

Kohalik poliitikatasand hoolduskoormusega naiste tööturukäitumise mõjutajana

Avo Trumm, Tartu Ülikooli sotsioloogia lektor

Dagmar Kutsar, Tartu Ülikooli sotsiaalpoliitika dotsent

Häli Tarum, Tartu Ülikooli sotsiaaltöö ja sotsiaalpoliitika magistrant

Kairi Kasearu, Tartu Ülikooli sotsioloogia lektor

Euroopa sotsiaalse mudeli jätkusuutlikkuse tagamiseks on oluline, et üha suurem osa tööealisest rahvastikust, eriti hoolduskoormusega naised osaleksid tööturul ning teeksid seda kauem kui varem.

Vananev rahvastik seab ühiskonna ette uusi ülesandeid nii rahvusvahelisel, riigi kui ka kohalikul tasandil. Naiste ja meeste tööturukäitumist tuleb vaadelda lahus, sest tavapäraselt on just naised need, kes lapse või eaka lähedase hooldamise tõttu tööleasumist edasi lükkavad, töötamise katkestavad või tööturult lahkuvad. Seega peavad pakutavad sotsiaalteenused arvestama naiste tööturukäitumise iseärasustega ning naiste töötamist toetama. Naiste tööturule siirdumist ja seal püsimist toetab ka haridus ja täienduskoolitus, mis teadmispõhises majanduses on üha olulisem.

Euroopa Liidu arengud sotsiaalhoolekande ja sotsiaalteenuste valdkonnas on tihedalt seotud tööturu ja soolise võrdsuslikkuse poliitikatega. Lissaboni strateegiast tulenevalt pidi naiste (vanuses 15–64) tööhõive määr kõikides liikmesriikides jõudma 2010. aastaks vähemalt 60 protsendini. Ligikaudu pooltes liikmesriikides seda taset ei saavutatud ning naiste tööhõive edasine suurendamine seati ka Euroopa 2020 majanduskasvu strateegia eesmärgiks. Eesti naiste tööturukäitumine paistab Euroopa Liidu kontekstis pigem positiivses valguses: Eurostati andmeil oli Eesti 15–64-aastaste naiste tööhõive määr 2011. aasta seisuga 62,8 protsenti, Euroopa Liidu 27 keskmine oli 58,5 protsenti.

Naiste tööturul osalemist takistava hoolduskoormuse vähendamiseks ühendati Lissaboni strateegiaga nn Barcelona eesmärgid, mille tulemusena pidid riigid 2010. aastaks võimaldama lastehoiuteenust vähemalt 90 protsendile lastest vanuses kolmandast eluaastast kuni kohustusliku koolieani ning vähemalt 33 protsendile alla kolmeaastastest lastest. Enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides osutatakse naiste tööturul osalemist toetavaid sotsiaalteenuseid eelkõige kohaliku omavalitsuse tasandil. Kohalikud omavalitsused on poliitikate kujundamisel ja elluviimisel enamasti iseseisvad ning omavalitsuste erinevused sotsiaalteenuste osutamisel märkimisväärsed (European Commission 2005). Seega on oluline, kas ja kuidas arvestavad kohaliku tasandi poliitikad Euroopa Liidu ja riigi poliitilisi eesmäärke.

Selle küsimusega tegelemiseks on koostatud uurimisprojekt FLOWS (<http://www.flows-eu.eu/>), mille ülesanne on välja selgitada kohaliku tasandi poliitikate mõju naiste tööturukäitumisele ja sotsiaalsele sidususele, tundma õppida kohalike omavalitsuste praktikaid ja noppida välja head tavad, mida saab

kohaldada ka teiste riikide konteksti. Projekt rajab teed tõenduspõhiste kohaliku tasandi poliitikasoovitustele, et parandada kohaliku tasandi sotsiaalsüsteeme nii, et need toetaksid majanduskasvu, naiste tööturul osalemist ja sotsiaalset sidusust.

Artikkel käsitleb FLOWS-i andmete põhjal võrdlevalt kohaliku tasandi poliitikaprotsessi, sealhulgas analüüsib poliitikakujundajate tõlgendusi naiste tööturule sisenemise ja naasmise võimaluste kohta. Analüüsi keskmes on hoolduskoormusega tööturult eemalolevad naised, need, kes on lapsega kodus või hooldavad eakat pereliiget, kes ise endaga toime ei tule. Meid huvitab, kuivõrd riigi ja kohaliku tasandi laste ja eakate hoolekannet ning elukestvat õpet puudutavad poliitilised meetmed toetavad naiste tööturule sisenemist või sellele naasmist.

Mis on FLOWS?

