vajavad lapsed tingimusteta kaitset ning nende pered ja lähedased asjakohast nõustamist. Rahvusvahelise juhtumi korral saab kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja sellist abi anda koostöös Sotsiaalkindlustusametiga.

## Elulised näited

Toon mõned näited 2018. aastal Sotsiaalkindlustusameti lastekaitse osakonnani jõudnud pöördumistest.

- ♦ *Juhtum 1. Kohus on määranud lapse suhtluskorra vanematega. Ema helistab lastekaitseosakonda ja on mures: kui laps viibib isa juures Soomes, siis on isa pidevalt narko- ja alkojoobes. Ema ei soovi last enam isale anda, kuid kardab kohtu määratud suhtluskorda rikkuda.*
- ♦ *Juhtum 2. Vantaa lastekaitsetöötaja saadab kirjaliku taotluse koostöök, et välja selgitada viie abivajava alaealise lapse asukoht. Lapsed võivad olla hädaohus. Ka lapsevanema asukoht on teadmata – kõik võivad olla nii Soomes kui ka Eestis.*

- ♦ *Juhtum 3. Portugali lastekaitsetöötajad taotleavad taustainfot 10kuuse lapse vanemate kohta. Ema on teinud avalduse, et lapse isa on last seksuaalselt väärkohelnud ja teda raputanud. Portugali lastekaitse ei ole leidnud teavet registritest ei ema ega lapse kohta ning palub infot Eesti ametnikelt.*

- ♦ *Juhtum 4. KOV palub välisesinduse kaudu välja selgitada, kas välisriigis väärkohtlemist kannatanud lapsel on turvaline naasta teise vanema juurde Eestisse ning kas sellel vanemal on vanemlikud õigused, suutlikkus ja oskus lapse huvisid kaitsta. Palutakse ka nõuannet, kuidas võimaldada lapsel naasta oma kodumaale teise vanema juurde olukorras, kus ta on Eestis oma teisest vanemast kohtu otsusega eraldatud seoses füüsilise jõhkra vägivallaga lapse suhtes.*

- ♦ *Juhtum 5. Ida-Tallinna Keskhaigla sotsiaaltöötaja soovib konsultatsiooni, mida teha olukorras, kus alaealised lapsed on läinud oma isaga aasta tagasi terviseprobleemide tõttu Hispaaniasse elama, kuid isa suri infarkti tagajärjel nädal aega tagasi. Lapsed on ilma täiskasvanuta võõras riigis ja tundmatus keeleruumis.*

- ♦ *Juhtum 6. Soome justiitsministeerium taotleb kiiresti dokumente ja teavet kahe EV alaealise kodaniku heaolu tagamiseks olukorras, kus nende isa on neid füüsiliselt väärkohelnud ja lapsed on ise abi palunud lastekaitsetöötajatelt.*

♦ *Juhtum 7. Iirimaal elav isa on mures oma poja pärast. Skype'i vestluse ajal märkas ta, et lapsel on peas suur haav ja otsaes muhk. Laps ei tahtnud asja selgitada ja lõpetas kõne. Lapse ema, kes elab uue elukaaslasega Eestis, ei soostunud samuti midagi selgitama.*

Nagu näidetest paistab, on rahvusvahelised ja riigisisised lastekaitsejuhtumid üsna sarnase sisuga: üldised hooldusõiguse küsimused, lapse heaolu kontroll, eestkoste küsimused, infovahetus välisriigi lastekaitsetöötajatega, lapserööviga seotud juhtumid, elatist ja selle määramist või suhtluskorra määramist puudutavad küsimused jmt.

## Maailm avardub, koostöö laieneb

2018. aasta esimese seitsme kuu jooksul on Sotsiaalkindlustusamet registreerinud 74 uut rahvusvahelist pöördumist. Neist 20 juhul pöördus ameti poole täisealine eraisik ja ühel juhul laps; 19 juhul oli pöördujaks Eesti ja 14 juhul välisriigi lastekaitsetöötaja, 4 juhul muu sotsiaalkaitsetöötaja; 8 pöördumist tuli EV välisesindustelt ja üks välisriigi Eesti esinduselt; 5 õiguskaitse ja 2 tervishoiu valdkonna töötajatelt.

74 juhtumist koguni 40 olid seotud Soomega, järgnesid Hispaania 8 ning Saksamaa 6 juhtumiga. 4 juhtumit oli seotud Suurbritanniaga, 3 Norraga. Gruusia, Venemaa, Rumeenia ja Rootsiga seostub 2 ning 1 juhtum selliste riikidega nagu Šveits, Itaalia, Läti, Brasiilia, Armeenias, USA, India, Vietnam, Taani, Portugal, Kreeka, Island ja Holland.

Rahvusvaheliste kooselude ja abielude taustal tuleb järjest avanevas piirideta maailmas üha juurde riike, mille ametkondadega tuleb lastekaitsetöötajatel laste huvides koostööd teha. Rahvusvahelise juhtumi menetleja peab suutma väga kiiresti reageerida ja oskama arvestada teise riigi

kultuuriruumi, kommete, tavade ning ka lastekaitse põhimõtete. Keerulise juhtumite korral tuleb KOVi lastekaitsetöötajale appi Sotsiaalkindlustusamet, kelle ülesanne on lastekaitseseaduse § 15 lg 2 p 2 kohaselt vahendada rahvusvahelisi juhtumeid ja nõustada kohalikke omavalitsusi nendega seoses.

Oma kogemuste põhjal võime kinnitada, et rahvusvaheliste lastekaitse juhtumite lahendamisel on kõige keerulisem see, et erinevast kultuuriruumist pärit ja erinevate väärtushinnangutega eri rahvusest vanemad ei suuda probleemide tekkides teineteise eripära ja tausta mõista. Erineva temperamendiga inimesi on ka äärmiselt keeruline lepitada.

Suureks probleemiks on see, et klient on kaugel ning suhtlus ja infovahetus ei sõltu sageli lastekaitsetöötajast. Harvad pole juhtumid, kus abivajadus tekib lapsevanematel, kes asuvad eri kontinentidel. Lapse parimate huvide väljaselgitamine, tema abivajaduse ja võimalikus hädaohus olemise tuvastamine võib siis olla eriti ajamahukas.

Riigipiire ja kontinente ületavad juhtumid on seotud keeruliste ja nüansirikaste rahvusvaheliste õigusaktide, Euroopa Kohtu praktika ja sihtkohariigi õigusraamistikuga. Tähtsamad õigusaktid on nt ÜRO lapse õiguste konventsioon, EV lastekaitseseadus, EV perekonnaseadus, EL määrus nr 2201/2003, nn Brüssel II a määrus, Haagi 25.10.1980 lapseröövi konventsioon, Haagi 19.10.1996 vanema kohustuste ja laste kaitse konventsioon, Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni õigusabileping.