FLOWS on Euroopa Liidu teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise seitsmenda raamprogrammi rahvusvaheline uurimisprojekt, mis viiakse läbi 2011.–2014. aastal 11 Euroopa Liidu linnas. Uuringus osalevad Bologna (Itaalia), Brno (Tšehhi), Dublin (Iirimaa), Hamburg (Saksamaa), Jyväskylä (Soome), Leeds (Suurbritannia), Nantes (Prantsusmaa), Szekesfehervar (Ungari), Tartu (Eesti), Terrassa (Hispaania) ja Aalborg (Taani). Seega on võrdluse all hulk erineva kultuuri- ja majandustaustaga kohalikke omavalitsusi. Silmas tuleb pidada, et saadud tulemusi ei tohi üldistada kogu riigile, kust uuritav linn pärit on, pigem on tegemist kohaliku olukorda kirjeldavate andmetega. Projekti kaks peamist sihti on selgitada, kuidas ja kuivõrd toetavad kohaliku tasandi lastele ja eakatele suunatud hoolekandeteenused ning elukestva õppe süsteem naiste tööturul osalemist ning millises ulatuses ja mis tingimustel on naiste tööturule integreerimine aidanud tugevdada sotsiaalset sidusust. Analüüsile toetudes on võimalik hinnata, kui jätkusuutlikuks saab pidada Euroopa Liidu sotsiaalset mudelit.

Konkreetsete meetmete analüüsimise kõrval pööratakse projektis tähelepanu valdkondlike poliitikate omavahelisele seotusele (nt mil määral arvestatakse eakatele osutatavate teenuste planeerimisel ja rakendamisel hoolduskohustusega pereliikmete töötamist), uuritakse poliitika kujundamise ja rakendamise protsessi, osaliste rolle selles ning ametkondade horisontaalset ja vertikaalset koostööd.

Poliitikameetmete ja poliitikaprotsessi analüüsile lisaks hinnatakse, kas on võimalik seletada naiste käitumist tööturul riigi kultuuripoliitika abil. Kultuur võib mõjutada naiste tööturukäitumist kahel viisil.

Esiteks võib naiste tööturul osalemise soov tuleneda riigi kultuuritaustast ja valitsevatest väärtushinnangutest: kuidas nähakse ühiskonnas „head ema” ja „head tütar”? Kas väärtustatakse seda, et naine on lapsega kodus või kiirustab tööturule tagasi? Kas on ootuspärane, et eaka vanema hooldusvajaduse tekke korral saab hooldajaks töötamisest loobuma pidanud täiskasvanud laps, enamasti tütar? Millised on hoolduskoormuse kahanedes või lõppedes võimalused tööturule tagasi minna ja milline on siis ühiskonna tugi?

Teiseks võivad kohaliku tasandi poliitikakujundajate ja huvirühmade kultuurilised väärtused ja uskumused mõjutada plaanitavate poliitikate sisu. Oluline on jälgida, kas ja millisel määral peidavad poliitikakujundajate veendumused endas riigi ja Euroopa Liidu keskseid väärtusi. Projekt aitab mõista, kuidas võib kultuuritaust piirata heade praktikate ülekandmist ühelt riigilt teisele.

Artiklis on vaatluse all ainult üks projekti üheteistkümnest alateemast, mille eestvedajad ja koordineerijad olid Tartu Ülikooli analüütikud Dagmar Kutsar, Kairi Kasearu, Avo Trumm ja Häli Tarum. Selle alateema raames uuriti kohaliku tasandi poliitikate kujundamise protsessi, et teada saada, kui palju on kohaliku tasandi poliitikakujundajatel otsuste tegemisel autonoomsust ning kui kohaldatavad on kohalikes omavalitsustes riigi ja Euroopa Liidu tasandi suunised. Eesmärk oli hinnata erinevate poliitikavaldkondade vertikaalseid ja horisontaalseid suhteid ning uurida, kuidas mõjutavad otsustajate hoiakud poliitiliste meetmete väljatöötamist. Töötati välja tõenduspõhised poliitikasoovitused (*Impact of local welfare systems...* 2012), et aidata kaasa poliitiliste valdkondade paremale lõimumisele nii kohalikul kui ka riigi ja Euroopa Liidu tasandil. Analüüs põhineb kõigi linnade uurimismeeskondade koostatud ülevaadetel nende riikide poliitilisest raamistikust ning intervjuudel kohaliku tasandi poliitikakujundajate ja ekspertidega. Kokku tegid uurimisrühmad nimetatud 11 Euroopa Liidu linnas 112 intervjuud.

Erinev poliitikasüsteem – erinev poliitika kujundamise protsess

Tuginedes uurimismeeskondade koostatud valdkondlikele poliitikaülevaadetele, jagati projektis osalevate riikide poliitikasüsteemid kohaliku tasandi autonoomsuse alusel kolme kategooriasse: tsentraliseeritud, mitmetasandilise ning detsentraliseeritud valitsemisüsteemiga riigid (Kuronen 2012). Kategooriad iseloomustavad vertikaalse valitsemise iseärasusi, kirjeldades Euroopa Liidu, riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandite suhteid. Eesti paigutus selles liigituses detsentraliseeritud riikide rühma koos Taani, Soome, Ungari ja Tšehhiga. Tuleb märkida, et poliitikavaldkondades võib tsentraliseerituse aste olla erinev. Seda ilmestab Eesti näide, kus laste ja eakate hoolekanne on paljuski kohaliku omavalitsuse korraldada, kuid elukestva õppe ja kutsehariduse arendamise eest vastutab riik. Niisugused tulemused olid ka võrreldavates riikides (Kutsar, Trumm, Kasearu 2012). Nimelt oli kohalikel omavalitsustel kõigis uuringus osalenud riikides lastehoiu ja eakate hoolekande teenuste tagamisel suurem roll kui elukestva õppe arendamises. Täiskasvanutele suunatud haridusvõimaluste väljatöötamises oli kohalikel omavalitsustel kui munitsipaalüksustel suhteliselt väike või puudulik roll. Võrreldavates riikides, sealhulgas Eestis, kuulus elukestev õpe pigem eri tasandite poliitikakujundajate vastutusalasse ning seda juhiti paljuski Euroopa Sotsiaalfondi programmide kaudu. Valdkondlike poliitikate erinev tsentraliseerituse aste raskendab valdkondadevahelist horisontaalset koostööd.

Riikide poliitikasüsteemide analüüsist selgus, et võrreldavates riikides ei peeta naiste tööturul osalemist ja seda toetavaid poliitilisi meetmeid prioriteediks ei riigi ega kohalikul tasandil (Kuronen 2012). See tähendab, et nii õigusaktides kui ka valdkondlikes ja linna arengukavades, koalitsioonilepetes ning riiklikes

inimkapitali arendamise rakenduskavades ei nähta naisi sihtrühmana, kelle tööturul osalemist peaks poliitiliste meetmetega toetama. Samal ajal on Euroopa Liidu sotsiaalhoolekande ja elukestva õppe poliitilised suunad tugevalt seotud tööturul osalemise soodustamise ning soolise võrdõiguslikkusega. Analüüsi andmeil peetakse võrreldavates riikides naiste tööturul osalemist täiesti eraldiseisvaks valdkonnaks, mis ei ole ühendatud sotsiaalhoolekande teenuste arendamise ega elukestva õppe tagamisega. Kui lastehoiuteenuste arendamist põhjendatakse poliitilises diskursuses veel mingil moel sellega, et toetada naiste tööturu võimalusi, siis eakate hoolekande ning elukestva õppe poliitikate arendamisel ei arvestata naiste tööturul osalemise soodustamisega.

Kohalike omavalitsuste roll poliitiliste meetmete kujundamisel

Selleks et paremini mõista naiste tööturukäitumist mõjutavate poliitikate kujundamise protsesside tagamaid, intervjuueriti kohaliku tasandi lastehoiu, eakate hoolekande, elukestva õppe ja kutsehariduse poliitikakujundajaid ning eksperte. Kvalitatiivsete intervjuude eesmärk oli mõista üldisi väärtusi ja hoiakuid, mis valitsevad uuritavates kohalikes omavalitsustes. Poolstruktureeritud kvalitatiivsetele intervjuudele tuginedes oli võimalik hinnata kohaliku tasandi poliitikate kujundamise protsesse. Avaliku poliitika kujundajad võivad olla erinevad huvirühmad (nii valitsusevälised kui ka -sisesed), valitsusasutused, poliitika nõustajad ning mõttekojad (Young, Quinn 2002, 6–7). Intervjuudele toetudes saame analüüsida, kui suur roll on kohalikel omavalitsustel poliitiliste meetmete kujundamisel ja kui institutsionaliseeritud on dialoog poliitikakujundajate vahel. Poliitikate kujundamise protsessis eristatakse käesoleval juhul kolme faasi: teema või probleemi päevakorda tõstmine, poliitika kujundamine ja poliitilise meetme rakendamine.

Alustada tuleks probleemi päevakorda tõstmisest ehk analüüsist, kas probleemi on tõstatanud kohalik või riigi tasand või on sellele tähelepanu juhtinud hoopis teenuse osutajad ja huvirühmad. Tartus tehtud intervjuude (Kutsar jt 2011) põhjal selgus, et kohalik tasand kaasab kodanikke ja huvirühmi avalike linna arengukavade arutelude kaudu, kus kõigil huvilistel on võimalik oma sõna sekka öelda. See tähendab, et kohalik tasand on päevakorralised probleemid ise tõstatanud ja huvilistel on võimalik otsuseid kommenteerida. Samasugused linna arengukavade avalikud arutelud toimuvad ka Jyväskylä, Aalborgis, Szekesfehervaris ja Brnos. Kõik Tartu intervjuueritud mittetulundusühenduste ja huvirühmade esindajad olid Tartu linnavalitsuse tegevusega rahul ning väitsid, et neid kaasatakse uute meetmete väljatöötamisse piisavalt, kutsutakse tihti päevakorralistesse ümarlaudadesse ning nende organisatsiooni seisukohti võetakse arvesse. Samasugust suhtumist näitasid ka Tartu linnavalitsuse töötajad, kes väitsid, et huvirühmade kujutlused poliitikatest on alati teretulnud ning valdkondlike meetmete planeerimisel küsitakse nõu ka teenuse pakkujatel ning huvirühmadelt. Sääraseid kaasamispraktikaid kirjeldati ka Jyväskylä, Leedsis, Szekesfehervaris ja Brnos.