## Üksikjuhtumi praktikum – saatjata alaealine

Üks meelde jääv juhtum, mille lahendamine nõudis mitme ametkonna kiiret tegutsemist ja koostööd, oli seotud saatjata alaealise abistamisega.

*Juhtum 8. Lasteabi telefonile 161 111 tuli varahommikul kõne: politsei paigutas turvakodusse saatjata alaealise EL kodaniku. Laps on Eestisse saabunud tema hooldusõiguslike vanemate teadmisel ja heakskiidul ning lapse vastuvõtjaks Eestis on nende tuttav. Vanemate ja võõrustaja kokkuleppe kohaselt tasub alaealine oma elamise ja toidu eest, panustades majapidamisse. Alaealise ootuste ja tegeliku olukorra vahel olid suured ebakõlad ning seetõttu otsustas ta vastuvõtja juurest omavoliliselt lahkuda. Kuna alaealine oli esimest korda Eestis ning võõrustajale teada polnud tal siin ka tuttavaid, helistas võõrustaja politseisse ja teavitas alaealisest abivajajast. Politsei paigutas lapse turvakoduteenust osutavasse asutusse. Samal öösel teavitas alaealine oma olukorrast vanemaid ning nood omakorda saatkonda Tallinnas. Alaealise vanemad otsid lapsele tagasilennu pileti, kuid seda algusega Riist ning keeldusid lapsele sihtkoha lennujaama vastu tulemast selgitusega, et 16aastane laps on suuteline omapäi reisima ja koju jõudma<sup>1</sup>.*

Kui Eestisse saabub EL kodanikust saatjata alaealine, kelle viibimisõigust Eestis ei ole piiratud, st et ta ei ole pannud toime tegusid, mis ohustaks avalikku korda, riigi julgeolekut või rahva tervist, siis käsitletakse teda kui abivajavat last Lasteks tähenduses. Kohalik omavalitsus, kelle territooriumil laps asub, peab andma talle vältimatut abi SHS § 5 lg 5 alusel. Rahvusvahelised juhtumid on alati erilised ja ruttu tuleb lahendada mitu küsimust. Toodud näites seadis teismeline end näiteks läbimõtlematult ohtu – ta hakkas emotsiooni ajal täiesti võrras keskkonnas vastu ööd ihuükski liikuma tundmatus suunas. Turvakoduteenusel alaealine oli omavalitsuse vastutusel. Lapse lennukiga koduriiki ja sealt rongiga koju

lähetamine ilma vastutava täiskasvanud isikuta ei tulnud seega kõne alla. KOV korraldas lapse sõidu täiskasvanud isiku saatel Riia lennujaama. Sealsed turvatöötajad võtsid lapse allkirja vastu enda hoolde, toimetasid ta lennuväravasse ja saatsid turvaliselt lennukile. Sihtkoha lennujaamas ootasid last lennujaama turvatöötajad, kes omakorda andsid allkirja vastu lapse üle viimase hooldusõiguslikule isikule – lapse isale.

### Millal on tegemist lapserööviga?

Tutvustan ka õiguslikke probleeme, mis on seotud nn lapserööviga. Lapserööviks klassifitseeruvad juhtumeid reguleerib 1980. aastal Haagis allakirjutatud lapseröövi suhtes tsiviilõiguse kohaldamise rahvusvaheline konventsioon. Konventsiooni 6. artikli kohaselt määrab konventsiooniosaline riik temale pandud kohustuste täitmiseks keskasutuse ja Eestis on see justiitsministeerium. Rahvusvaheliste lastekaitsejuhtumite kontekstis lahkana teemat seepärast, et sageli on argise lastekaitsejuhtumi ja lapseröövi vahel õhkõrn piir. Ja enamasti viitavad lapseröövist teavitajad rahvusvahelistele õigusaktidele ka siis, kui sisuliselt ja faktiliselt lapseröövi toimunud ei ole. Seda näitab järgnev juhtum.

*Juhtum 9. Lapse isa soovib teavitada lapseröövist, kuna lapse ema ei ilmunud kokkulepitud ajaks koos nende lapsega Helsingi sadamasse, kuigi vanemad olid kokku leppinud, et lahkutakse Soomest ja alustatakse Eestis uut elu. Isa on veendunud, et Soomest lahkumine ja Eestisse asumine on nende ühine soov. Isa lahkus laevaga, ema ja 10kuune laps jäid Soome pere senisesse elukohta.*

<sup>1</sup> Siin ja edaspidi Sotsiaalkindlustusametis 2018. a registreeritud rahvusvahelised lastekaitse üksikjuhtumid.

Rahvusvahelise lapserööviga on tegu juhul, kui vanemalt on õigusvastaselt võetud ära noorem kui 16-aastane laps ja viidud välisriiki või kui last hoitakse õigusvastaselt välisriigis kinni (ei anta teisele vanemale kokkulepitud ajal ja kohas üle). Täpsustuseks lisan, et üle 16-aastase lapse puhul varem viidatud tsiviilõiguslik konventsioon ei kohaldu.

Lapse äraviimine või kinnihoidmine on õigusvastane, kui sellega rikutakse ühis- või ainuhooldusõigust, mis oli antud isikule, asutusele või muule organile selle riigi õiguse alusel, kus oli lapse harilik viibimiskoht enne äraviimist või kinnihoidmist, ning äraviimise või kinnihoidmise ajal teostati ühis- või ainuhooldusõigust või seda oleks tehtud, kui last ei oleks ära viidud ega kinni hoitud. Toon teema selgituseks veel mõned juhtumid.

*Juhtum 10. Justiitsministeeriumi kaudu saabus kiireloomuline infopäring Eesti alaealise kohta. Lapse ema on teinud lapseröövi avalduse ning lapse röövijaks on lapse vanaema. Laps on Eesti ja Soome politsei ühise pingutuse tulemusel paigutatud Soomes turvakodusse.*

Juhtumi asjaolude väljaselgitamise käigus tuvastati, et lapse vanaemal ja lapse emal on olnud pikemat aega eriarvamused lapse kasvatamise põhimõtete üle ja vanaema otsustas lapselapse õigele teele juhutamise ja kasvatamise enda ülesandeks teha. Lapse ema ja lapsega vestles Soomes asuva turvakodu sotsiaaltöötaja koos lastekaitse spetsialistiga ja peale Eestist saabunud kinnitust, et lapse emal on ainuhooldusõigus lapse suhtes ning pere suhtes ei ole esinenud lapse väärkohtlemise, hooletusse jätmise või muid taolisi kahtlusi, naasid ema ja laps Eestisse oma tavapärasesse elukohta.