Küll aga ei olnud kaasamisprotsessid kohalikes omavalitsustes alati ühetaolised: mõnes linnas olid välja töötatud tavad ja reeglid, kuidas erinevad mõjugrupid poliitikate kujundamisel saavad kaasa lüüa, mõnes mitte. Kohaliku tasandi

ametnike ja huvirühmade vaheline dialoog ei ole institutsionaliseeritud Tartus, Jyväskylä ega Szekesfehervaris (Kutsar, Trumm ja Kasearu 2012), s.t kohaliku tasandi väliste poliitikakujundajate kaasamiseks pole loodud ühtset reeglistikku. Hea praktikana võib esitleda Aalborgi linna näidet, kus on moodustatud spetsiaalsed nõukogud eri huvirühmadest, nagu „eakad linnakodanikud”, „kohalikud ettevõtjad” jt. Nõukogudesse kuuluvad eri huvirühmade esindajad, kes ei tohi olla poliitiliselt seotud kohaliku võimuga. Seega on loodud otsene kanal, mille kaudu linnakodanikud saavad poliitika kujundamisest osa võtta. Kokkuvõtlikult võib öelda, et Hamburgis, Bolognas ja Terrassas on huvipoolte dialoog reguleeritud õigusaktidega, Szekesfehervaris, Jyväskylä ja Tartus on kaasamise kujundamine linna enda otsustada. Välja saab tuua ka seda, et hoolekandeleaste poliitiliste meetmete planeerimisel on poliitikakujundajad kõigis linnades keskendunud pigem kohaliku tasandi vajadustele ja olemasolevatele ressurssidele ning vähem mõjutatud isikliku ja parteilise ideoloogia poolt. Elukestva õppe prioriteedid tulevad kõrgematelt tasanditelt ning kohaliku tasandi poliitikakujundajad on pigem meetmete rakendajate kui algatajate rollis.

Naiste tööturu võimalusi näevad poliitikakujundajad erinevalt

Järgnevalt analüüsitakse, kuidas võivad poliitikakujundajate hoiakud mõjutada plaanitavate poliitiliste meetmete sisu, missugune on kohaliku tasandi poliitikakujundajate ning ekspertide arvates seos naiste tööturukäitumise ja hoolekandesüsteemide ning elukestva õppe võimaluste vahel.

Intervjuude analüüsist selgus, et naiste tööturul osalemist, laste ja eakate hoolduskohustust ja elukestva õppe võimalusi nähakse kohalikes omavalitsustes erinevalt (Kutsar, Trumm, Kasearu 2012). Linnades, kus naiste tööturunäitajad on kõrged (Aalborg, Jyväskylä ja Tartu), ei nähta naiste tööturul osalemist eraldiseisvana meeste osalemisest, vaid seda peetakse pigem tavapäraseks olukorraks, s.t ühiskondlikult aktsepteeritud peremudel on kahe leivateenija mudel. Seda ilmestab Tartust pärit intervjuueeritava seisukoht, mille kohaselt: „... linnavalitsuse tasandil ei nähta naiste töötamist eraldiseisvana meeste töötamisest – ühte sugu ei eelistata teisele.” Kui pidada silmas enamasti naistel lasuvat kohustust kanda hoolt laste ja eakate eest, siis tasuks nende tööturul osalemist näha just eraldi meeste tööturukäitumisest. Seetõttu tulebki analüüsida, kas ja kui palju kohaliku tasandi poliitikakujundajad sotsiaalteenuste arendamisel üldse naistel lasuva hoolduskoormusega arvestavad. Tartu linna tasandil nähakse seost lasteaiakohtade tagamise ning naiste tööturukäitumise vahel. Seega poliitikakujundajad mõistavad, et perele lastehoiuteenuse võimaldamine aitab naisi tööturule siseneda.

Erinev arusaam „heast emast”

Oluline on siinjuures tähele panna, kuidas mõistsid intervjuueeritavad „hea ema” olemust ehk milline on arusaam lapsele parimast hooldusest. Taani linna Aalborgi näitel näeme, kuidas poliitiline meede võib mõjutada naiste hoolduskoormust ja lastehoiu tähendust (Kutsar, Trumm, Kasearu 2012). Nimelt on Taanis lastehoiuteenuste seaduse (*Day Care Facilities Act 2007*) kohaselt kohalikel