*Juhtum 11. Jõustunud kohtumääruse kohaselt on labutatud vanematele jäänud nende kahe bioloogilise lapse suhtes erinevad hooldusõiguslikud õigused: tütar jäi emale ja elab Eestis, poeg jäi isale ja nad elavad Soomes. Üllatuslikult sai ema infot, et poeg on Soomes isa perest eraldatud ja suunatud asenduspere. Emale, kellele kohtumäärusega jäi otsustusõigus lapse elukoha ja varasuhete osas, sellest aga teada ei antud. Ema soovib KOVi kaudu kindlaks teha lapse asukoha ning nõuab tagasisidet, miks teda lapse eraldamisest ei teavitatud.*

Järgnenud menetluses selgus, et Soomes ei tunta sellist praktikat nagu erinevad hooldusõiguslikud õigused. Sealsed lastekaitsetöötajad ei teadnudki, et nad peaksid lapse eraldamisest ja talle uue elukoha määramisest teavitama ka teist vanemat.

*Juhtum 12. Soomes elava Eesti pere mõlemad lapsed on kohaliku lastekaitse otsusel kiire ümberpaigutuse korras perest eraldatud ja paigutatud 120 km kaugusele asenduspere. Mõlemal lapsel on erivajadus. Lapsed eraldati esialgse uurimise ajaks 30 päevaks. Lapsevanem helistab nii KOVi kui ka Eesti Suursaatkonda Helsingis ja palub õiguslikku hinnangut Soome lastekaitse tegevuse õiguspärasuse kohta.*

Eestis kehtiva lastekaitse seaduse § 33 lg 1, 2 ja 3 lubab KOV üksusel või Sotsiaalkindlustusametil eraldada laps perekonnast ja vajadusel määrata lapse ja vanema suhtluskorra enne hooldusõiguse piiramise kohtumäärust, kui lapse jäämine perekonda või vanema ja lapse suhtlus ohustab lapse tervist või elu. Hädaohus olev laps eraldatakse siis perekonnast, määratakse tema viibimiskoht ning vajadusel lapse ja vanema suhtluskord kuni 72 tunniks alates lapse perekonnast eraldamisest. Sama

tähtaega arvestades peab omavalitsus või Sotsiaalkindlustusamet hindama lapse olukorda ja abivajadust ning pöörduma kohtusse hooldusõiguse ja/või suhtlusõiguse piiramiseks perekonnaseaduses sätestatud alustel. Soomes on see tähtaeg 30 päeva alates lapse eraldamisest perest.

### Lapseröövi juhtumid ja Haagi konventsioon

Lapserööve panevad tavaliselt toime lapsele lähedased inimesed, kõige sagedamini emad, näiteks põhjusel, et kooselu lapse isaga on lõppenud. On üsna tavapärane, et eri riikides elavad inimesed armuvad ning alustavad kooselu samas riigis. Kooselu lõppemisel naaseb elukohta vahetanud pool sageli oma päritoluriiki. Tavaliselt on kolijaks naine ning kui suhtest on sündinud ka laps, siis üldjuhul võtab ema ka lapse kaasa. Seda kinnitab ka asjaolu, et ligi ¾ juhtudest on lapseröövi avalduse esitajaks isa. Tänapäeva tegelikkus ei vasta seega Haagi konventsiooni koostamise ajal olnud ettekujutustele. Nimelt peeti toona tüüpiliseks lapseröövijaks lapsest lahus elavat ja võõrdunud vanemat ja seega peeti lapseröövi ka lapse huve eriti kahjustavaks olukorraks.

Praegu on lastekaitse spetsialistid seisukohal, et Haagi konventsioon, olles küll ellu kutsutud eesmärgiga kaitsta lapsi, ei arvesta tegelikult piisavalt lapse parimate huvidega. Kahtlemata on lapse tagastamise üle otsustamine olukorras,

kus lapse peamine hooldaja keeldub last teisele vanemale tagastamast, tundlik ja keeruline teema. Olukorda raskendab veel see, et sageli tuuakse tagasipöördumisest keeldumise põhjusena välja koduvägivalda. Üldisest tagastamiskohustusest tulenevalt saavad kohtud jätta lapse tagastamata vaid erandjuhtudel, kuigi lapse tagastamisega ei tohi ka last kahjustada. Kohustus tagastada laps viivitamatult tema harilikku viibimiskoha riiki on aga tihedalt seotud eesmärgiga ennetada lapserööve ja takistada ühel vanemal muuta perekonnasuhteid viisil, mis võiks lapsi kahjustada.

### Lõpetuseks

Oma tööd hästi teha tahtes peab lastekaitsetöötaja pidevalt jälgima uusi arenguid ja suundi, arvestama üldise olukorraga maailmas ja mis kõige keerulisem: oskama selgitada keerukaid õiguslikke aluseid emotsionaalsetele vanematele. Lastekaitsetöötaja peab tundma ka teiste riikide lastekaitse põhimõtteid, reageerima operatiivselt ja korrektselt võõras olukorras ning tegema koostööd Eesti ja välisriigi spetsialistide ja ametkondadega. Kõiges selles on talle toeks Sotsiaalkindlustusamet, kus rahvusvaheliste juhtumitega tegelevad peaspetsialistid Katrin Malm (Katrin.Malm@sotsiaalkindlustusamet.ee) ja Merli Laur (Merli.Laur@sotsiaalkindlustusamet.ee). Küsimuste korral võtke meiega julgesti ühendust!



# Aiandusteraapia parandab inimese tegevusvõimet



**Hanna-Maria Pöldma, MA**

Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli tervisehariduse keskus



**Karin Lilienberg, MSc**

Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli tervisehariduse keskus

Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli koolitustel saab õppida, kuidas parandada looduse ja aedade abil erivajadustega inimese elukvaliteeti ja tegevusvõimet. Soovime tutvustada aiandusteraapiat spetsialistidele, kes tegelevad erivajadustega inimestega, ning tuua kokku valdkonda edendamisest huvitatud inimesed.

Teraapiavormi, milles kasutatakse loodust, võib nimetada nii hortikultuurseks kui ka aianduslikuks. Väljend hortikultuurne tuleneb ingliskeelsest terminist *horticultural* (ladina keeles *hortus* = aed) ja tähistab aiandusega seonduvat. Aiandus hõlmab nii ilu- kui tarbeaedu, aiataimede kasvatamist, uurimist ja kasutamist. Mõiste teraapia viitab soovile parandada kellegi tervislikku seisundit või tegevusvõimet. Eesti keeles oleks õigem rääkida aiandusteraapiast.

## Aiandusteraapia olemus

Tõenduspõhine teraapia tugineb teadustööde tulemustele, mida pakuvad pädevad spetsialistid. Terapeut kasutab inimestega suheldes loodust ja aktiivseid tegevusi. Aiandusteraapia sobib inimestele, kellel on füüsilisi, kognitiivseid, sotsiaalseid või psüühilisi probleeme.

Teraapia eesmärk on parandada nii

tervist kui heaolu. Vaba looduse ja aia võimalusi kasutades toetatakse inimeste iseseisvat toimetulekut kõigis argielu valdkondades, sh hakkamasaamist tööol ja osalemist ühiskonnas. Teraapia toel võivad paraneda koordineatsioon, tasakaal, lihasjõudlus, vastupidavus, mälu, endast ja ümbritsevast arusaamine ning ka oskus lahendada probleeme ja õppida uusi tegevusi. Aiandusteraapia aitab ka suhtlemisraskustega inimesi, sest kui tegeleda taimedega koos terapeudiga, areneb eneseväljendusoskus. Looduses toimuva vaatlemine aitab inimesel paremini mõista oma tundeilma ning selles korda luua. Aiandusteraapia võib hästi mõjuda inimese psüühikale, sest meeldiv keskkond aitab lõõgastuda ja stressi maandada.

## Terapeudi roll aiandusteraapias

Kuna teraapia tõhusus sõltub eeskätt

terapeudi asjatundlikkusest, siis on tema teadmised ja oskused väga olulised. Terapeut peab tundma taimi ja teadma, kuidas need inimestele mõjuvad. Aiandusteadmisteta ei saa taimi teraapialistes tegevustes kasutada. Meeldiva lõhnaga taimed võivad hästi mõjuda eaka inimese mälule, tuletades meelde toredaid elamusi noorusajast jne. Seda on tehtud näiteks Oslo Botaanikaia teraapiaosas, kuhu koguti vanaemadeaegseid taimi, et need mõjuksid tuttavlikult ja turvaliselt. Tuleb osata eristada mürgiseid ja ohtlikke taimi, teada, kuidas kasvatada aedvilju ja muid taimi ning neist toitu valmistada. Terapeudil on vaja hinnata inimese tervislikku seisundit ja võimeid. Terapeut selgitab välja ka tema vajadused ning seejärel seatakse teraapiale eesmärgid.

Terapeut leiab teraapiasse tulnud inimesele sobiva keskkonna, mis on kooskõlas tema vajaduste ja teraapia eesmärkidega ning pakub välja tegevusvõimalusi. Näiteks lilleaed pakub meelenaudinguid, kuid seal saab õppida ka lillede eest hoolitsema ja köögiviljaaias endale toitu kasvatama.

Teraapialisteks tegevusteks valitud koht peab olema inimesele ohutu, kuid samas sobima ka taimedele. Näiteks autismispektri häirega laste teraapiakohaks on hea valida turvatunnet tekitav eraldatud ala, mis on ümbritsetud kõrgemate põõsaste või hekiga, sest neil on avatud ruumis raske keskenduda. Arvestada tuleb ka nähtavusega: huvitavaid lisavõimalusi võivad pakkuda valguse ja varju mäng, liblikad ja muud taimede ümber lendlevad putukad jne. Teraapilisi tegevusi kavandatakse vastavalt inimese vajadustele ja võimekusele: nendeks sobivad näiteks seemnete külvamine, istikute istutamine, umbrohu kitkumine, aiamaa kõplamine ja rehitsemine või ka lihtsalt aias viibimine, selle vaatlemine ja nautimine.



## Uuringute tulemused

Aiandusteraapia tõhusust kinnitavad mitmed uuringud. Näiteks Jaapanis selgus, et aiandusteraapia mõjub hästi dementsussündroomiga eakatele (Yasukawa 2003). Uuriti 21 hoolekandetasutuses elavat dementsusega eakat. Aiandusteraapia kestis kolm kuud, iga nädal oli 12 teraapiaseansi. Kognitiivseid võimeid hinnati standardiseeritud hindamisvahendi alusel ja sotsiaalseid oskusi intervjuu põhjal. Iga teraapiakorral ajal selgitati vestluse käigus välja, milline on eaka enesetunne ja emotsionaalne seisund. Talle räägiti põhjalikult kavandatud tegevustest, viis minutit tehti lõdvestavaid võimlemisharjutusi ja seejärel viidi läbi teraapiaks valitud tegevusi. Tegevusi sooritati 3–4-liikmelises gruppis ja ka individuaalselt. Uuringust selgus, et aiandusteraapia parandas kognitiivseid võimeid, eneseväljendusoskust ning tekitas huvi suhtlemise vastu.

Kuo ja Taylor (2004) uurisid looduse ja roheluse mõju aktiivsus- ja tähelepanuhäiretega (ATH) lastele. Uuringus osales 452 lapsevanemat, kelle lapsel oli diagnoositud ATH. Uuritavad pidid hindama oma lapse ATH sümptomite avaldumist pärast 49 tegevust. Tegevusi hinnati erinevates keskkondades, näiteks kõrvutades raamatu lugemist toas ja õues. Tulemused näitasid, et õues vähenesid kõigi tegevuste puhul ATH sümptomid märgatavalt ja seda nii ükski, paaris kui ka suuremas grupis tegutsedes.

Värsked uuringute tulemused on publitseeritud ka rakendusliku taimeteaduse (*applied plant science*) ehk biofiilia valdkonnas. Austria bioloog ja maastikuökoloog Clemens G. Arvay (2013) kirjeldab tervendavaid seoseid inimese ja looduse vahel ning nimetab inimest öko-psühhosomaatiliseks olendiks.

## Aiandusteraapiaalane väljaõpe

Aiandusteraapia ajalugu, kogemused ja traditsioonid on riigiti väga erinevad. Näiteks Ameerikas saab aiandusterapeudiks õppida mitmes ülikoolis. USA spetsialistidel on ka oma erialaliit (Ameerika Aiandusteraapia Liit), mis suunab erialase hariduse andmist ning korraldab koolitusi ja konverentse.

Eestis on aiandusteraapia alles lapsekingades. Meil ei ole veel kutsestandardit, mis seda valdkonda reguleeriks ning ei pakuta ka järjepidevat koolitust.