omavalitsustel kohustus tagada lasteaiakoht kõigile vähemalt 26 nädala vanustele lastele. Seega valitseb Taani ühiskonnas arusaam, et institutsionaliseeritud laste hooldamine mõjutab tänu professionaalsetele lasteaiakasvatajatele ja laste omavahelisele sotsialiseerumisele laste arengut positiivselt. Seetõttu ei peeta naist, kes näiteks kuue ja poole kuuse lapse kõrvalt tööle naaseb, ühiskonna silmis „halvaks emaks”. Eesti kontekstist lähtudes me selles nii veendunud olla ei saa. Eestis loob poolteiseaastane ja küllalt heldelt kompenseeritud vanemahüvitise maksmise aeg normi perioodile, kui „hea ema” peaks lapse eest hoolt kandma. Kuigi pooleteise aasta möödudes peaks iga lapsevanem kohaliku omavalitsuse poole pöördudes olema kindlustatud lasteaiakohaga, siis tegelikult see nii ei ole. Seetõttu tekib olukord, kus „hea ema” on tihti majanduslikel kaalutlustel sunnitud lapse hooldamise tõttu veel pikemaks ajaks koju jääma. Arusaam lapsele sobilikust hooldusest kõlas läbi ka Tartu intervjuueeritavate hinnangutest, kus mitme intervjuueeritava arusaama kohaselt: „... ei peaks naised nii kiiresti pärast vanemahüvitise perioodi tööturule tagasi ruttama.” Hamburgi uurimisrühm tõi säärase levinud mentaliteedi välja Saksa ühiskonnas, kus lapse parima hooldajana nähakse siiski lapse vanemaid. Seega võime järeldada, et kultuuriarusaamad „heast emast” võivad tuntavalt suunata planeeritavate poliitikate sisu ning mõjutada selle kaudu naiste hoolduskoormuse suurust ja tööturukäitumist.

Eestis hooldavad eakaid enamasti pereliikmed

Eakate hoolduse teemale edasi minnes võime öelda, et nii Tartus kui ka Aalborgis nähakse laste hoolekandekohustust naiste jaoks palju suurema probleemina kui eakate eest hoolitsemist. Aalborgis on see põhjendatud kultuurilise hoiakuga, mille kohaselt peaksid eakate kodanike eest hoolitsema riik ja avalikud teenused. Tartus nii veendunud ei olda, et eakate sugulaste eest hoolitsemine on naiste spetsiifiline probleem, mis võib takistada nende töölkäimist. Eesti perekonnaseaduse (RT I 2009, 60, 395) paragrahvi 96 kohaselt on eakal inimesel õigus perekonna abile ning tema alanevad ja ülenevad sugulased on kohustatud teda aitama, kui ta ise ei ole suuteline toime tulema. Seega järgib Eesti eakate suunaline poliitika küllaltki perekesket mudelit. Praktikas tähendab see seda, et suure osa eakate hooldusest teevad ära nende pereliikmed. Sõmer-Kull (2011, 3) on välja toonud, et hinnanguliselt 70 protsenti eakatele suunatud hooldusest teevad nende pereliikmed. Iseäralik on veel see, et hooldaja keskmine vanus jääb 50–75 aasta vahele, s.t hooldajad on tihti eakamad inimesed. Rahvastiku arenguhooni silmas pidades on aga Euroopa sotsiaalse mudeli jätkusuutlikkuse tagamiseks oluline, et tööturul oleksid hõivatud ka vanemad inimesed.

Elukestev õpe aitab tööturule naasta

Elukestva õppe olukorrast ja seda mõjutavatest hoiakutest Tartu linnas rääkides rõhutas enamik intervjuueeritavaid, et Tartu on Eestis tuntud heade haridusvõimaluste poolest. Koolitustel osalemist peeti parimaks võimaluseks, mis võib töötud taas tööturule aidata. Intervjuueeritavad ei osanud aga välja tuua ühtegi ainult emadele suunatud programmi. Kuna hoolduskoormusega naised ei ole riikliku ega kohaliku poliitika prioriteet, on neile sobivaid programme võimalik välja töötada vaid erainitsiatiivi tulemusel ja Euroopa Sotsiaalfondi toetusel (Kutsar jt 2011).

Projekti raames püüti selgitada, kuidas arvestatakse elukestva õppe programmide loomisel naistel lasuva hoolduskoormusega. Analüüsi tulemusel eristus linnade lõikes kolm elukestva õppe laiendamise ja naiste tööhõive suurendamise eesmärkide ühendamise viisi. Esimese kohaselt on elukestva õppe võimalused ühendatud tööturule naasmise soodustamisega, seejuures ei pöörata tähelepanu eraldi naiste sihtrühmale. Teise variandina võivad elukestva õppe võimalused olla ühendatud tööle naasmise toetamisega, seejuures pööratakse tähelepanu küll prioriteetsetele gruppidele, kuid samuti mitte naistele eraldi. Kolmas lahendus seob elukestva õppe võimalused naiste tööturule toomisega ja pakub programme, mis on spetsiaalselt naistele suunatud. Heade praktikatena kolmanda lahenduse näitlikustamiseks sobib Aalborgis tegutsev isemajandav naistele suunatud haridusprogramm *Kvindedaghojskolen*, mis toetab naiste isiklikku arengut ja soodustab sotsiaalse võrgustiku tekkimist, suurendades sellega tööturule naasmise võimalusi. Tartus eraldi naistele suunatud elukestva õppe programme ei ole; samas vihjati (nii Tartus kui ka Brnos) naiste spetsiifilistele vajadustele elukestva õppe programmides osalemisega seoses. Nimelt on hoolduskoormusega naistele oluline, et sel ajal, kui nad osalevad elukestva õppe programmides, võimaldataks nende hooldatavatele ajutist hooldust. See tähendab koolitus- ja õppekeskuste kõrvale spetsiaalsete lastehoiuteenuste loomist, täiendavat toetust hoiuteenuse eest tasumiseks ja eakatele suunatud asendushoolduse loomist (Kutsar, Trumm, Kasearu 2012).

Laps ja töö – kas naisel on üldse võimalus neid ühitada?

Järgnevalt hindame töö- ja pereelu ühitamise vaatenurgast riigi ja kohaliku tasandi poliitilisi meetmeid, mis puudutavad lastele suunatud hoolekannet, ning analüüsime, kas need meetmed soodustavad naiste tööturul olemist või mitte. Toome võrreldavatele kohalike omavalitsuste praktikatele tuginedes välja head tavad ning pakume ideid ja inspiratsiooni uute poliitikate planeerimiseks.

FLOWS-projekti raames tehtud intervjuude analüüsist selgus, et riikides, kus naiste tööturul osalemine on kõrge (Taani, Eesti ja Soome), reguleerivad riigi tasandi poliitikad eelkõige tööhõivet ega keskendu nii palju töö- ja pereelu ühitamise temaatikale (Kutsar, Trumm, Kasearu 2012). See tähendab, et kõrgete tööhõive näitajate saavutamine on prioriteetsem kui hoolduskoormusega inimestele töö- ja pereelu ühitamise võimaldamine.

Jyväskyläs intervjuueeritud väljendasid muret, et tööandjad on kohustatud töö ja pereelu ühitamiseks andma lapsevanematele vanemapuhkust, kuid see on ka ainuke kohustus, mis neile on seadusega pandud. Jyväskylä uurimisrühma seisukoha järgi oleks olukord parem, kui tööandjatele oleks seadusega pandud rohkem kohustusi, mis võimaldaksid peredel hoolduskoormusega ja töölkäimisega hakkama saada. Hea näide on Inglismaal praktiseeritav kord, mille kohaselt peavad kõik tööandjad seaduse järgi võimaldama alla 6-aastase lapse vanematele või alla 18-aastase puudega lapse vanematele nende palve kohast paindlikku tööaega. Töötajal on õigus paluda mõnel päeval kodustöötamist, paindlikke tööaegu, osaajaga tööle üleviimist jms. Kuigi kõik tööandjad on kohustatud alla 6-aastase lapse vanematele niisuguseid paindlikke töövorme seaduse kohaselt võimaldama, sõlmivad vastavad kokkulepped töövõtja ja tööandja omavahel. Küll

aga kannab selline seadusloome konkreetset sõnumit, et lapsevanemate paindlikud töövormid on seadusega tunnustatud ning riik on loonud tingimused töö- ja pereelu ühitamiseks.

Eesti poliitilises diskursuses võib täheldada võistlevaid poliitilisi ideid, mis paljus on üksteisega vastuolus (Kutsar jt 2012). Ühelt poolt on vananeva, madala iibega ühiskonna perepoliitika põhiküsimus ühiskonna füüsiline taastootmine, teiselt poolt tuleb säilitada kõrge tööhõive. See loob Jyväskyläga sarnase olukorra, kus ettevõtjad ja tööandjad on kohustatud võimaldama töö- ja pereelu ühitamist vaid nii palju, kui neile on seadusega kohustuseks pandud. Eesti kontekstis tähendab see töötaja vanemapuhkusele lubamist, kuid kuna regulatsioonid paindlike töövormide kohta puuduvad, ei ole tööandjad kohustatud neid ka võimaldama. Tartus intervjueeritud eksperdid tõidki välja, et töö- ja pereelu ühitamise soodustamiseks on võimalused eelkõige riigi tasandil ning kohalikud omavalitsused saavad selle toetamiseks pakkuda ainult kõigile kättesaadavat lastehoiuteenust (Kutsar, Trumm, Kasearu 2012).

Analüüsist selgus, et lastele piisava hulga lastehoiukohtade tagamiseks on linnad rakendanud eri meetmeid ning võimaldanud teenusepakkujate kirjusust. Hoolimata 2007. aasta sotsiaalhoolekande seaduse muudatusest, mille järgi on kohalikel omavalitsustel võimalus, kuid mitte kohustus toetada lastehoiu teenuse pakkumist, on ka Tartu linn asunud toetama eralasteaedade ja lastehoiu tegevust, et Tartus oleks piisavalt lastehoiukohti ning teenuse hind teenuse tarbijale võimalikult taskupärane (Kutsar jt 2011). Kuigi lastehoiud ja eralasteaiad on lapsevanemale kallimad kui munitsipaallasteaiad, mõistis Tartu linn, et era- ja kolmas sektor suudavad lasteaiakohti kiiremini ja operatiivsemalt juurde luua kui kohalik omavalitsus. Näiteks on mitmed uued eralasteaiad Tartus sõlminud linnaga investeerimislepingu: Tartu linn toetab lasteaedade sisseseadmist (nt maksab tavapärasele tegevuskulude toetamisele lisaks investeerimiskomponendi) tingimusel, et asutus on avatud järgmised kümme aastat ning lasteaed ei kehtesta suuremat lasteaiakohtade kohatasu, kui seda sätestab koolieelse lasteasutuse seadus.