Kuid esimesed sammud on meilgi tehtud. MTÜ Ökokratt ja Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli tegevusteraapia õppejõud alustasid 2014. aastal koostööd, et õpetada meie rehabilitatsioonispetsialiste aiandusteraapiat kasutama. 2015. aastal korraldatud koolitus „Hortikultuurne teraapia erivajadusega

MEELTE AED METSAMÕISA TALUS LÄÄNE-VIRUMAAL,  
FOTO ERÄKOOST.



inimestele rehabilitatsiooni eesmärgil” oli mõeldud erialase kõrgharidusega spetsialistidele (füsioterapeudid, psühholoogid, tegevusterapeudid), kellel oli töökogemusi erivajadustega inimestega. 12 koolitusel käinud spetsialisti hakkasid omandatud teadmisi ja oskusi oma töös kasutama. Järgmine aiandusteraapia koolitus sai teoks tänavu suvel, kui AS Hoolekandeteenused soovis Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolilt sellist koolitust oma tegevusjuhendajatele. Koolitus viidi läbi Tallinna Botaanikaaias. Tänu Euroopa Sotsiaalfondi täiskasvanutele mõeldud riiklikule koolitustellimusele on käesoleval sügisel taas käimas aiandusteraapia koolitus Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolis rehabilitatsiooni spetsialistidele, eks ikka selleks, et tuua kokku inimesed, kes on valdkonnast huvitatud ja soovivad seda ala ka arendada.

## Aiandusteraapia tulevik Eestis

Erivajadustega inimestele pakutakse pidevalt aiandusega seotud võimalusi, kuid meil on seni puudu aiandusteraapia arendamisest huvitatud inimesi koondav ühendus. Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli õppejõud arvavad, et see teema on Eestis aktuaalne ja vajab arendamist. Eestis võiksid aiandusterapeudiks õppida inimesed, kes on eelnevalt omandanud kõrghariduse mõnes muus teraapiavaldkonnas, nagu füsioterapias, sest füsioterapeut oskab suunata klienti lihasjõudu ja vastupidavust arendavatesse tegevustesse (heki löikamine, aiamaa kaevamine vms). Et asi areneks, on meil vaja koondada inimesi, keda teema huvitab ning kellel on aega ja motivatsiooni sellega tegelda. 

*Vt lisaks: Ameerika aiandusteraapia ühendus [www.abta.org](http://www.abta.org), MTÜ Ökokratt [www.okokratt.ee](http://www.okokratt.ee).*

## Viidatud allikad

- Arvay, C. G.** (2013). The Biophilia Effect. A Scientific and Spiritual Exploration of the Healing Bond Between Humans and Nature. Sounds True. Boulder, Colorado. <https://www.soundstrue.com/store/clemens-g-arvay.html> (30.08.2018).
- Kuo, F. E., Taylor, A. F.** (2004). A Potential Natural Treatment for Attention – Deficit/Hyperactivity Disorder: Evidence From a National Study. *Am J Public Health*, 94(9), 1580–1586.
- Yasukawa, M.** (2003). Horticultural Therapy for the Cognitive Functioning of Elderly People with Dementia. Raamatus: Söderback, I. (2015). (toim). International Handbook of Occupational Therapy Intervention.. Sweden: Springer, 811–818.

## Meelte aed Tallinna Botaanikaia

Aiandusteraapia võimalustest saab aimu Tallinna Botaanikaia 2015. aastal avatud meelte aias, mis pakub elamusi nii erivajadustega kui ka kõigile teistele inimestele.

Seda aeda rajades on arvestatud erivajadustega inimeste soovidega, näiteks testisid ehituse ajal aia kasutusmugavust ratastooli kasutajale MTÜ Ligipääsetavuse foorum esindajad.

3500 m<sup>2</sup> suurune meelte aed jääb palmimaja tagaküljele ja algab suure keraamilise elupuuga. Aeda on istutatud valdavalt tarbetaili, et viljapuid, köögivilju ja ravimtaimi saaks tajuda kõigi meeltega: näha või kompida, silitada, nuusutada, maitsta või hoopis kuulata, kuidas taime lehed tuules sahisevad.

Aias on palju selle nautimist hõlbustavaid detaile, mida ehk kohe ei märkagi. Aia peateemaks on elu ja maa-ala jaotub viieks üksteist täiendavaks osaks. Aia südameks on Elu ring: kolme ringina paiknevad söödavate taimedega kõrgpeenrad ja nende keskel vuliseb purskkaev. 1 m laiuses peenras 66 cm kõrgusel kasvavaid taimi on istudes mõlemalt peenra küljelt võimalik kompida ja nuusutada.

Aiale kõrgusmõõdet andvat Elu teed ääristavad elulõngapergolad kolme kiigega. Keskmise on invakiik. Elu ringis on 30 ja 45 cm kõrgused pingid, nii ei jää jalad õhku ka väikesel inimesel ja pingilt on kerge püsti tõusta. Pingi kõrval on ruumi ratastoolile või lapsevankrile, iga pingi jala sees on pistikupes.

Vaegnägijate ja pimedate jaoks on aias relieefkaardid, taimenimed neil on punkt kirjas. Kaardid paiknevad 80 cm kõrgusel ja 60 kraadise nurga all, et neid oleks mugav kompida ratastoolist. Liikumisel on abiks ka sillutis. Kepiga kompides tunneb ära aia-ala piiravad täringukivid, mummulised sillutiskivid hoiatavad, et oled aiast väljumas, triipudega kivid annavad aga kätte õige liikumissuuna ja juhatavad aias edasi. Ravimtaimede aasal ümbritsevad istutusalasid madalad puitpiirded, tänu murukärjega tugevdatud teekohtadele saab peenarde vahele ka ratastooliga. Puudega inimene saab oma võimeid aias tasapisi proovida ja kui sillutiselt murule minna ei tihka, siis kasvab kõrvitsaid ja muid köögivilju justkui rändava aiana ka sillutatud platsil suurtes ratastel kastides.

Meelte aia peamised kavandajad ja loojad olid botaanikaia vanemaednik Ave Visnapuu ja maastikuarhitektid Kersti Kuus, Kaia Arroval ja Erge Sonn. Ehitas OÜ Maatriks-RP.

### Meeli Müüripeal

# Mida ootab sotsiaaltöö tudeng oma esimeselt erialaselt töökohalt?

Esimesele erialasele töökohale kandideerimine tekitab sotsiaaltöö tudengile palju ootusi ja lootusi, aga ka hirme. Uues olukorras aitavad toime tulla õpingute käigus omandatud teadmised ning kogemused, enda motiveeritus, aga ka töökaaslaste toetav suhtumine. Järgnevalt jagavad oma mõtteid ja esimesi töökogemusi ESÜSe liikmed **Liisa Rajamets**, **Karola-Sandra Kollom**, **Kelli Ilisson** ja **Kaisa Karu**.