Eakate hooldusvõimalused Tartu linnas

Järgnevalt keskendume eakate hoolekandevõimalustele ning analüüsime, kuidas eakate hoolekanne mõjutab naiste tööturul osalemist. Võrreldavates linnades peetakse laste hoolekandekoormust naiste jaoks suuremaks takistuseks tööturult eemale jäämisel kui eakate hooldust. Kohalike omavalitsuste praktikad on erinevad ja tulenevad paljuski riigi õigusaktidest ehk sellest, kas eaka hoolekande eest on vastutav riigi või kohalik tasand või täisvastutus on jäetud perekonnale. Keskendume parema ülevaate saamiseks ainult Eestile ja Tartu linna praktikale (Kutsar jt 2011).

Eakate hoolekandesüsteemi Eestis võib pidada üsna perekeskseks mudeliks, paljusid eakaid hooldavad nende perekonnaliikmed. Kui perekond ei saa oma eakat sugulast hooldada, on võimalik pöörduda kohaliku omavalitsuse poole. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (RT I 1993, 37, 558) paragrahvi 6 lõige 1 sätestab, et omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas vanurite hoolekannet. Seega on kogu eakate hoolekannet puudutav valdkond suunatud

kohalikule tasandile, kellele riik on pannud kohustuse eakate heaolu tagada. See tähendab, et paljud inimese vananemisega kaasnevad probleemid lahendatakse kohaliku omavalitsuse ja perekonna koostöös ehk mõlemad võtavad vastutuse eaka väärika vananemise eest.

2004. aastal tehtud sotsiaalhoolekande seaduse parandus võimaldab määrata täisealisele hooldust vajavale isikule hooldaja, määramise korra sätestab kohalik omavalitsus. Nn omastehooldajad on sageli hooldust vajava eaka perekonnaliikmed. Omastehooldus võib olla nii formaalne kui ka mitteformaalne. Mitteformaalne hooldaja on see, kes pole kohaliku omavalitsusega sõlminud hooldaja määramise lepingut, s.t hooldab oma vabast tahtest ega saa selle eest tasu. Formaalne omastehooldaja on kohaliku omavalitsuse poolt hooldaja avalduse alusel hooldajaks määratud isik, kes saab kehtiva kohaliku omavalitsuse korra kohaselt oma töö eest tasu. Inimeste arv, kes on vormistatud omastehooldajateks, ei ole teada, s.t puudub ülevaade, kui palju inimesi tegelikult oma lähedasi hooldavad. MTÜ Eesti Omastehoolduse kogutud andmete kohaselt on kohalike omavalitsuste määratud ja vormistatud hooldajaid 14 000. Arvatakse, et praktikas tegeleb omastehooldusega iga päev viiendik elanikest.

Lõviosa Tartu linna eakate hoolekandest teevad omastehooldajad: hooldajateenuse saajaks on vormistatud ligikaudu 2600 inimest, 250 eakat viibib hooldekodus ja 325 inimest on määratud koduhooldusele. Omastehooldajad saavad linnalt toetust kolmes määras: 100 protsenti ehk 39 eurot; 60 protsenti ehk 23,40 eurot ja 170 protsenti ehk 66,30 eurot kuus. Kuigi seaduse kohaselt on hooldajal õigus käia tööl, siis praktika näitab, et üldjuhul on omastehooldajate hoolduskoormus nii suur, et nad on sunnitud töölkäimisest loobuma ning jäävad tihti koduseks. Hooldussuhte lõppemisel võib intervjuude andmeil omastehooldajate tööle naasmist takistada nende vähenenud töömotivatsioon ja aegunud kvalifikatsioon ning suurenenud vanus. Takistuseks on ka asjaolu, et tööturuteenuste ja -toetuste seadus (RT I 2005, 54, 430) ei võimalda hooldajatoetust saavail isikuil ennast töötuks registreerida isegi siis, kui nad tööturul ei osale. Seega on tööturul mitteosalevad omastehooldajad jäetud ilma tööturuteenustest, mis võiksid neid ette valmistada tööturule naasmiseks või pakkuda uut kvalifikatsiooni, et hooldussuhte kõrvalt tööl käia. See paneb töötud omastehooldajad olukorda, kus nad sõltuvad kohaliku omavalitsuse kehtestatud hooldajatele määratud toetustest. Alates 2005. aastast on hooldustoetuste maksmine kohalike omavalitsuste ülesanne. Varem vastutas selle eest riik sotsiaalkindlustusameti kaudu, s.t kohaliku omavalitsuse ülesanne oli määrata hooldaja, kellele toetust maksis riik. Aastal 2005, kui toetuste maksmine kohalikele omavalitsustele üle anti, oli kõige kõrgem toetusemäär 25 eurot. Tartu respondendi hinnangust selgus, et nii mõnedki omavalitsused maksavad seni sellesamas suurusjärgus, sest kohalikud omavalitsused ei ole kohustatud hooldajaid suuremas summas toetama ning toetuse suurus oleneb konkreetse valla või linna prioriteetidest.

Kuigi statistiliselt pole võimalik kinnitada, et hooldajate puhul on alati tegemist naistega, võime kultuurinormidest tulenevalt eeldada, et eakate hoolekannet teevad sageli just naised. Kui aga kohalike omavalitsuste praktiseeritav kord on Eestis erinev, pannakse eri piirkondade hooldajad ebavõrdsesse olukorda.

Arvestades veel intensiivset hooldussuhet ja piirangut, mis ei võimalda hooldajal end töötuks registreerida, võime oletada, et Eesti eakate hoolekande süsteem soodustab teatud gruppide kõrvalejäämist tööturult.

Poliitikasoovitused

FLAWS-projekti raames seni tehtud analüüsidele tuginedes saame öelda, et Tartu olukord ei erine palju teistest kohalikest omavalitsustest. Küll aga võime kinnitada, et kohalikul tasandil on lastehoiuteenuste ja eakate hoolekande planeerimise ja korraldamise kaudu märkimisväärne mõju naiste tööturukäitumisele. Kohalik tasand ei saa üksi poliitilisi suunamuutusi ette võtta, pigem on tema ülesanne olemasolevaid ressursse arvestades leida olukorrale parim lahendus. Nagu analüüsist selgus, oli elukestva õppe meetmete koordineerimine peaaegu kõigis linnades jäetud riigi ülesandeks.

Võttes arvesse, et naiste tööturukäitumist mõjutavad kõige enam just hoolekandeteenused ja investeeringud inimestesse, tuleks nende tööturul osalemise soodustamiseks läheneda ülesandele ühtse poliitiliste meetmete paketi. Uurimisrühmade koostatud raportite järgi ei peeta naiste tööturule naasmise, sisenemise või püsimise toetamist ei kohaliku ega riigi tasandi prioriteediks.

Euroopa 2020 eesmärgi arvestades tuleb pöörata võrdselt tähelepanu kõikide demograafiliste rühmade tööturul osalemise võimaluste laiendamisele. Selleks et naised saaksid rohkem tööturul osaleda, on vaja tugevamat horisontaalset ja valdkondadeülest valitsemist ning koostööd, üksteist toetavaid laste ja eakate hoolekande meetmeid ning elukestva õppe programme.

Kasutatud kirjandus

Day Care Facilities Act (2007). Act on Day-Care, After-School and Club Facilities, etc. for Children and Young People. Ministry of Social Welfare. Denmark. – http://english.sm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/social_affairs/Day-Care%20Facilities%20Act/Documents/Daycare.pdf

European Commission (2005). Cities and the Lisbon Agenda: Assessing the performance of cities. Brussels.

FLAWS. Impact of Local Welfare Systems on Female Labour Force Participation and Social Cohesion (2012). European Policy Brief no 1: On the role and strategies of local policy actors in local political decision making. – <http://www.flows-eu.eu/> [20.10.2012].

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – Riigi Teataja I 1993, 37, 558.

Kuronen, M. (2012). Comparative Report of International and National Policy Frameworks. FLAWS WP4. Comparative Report of the desk research. – <http://www.flows-eu.eu/> (restricted page).

Kutsar, D., Kasearu, K., Trumm, A., Tarum, H. (2011). Local Policy Formation / Local Political Actors. Mapping policy framework. FLOWS WP4. National report of the local case study. – <http://www.flows-eu.eu/> (restricted page).

Kutsar, D., Trumm, A., Kasearu, K. (2012). Comparative Report on the Role and Strategies of Local Policy Actors in Local Political Decision Making. FLOWS WP4. Comparative Report of 11 European cities. – <http://www.flows-eu.eu/> (restricted page).

MTÜ Eesti Omastehooldus. Pöördumine Eesti Vabariigi Riigikogu Sotsiaalkomisjoni poole. – http://www.omastehooldus.eu/upload/editor/files/MTU_Eesti_Omastehooldus_poordumine_I.pdf

Neidhardt, F., Lepsius, R. M., Weiß, J. (Hrsg.) (1986). Kultur und Gesellschaft. Sonderheft 27 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Newman, J. (2007). The „Double Dynamics” of Activation. Institutions, Citizens and the Remaking of Welfare Governance. – International Journal of Sociology and Social Policy, vol 27, no 9/10, pp 364–375.

Perekonnaseadus. – Riigi Teataja I 2009, 60, 395.

Sõmer-Kull, S. (2011). Omastehooldus Eesti hoolekande süsteemis. Ettekanne omastehoolduse foorumil 13.10.2011 Paides.

Young, E., Quinn, L. (2002). Writing Effective Public Policy Papers: A Guide to Policy Advisers in Central and Eastern Europe. Budapest: LGI.

¹ Artikkel põhineb Euroopa Liidu 7. raamprogrammi rahastatud projekti „Kohalike heaolusüsteemide mõju naiste tööhõives osalemisele” (FLOWS) andmetel. Projekti koordineerib Aalborgi Ülikool Taanis.