## Kas valida erialane või muu töö?

Tihti kurdetakse, et sotsiaaltöö õppijad ei lähe erialasele tööle ning sotsiaalvaldkonnas töötab hulganisti erialase haridusega inimesi. Rohkem kui pooled Eesti Sotsiaaltöö Üliõpilaste Seltsi liikmed juba teevad erialast tööd. Suurt huvi eriala vastu kinnitab ka seltsi kuulumine, muidu seal vabast ajast ju ei tegutsetaks. Miks siis valitakse muu töö?

Küllap pole erialavalik alati teadlik ja mõni õpib ainult diplomi pärast. Tartu Ülikoolis õpetatakse koos sotsiaaltööd ja sotsiaalpoliitikat ning ilmselt see soodustab teiste lähedaste valdkondade eelistamist, kus saab edukalt rakendada erialaseid teadmisi. Kõigil ei ole sobivaid isikuomadusi või julgust, et töötada inimestega, neid jõustada, nõustada ja suunata.

Tööpuuduse üle ESÜSesse kuulujad ei kurda, huvitavaid töökuulutusi piisab. Mõnikord tuleb siiski mitmesse kohta kandideerida, samuti ei tohiks kuhugi kandideerides heituda pikast ooteajast. Väga oluline on tööalaste kontaktide loomine ja hoidmine, oma erialast tõsiselt huvitatud

aktiivsel ja motiveeritud tudengil on kergem tööd saada. Töös mängivad suurt rolli tutvused – tihti on need hea koostöö aluseks.

## Ootused ja lootused

### Karola-Sandra, magistriõppe 1. kursus:

Esimese erialase töökoha saamine tekitab elevust, kuid on ka hirmutav. Kujutlesin end eldkõige laste ja peredega töötamas, sest seda käsitleti koolis kõige rohkem. Kuid siis otsustasin oma sisetunnet usaldades hoopis puuetega inimeste ja eakate kasuks. Sotsiaaltöötaja palk on küll väiksem kui paljudel muudel erialadel, kuid teadmine, et saan tegutseda erialal, mida olen õppinud hindama ja armastama, on praegu mulle olulisem.

Esimesed hirmud tekkisid pärast CV esitamist. Muretsesin, kui palju inimesi samale töökohale kandideerib, milline on nende haridus ja töökogemus ning kas on oht, et jään erialase töökogemuse puudumise tõttu teiste varju. Kas olen ikka valmis nii suureks vastutuseks? Rahustasin end mõttega, et olen ülikoolist saanud teadmised, mis loodetavasti aitavad mul olla enesekindel oma otsustes ja korrektne oma töös.

Ebakindlaks muutusin ka enne töövestlust: äkki peetakse mind liiga nooreks ja minu teadmisi vähesteks ning kas ma oskan küsimustele vastata. Töövestluselt lahkusin aga väga heas meeleolus, kuna tundsin: andsin endast parima. Vestlusel osalejad tekitasid kohe ka hea õhkkonna.

Pikal ooteajal mängisin mõtteis läbi nii häid kui ka halbu tulevikustsenaariume. Õnneks sain positiivse vastuse. Praegu tekitab eesmisev töö pigem elevust kui hirmu. Pinget pakub see, et ma ei tea, kui kiiresti suudan kõik vajaliku omandada. Kuid samas usun, et olen oma tööks valmis. Mul on pealehakkamist, ma kohanen uutes olukordades kiiresti ning julgen vajadusel küsida abi ja juhendamist. Loodan siiralt, et suudan olla oma töös hea, tahan areneda ja olen valmis töötama hingega. Artikli ilmudes töötan juba oma esimesel erialasel töökohal. Ma olen meeletult õnnelik, elevil ning valmis!

### **Liisa, bakalaureuseõppe 2. kursus:**

Olen terve elu tahtnud ja püüdnud teistele head teha, õppima läksin samuti soovist ja huvist inimesi aidata. Sotsiaaltöö on suurepärane eriala, mille eesmärk ongi teisi aidata ja toetada. Kui varem olid mul lihtsalt udused soovid, siis nüüd olen õppinud mõtestama, kuidas ja miks sotsiaaltööd teha. Õpingute jooksul leidsin tööeluks ka juhtmõtte: inimese haavatavus tuleb muuta tema tugevuseks. Idee on ilus ja üllas, veel ei tea, kuidas see õnnestub.

Sotsiaaltöö on mitmekesine ala, mulle on praegu eriti olulised noored ja vaimne tervis. Mu elus oli juhus, kus sain tänu prantsuse keele oskusele gümnaasiumiklasside prantsuse keele õpetajaks. Koolis noortega töötades kogesin, et tahangi selles vallas jätkata. Õpetajaks ma siiski ei õppinud, sest sotsiaaltöö tundus mulle võimalusterohkem.

Olulise kogemuse sain ka sel kevadel „Mure pooleks” programmis ühe rühmajuhina. 12 kohtumise jooksul arutlesime noortega mitmetel teemadel, rõhk oli aga vaimse tervise muredel. Vaimne tervis on mulle üsna kaua huvi pakkunud, nüüd noortega töötades leidsin, et see kombinatsioon olekski minu tööelus parim valik.

Soovin kooli tööle minna, et noori suunata ja õpetada neid toime tulema oma tugevuste ja nõrkustega. Usun, et töö koolis täidab minu soovi korraga: saan aidata noori nende muredes ja olla neile vajalikuks toeks; teha huvitavat erialast tööd ning anda edasi kogemuse, et üks mure ei ole maailma lõpp, nad ei ole üksi.

Idealism ei ole halb, aga sotsiaaltöö eeldab ka kainemat pilku elule. Usun, et väga oluline on kollektiiv, kus töötada. Kolleegide tuge on algajal sotsiaaltöötajal väga vaja. Töökaaslastega ei pea olema südamesõber, kuid samal ajal töötavad inimesed võiksid vaadata ühes suunas ja otsida koos lahendusi.

Sotsiaaltöö kipub emotsionaalselt koju kaasa tulema ja sellel alal on siis üsna kerge läbi põleda. Olen empaatiline, inimestega töötades on see suureks plussiks. Kuid kipun teiste inimeste probleemidele kaasa elama ning üritan neid tihti omaette lahendada. Ma ei oska veel piiri tõmmata, kust maalt võtan teiste asju liiga isiklikult. Tahad ju aidata ja kuidagi inimeste olemise paremaks muuta. Olen õppinud, et enda arvelt seda teha ei tohi, sest muidu peavad varsti kliendid oma sotsiaaltöötajat aitama.

Tean, et palju õppimist on alles ees – inime õpib kogu elu. Ees on palju maailma mõtestamist ja sotsiaaltöö avastamist. Olen nüüd valmis erialasele tööle kandideerima ning otsin selleks võimalust. Olen piisavalt õppinud ja tahan oma teadmisi rakendada.

Mida ma töölt ootan? Uusi kogemusi ja

head keskkonda. Võimalust sukelduda sotsiaaltöö kirjusse maailma, et leida oma meetodid, mis toimivad. Tahan arendada enda oskusi, sh peidetud oskusi. Näiteks õppida, kuidas keerulises olukorras „kaine” mõistus säilitada ja rahulikult konflikt lahendada. Tahan teada saada, kuidas panna inimene rääkima oma muredest ja kuidas suunata ta lahenduseni. Tahan õppida eri sihtrühmadega neile arusaadavalt rääkima. Tahan jõustada inimesi, kes vajavad abi.

## Esimesed kogemused

### Kelli, magistriõppe 2. kursus:

Esimene kandideerimine on paras julguse kokkuvõtmine. Ei tea, kuidas motivatsiooni kirjutada. Ei ole ju kogemust! Jne, jne. Kui asud tööle päevaõppe kõrvalt, eeldab see tugevat tahet ja motivatsiooni. Mul ei olnud otseselt vajadust tööle minna, tegin seda aga teadlikult, kuna tahtsin erialaselt areneda, kogemusi saada ja iseseisvuda.

Minu esimene erialane töökoht oli AS Hoolekandeteenustes. Tundsin, et tulen sellega toime, kuid saan sealt ka teadmisi. Käisime seal kursusega õppekäigul, kuu aega olin olnud Karula Kodus ka vabatahtlik.

2016. aasta augustis nägin töökuulutust. Kuigi ees ootas lõputöö kirjutamine ja bakalaureuseõppe lõpetamine, leidsin, et täiskohaga tööle kandideerides kaotan ainult unetunde, võita on aga väga palju. Septembris asusin juba tööle.

Kandideerides tulid mulle kasuks varasem praktika Tartu Ülikooli kliinikumis ja välispraktika Maltal, aga ka teadlikkus organisatsiooni tööst ja valdkonnast.

Korruga täiskohaga töötada ja õppida oli küll raske, kuid neid asju saab ühitada, küsimus on lihtsalt aja planeerimises ja suhtlemises. Olen väga tänulik toetava töökeskkonna eest, see aitas mind väga! Kasuks tuli ka see, et olin kahe aasta jooksul üsna

korralikult ainepunkte kogunud ja viimaseks aastaks ei olnud palju aineid jäänud. Ka sain siduda oma bakalaureusetöö otsese tööga. Seega kasutasin hästi ära kõik oma võimalused.

Korruga töötades ja õppides sai hästi selgeks, kuidas paremini aega planeerida. Samas sain pidevalt õpitut praktikasse rakendada. Näiteks erihooletande arengut oskasin seetõttu paremini analüüsida.

Minu põhimõtteks on see, et soovin oma erialal kõike ise lähedalt näha ja siis omandatud teadmistega edasi liikuda. Tegevusjuhendaja töö lasi näha igapäevaelu ja kokku puutuda inimeste hirmudega. Kogegin, kuidas inimesed õpivad uusi oskusi, ja olin nende arengu tunnistaja. Nägin, kuidas nende eluilm avarduis. Kuigi mu töö üheks osaks oli juhendamine ja ka õpetamine (näiteks söögi tegemine, koristamine ja muud igapäevaeluoskused), siis kindlasti õpetati ka mind palju. Minu maailmapilt laienes, õppisin paremini mõistma nüansse inimese käitumises, paremini kuulama ja olema kannatlikum. Sain teada, milline olen ärevates situatsioonides ja kuidas ennast kehtestada.

Pärast bakalaureusekraadi omandamist ja kaheksat töökuud tundsin, et aeg on edasi liikuda. Seda valmisolekutunnet süvendas kindlasti inimestega töötades saadud kogemus. Kandideerisin sotsiaaltöö spetsialisti ametikohale Tartu linnavalitsuses. Ma ei osanud midagi oodata või karta. Teadsin, et kui ma pingutan, süvenen ja seda tõesti soovin, siis saan ka hakkama. Ja sain! Suurim mure on mul siiani vene keel. Õnneks olid uues töökohas toetavad ja ühtehoidvad kolleegid. Mind võeti hästi vastu ja see kindlitas, et karta ei tasu.

Praegu töötan ühe projekti raames juhtumikorraldajana ja olen seotud noortega, kes ei tööta, ei õpi ega osale koolitustel. Olen

väga rahul! Tunnen, et mind hinnatakse. Mul on nüüd kaks põhimõtet. Esiteks: hirm ja kartused on seotud teadmatusena, aga kui ma natuke ootan-vaata-tegutsen, siis saan kõik vajaliku teada. Ja teiseks tuleb endast alati anda natuke rohkem, kui sinult oodatakse.

### **Kaisa, bakalaureuseõppe 3. kursus:**

Mul on erialaga seotud töökogemust veidi üle kahe aasta. Alustasin psüühikahäirega inimeste tegevusjuhendajana kogukonnas elamise teenuse üksuses. Sellest kevadest nõustan eakaid ja puuetega inimesi Tartu linnavalitsuses hoolekandeteenistuses. Peamiselt tuleb lahendada hooldamise ja rahaga seotud küsimusi. Ette tuleb ka lähi-suhtevägivalda ja muid probleeme.

Tööle minnes tundsin, et ma ei tea peaaegu mitte midagi. Olin läbinud vaid ühe kuuajalise praktika, kuid seda hoopis politsei lastekaitseteenistuses. Mul olid ainult teoreetilised teadmised. Olin näiteks kuulnud rehabilitatsiooniplaanist, aga mul polnud aimugi, kes ja kuidas seda koostab. Erihoolekandest olin teinud ainult väikese uurimistöö.

Koolist olin aga kaasa saanud väärtused, mis aitasid tööalati inimlikkust säilitada. Ära kulusid kõik õppeained, mis arendasid suhtlemis- ja nõustamisoskust. Samuti lisan kooliaeg mu parajalt kriitilisele natuurile analüüsioskust ja suunatust lahenduste leidmisele. See ei teinud küll alati tööd lihtsamaks, aga loodetavasti on sellest laiemas plaanis kasu.

Kogukonnas elamise üksuses oli 10 psüühikahäirega inimest. Mina olin viie inimese tugiisikuks. Jõudsin neid koos nende

eripäradega lähedalt tundma õppida. Mu suhtlemisoskus paranes kõvasti. Sihtrühma eripärast tulenevalt sain treenida külma närvi ja selge pea säilitamise oskust keerulistes olukordades.

Praegu on mul hea meel, et esimese töökogemuse sain kitsamalt piiritletud valdkonnas. Jõudsin endale erihoolekannet puudutava rahuldaval tasemel selgeks teha. Oma praeguses töös on mul selle võrra kergem. Vähemalt ühe valdkonna põhjalik tundmine annab ka enesekindlust, minu arvates on see sotsiaalvaldkonnas oluline. Muidugi peavad seejuures säilima ka refleksioonioskus ja enesekriitilisus.

Suurt puudust tundsin tööle asudes vene keele oskusest ja tegelikult tunnen seda vähemalt ülepäeviti nüüdki. Saan aru, et õppekavadesse on raske keeleõpet mahutada ja küllap oleks keeruline ka õpetamine, sest üliõpilaste keeleoskuse tase on väga erinev. Sellegipoolest on vaja vene keelt osata, et sotsiaaltööd hästi teha, sest abivajadus ei küsi rahvust.

Ma olen väga rahul, et olin sunnitud oma esimesel töökohal vene keelt purssima. Nii tuli julgus vähemalt üritada midagi öelda. Tunnen, et sellest on mul iga päev kasu. Kasvõi suhte loomisel: kui mina julgen oma koledas vene keeles midagi öelda, siis julgeb ka klient eesti keeles proovida rääkida. Ühiselt pingutades saavad jutud räägitud ja loodetavasti ka mured lahendatud. **S**

*Sotsiaaltöö ajakirja tudengite rubriigis jagavad seltsi liikmed üliõpilaste mõtteid sotsiaaltööst. Seltsiga saab ühendust aadressil esuselts@gmail.com või helistades mobiilinumbril 5560 3365.*



FOTO: TEHNOPOL

## Sotsiaalhoolekande innovatsioonipäev Tallinnas

8. mail kohtusid Teaduspargis Tehnopol Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti, Connected Health klasteri ja Targa linna klasteri korraldatud innovatsioonipäeval eksperdid ja tehnoloogiafirmad, et leida hoolekande igapäevatoõ probleemidele uudseid lahendusi.

Lahendust otsiti neljas teemaderingis.

**1. Kuidas korraldada tõhusamalt toidu tellimine ja kojuvedu koduteenuse klientidele?** Hooldustöötajatel kulub palju aega klientide soovidele vastava toidu jm kauba koju toomisele; arveldamine käib sularahas. Vaja on lahendust, mille abil inimene saaks kodus võrrelda toiduainete hindu kauplustes, tellida soovitu ja tasuda kullerile kauba eest pangakaardi või ülekandega.

**2. Kuidas menetleda kulupõhiseid toetusi kasutajasõbralikumalt ja efektiivsemalt?** Toetuste saajad toovad iga kuu sotsiaaltöötajale panga väljavõtteid ja ravimite kuludokumente. Need liidavad kalkulaatoriga tšekkide summaks ja arvutavad soodustuse protsente. Vaja on lahendust, mis viiks paberitöö minimaalseks.

**3. Kuidas meenutada ükski elavale eakale igapäevarutiini ilma täiendavat ajakuluta hooldustöötajale?** Eakad mäluhäirega inimesed võivad kodus kenasti ise toime tulla, kuid

nad unustavad nt ravimid võtmata. Vaja on tõhusat meeldetuletajat.

**4. Kuidas paremini jälgida koduteenuste kliendi hoolduskava täitmist ja lihtsustada aruandlust?** Koduteenuse klientidele koostatud hoolduskavaga võib olla seotud mitu töötajat, aruandlus käib paberil. Info liikumine ja teravikpildi loomine on ajakulukas. Vaja on digilahendust, mis koondaks kõik tegevused, laseks genereerida aruandeid ja jälgida kava täitmist.

Osalejad hääletasid parimaks üle-eestilise toidu- ja esmatarbe kaupade tellimise platvormi, mida saaks arendada koos e-poe- ja veeteenuse pakkujatega. Teised ideed olid tahvelarvuti rakendus, mis aitaks hooldustöötajatel paremini korraldada hoolduskava täitmist; teleri või telefoni kaudu toimiv digiabiiline, mis tuletab eakale meelde päevarutiini ja annab hooldustöötajatele tagasisidet; lahendus, mis võimaldab kontrollida retseptiravimite kulusid, vahetades andmeid riigi ja KOVi vahel.

Ideid arendatakse edasi ESF konkursi „Innovatiivsed lahendused sotsiaalhoolekande teenustes” ning linna arendusprojektide ja hangete raames.

# Eesti sotsiaaltöö 6. kongress „Sotsiaaltöö läbi aja. Aeg sotsiaaltöök”

24.–25. oktoobril Tallinnas Sokos Hotel Viru konverentsikeskuses

Sel sügisel korraldab Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon (ESTA) kongressi „Sotsiaaltöö läbi aja. Aeg sotsiaaltöök”. See on juba 6. kongress, esimene toimus 1997. aastal. Kongressi peateema, vaade sotsiaaltöö minevikule, olevikule ja tulevikule, on seostatud Eesti Vabariigi 100. sünnipäevaga. Ettekannetes ja aruteludes käsitleme sotsiaaltöö arengut; vastutuse jagamist hoolekandes perekonna, kohaliku omavalitsuse ja riigi vahel; hindame viimastel aastatel Eesti sotsiaaltööd mõjutanud reforme ning teeme ettepanekuid tulevikuks.

Kongressi laiem eesmärk on ühendada sotsiaaltöö teoreetikute ja praktikute kompetentsid meie ühise eriala edendamiseks ja sotsiaalpoliitika mõjutamiseks. Kitsam eesmärk on analüüsida praegust olukorda sotsiaaltöös ja otsida lahendusi teravamatele probleemidele. Ühised arutelud aitavad luua sidemeid eri piirkondade sotsiaaltöötajate vahel, tugevdavad erialakogukonda ning annavad osalejatele uusi mõtteid ja teadmisi.

Kongressil kõlanud mõtete põhjal koostame ettepanekud sotsiaaltöö edendamiseks.

Kongressi esimesel päeval toimuvad plenaarettekanded sotsiaaltöö arengu ja sotsiaalpoliitika teemadel, paneeldiskussioon ja pidulik koosviimine. Teisel päeval jätkatakse tööd sektiioonides, kuulatakse viimaseid ettekandeid, tehakse kokkuvõtteid ning kinnitatakse kongressi tulemused.

---

## Sektsioonide teemad on

- lastekaitse
  - pikaajaline hooldus
  - sotsiaaltöö kogukonnas
  - teadmispõhine sotsiaaltöö
  - tuleviku sotsiaaltöö.
- 

**Registreerimine ja info ESTA kodulehel [www.eswa.ee](http://www.eswa.ee).**

Kongressi toetavad Hasartmängumaksu Nõukogu, Tallinna Linnavalitsus ja TENA.