Pikaajalise hoolduse tööjõupuudus – miks see peaks olema suurem prioriteet?

ANNI KURMISTE
mõttekoja Praxis terviseprogrammi analüütik

Pikaajalises hoolduses eelistatakse aina inimkesksemaid ja vajaduspõhisemaid lähenemisi, milleks on vaja rohkemaid töötajaid. Järgmisel kümnel aastal on vaja juurde ligi 3000 uut töötajat, kuid ilma valdkonna arenguteta ei ole suuremat tööleasumist oodata.

Kuigi hoolekandevaldkonna lubadused jäid 2023. aasta riigikogu valimistel napisõnaliseks, siis teenuste, näiteks koduteenuse paindlikumaks ja kättesaadavamaks muutmist kirjeldati pea iga kandideeriva erakonna programmis.

Kogukonnapõhised teenused, mis on deinstitutsionaliseerimise[1] trendiga populaarseks muutunud, nõuavad rohkem tööjõudu kui institutsionaalsed hooldusvormid (Bugarszki jt 2016). Samal ajal suurendavad tööjõupuudust ka demograafilised muutused, näiteks vananev rahvastik ja vähenev tööealine elanikkond (Jõers-Türn ja Leoma 2016, Riigikontroll 2020) ning sektori vähene atraktiivsus (madalad palgad, kehvad töötingimused ja valdkonna halb maine). Vajadus on ligi 3000 uue töötaja järele järgmise kümne aasta jooksul, kuid ilma valdkonna arenguteta suuremat tööleasumist oodata ei ole (Pihl ja Krusell 2021).

Töötajate nappus, mis suurel määral takistab teenuste enamat pakkumist, valimislubaduste fookuses ei olnud. Ka koalitsioonileppes ei ole pikaajalise hoolduse tööjõupuudusega tegelemist kuidagi kirjeldatud, kuigi töötajaskonna defitsiidiga tegelemiseks on erinevaid võimalusi.

Tööjõupuudus on tingitud madalast palgast, kehvadest töötingimustest ja valdkonna halvast mainest. Pikaajalises hoolduses on tööjõupuudus ülemaailmne probleem ja see muutub aina kriitilisemaks.

2022. aasta lõpus avaldas mõttekoda Praxis koostöös Haap Consulting OÜga sotsiaalministeeriumi tellimusel valminud uuringu „Pikaajalise hoolduse teenuseid osutava tööjõu tagamise praktikad teistes

1 Deinstitutsionaliseerimine – igasuguse abivajadusega inimestele kogukonnapõhiste teenuste sihikindel arendamine, mis hoiavad ära institutsionaalse hooldusvajaduse. Protsessi käigus liigutakse teenuste osutamisel institutsionaalselt mudelilt kogukonnapõhisele mudelile ehk inimene saab vajaliku toe ja abi kogukondlikul tasandil, säilitades võimaluse olla kaasatud ja langetada iseseisvalt otsuseid kogukonna poolt pakutavate teenuste kasutamisel.

riikides ja soovitused Eestile“ (Kurmiste jt 2022). Uuringu raames hinnati teaduskirjanduses ja teistes riikides kasutatavaid praktikaid, mida rakendatakse pikaajalise hoolduse teenuseid osutava tööjõu värbamiseks ja hoidmiseks. Uurijate eesmärk oli anda tõenduspõhiseid soovitusi Eestile tööjõupuuduse olukorra parandamiseks, et ennetada pikaajalise hoolduse valdkonnas kriitiliste tööjõuprobleemide tekkimist. Järgnevalt on kirjeldatud uuringust selgunud alateemade lõikes tausta ning poliitikasoovitusi.

Sotsiaalvaldkonna põhikutsealade keskmine palk on Eestis ligi 400 eurot väiksem kui riigi keskmine palk.

ALATASUSTAMINE

OECD (2020) hinnangul muudavad madalad palgad, tööstress ja -koormus ning ebameeldivad töötingimused pikaajalises hoolduses tööjõu säilitamise keeruliseks. Uuringud näitavad, et Euroopa Liidu (EL) liikmesriigid maksavad oma pikaajalise hoolduse töötajatele riigi keskmisest tunnitasust ligi 21 protsenti vähem ning see lõhe on aastate jooksul vähehaaval kasvanud (OECD 2020, Dubois jt 2020). Suur osa ELi liikmesriikide pikaajalise hoolduse tööjõust (hooldajad, abiõed) saab riigi keskmisest palgast märkimisväärselt vähem palka, aga sektori kõige paremini tasustatud ametikohtade (eriõed, sotsiaaltöötajad, terapeudid) töötasu jääb keskmise palga piiresse (Dubois jt 2020).

Kuna pikaajalise hoolduse töötajate hulgas domineerivad naised (keskmiselt 81 protsenti, Eestis 94 protsenti), on valdkonnas kõrge sooline segregeeritus, mis mõjutab negatiivselt soolist palgalõhet, ebavõrdset tasustamist ja tugevdab ametiga seonduvaid stereotüüpe (Burchell jt 2020, Pihl ja Krusell 2021). Pikaajalise hooldusega seostataksegi enamasti naistöötajaid ning see on üks põhjustest, miks hooldustöötajaid vähem väärtustatakse, lisaks on hooldamine pigem perekondlik kui ühiskondlik vastutus – tegu on ajalooliselt välja kujunenud pika protsessiga (Burchell jt 2020, Gürtler ja Smith 2005, Eckenwiler 2011). Madal palk ja soostereotüüp takistavad aga meestel kutsealale sisenemast (Burchell jt 2020).

Lisaks soole mõjutavad palgataset ka haridus, vanus, ametipositsioon ja elukoht (Pihl ja Krusell 2021). Sotsiaalvaldkonna põhikutsealade keskmine palk on Eestis ligi 400 eurot väiksem kui riigi keskmine palk – hooldustöötajate keskmine palk oli 2020. aastal vaid 991 eurot kuus (Pihl ja Krusell 2021). Eestis mõjutab palgataset suurel määral asjaolu, kuidas riik ja KOVid tegevusi ja teenuseid rahastavad (Pihl ja Krusell 2021), aga ka see, kuidas abivajajad hoolduskulutusi kanda suudavad (Paat-Ahi ja Masso 2018).

1. soovitus. Eestis tuleks pikaajalise hoolduse rahastamismudel ja sellega seonduvalt palgasüsteem üle vaadata.

Ekspertide hinnangul on pikaajalise hoolduse töötajate töötasu tõstmine üks olulisimaid meetmeid, mis vajaks ülevaatamist ja uuendamist. Tegu on poliitilise otsusega ja seetõttu on vaja jõuda riiklikul tasemel mõistmiseni, et lisarahastus on valdkonnas hädavajalik. 2023. aasta suvel jõustuv hooldereform toob muu hulgas kaasa ka palgatõusu, kuid oluline on, et see oleks piisav ja jätkusuutlik ka edaspidi.

ALAVÄÄRTUSTAMINE

Sama oluline kui töötasu on töötajate väärtustamine. Pikaajalise hoolduse tööjõu nõrk väärtustamine väljendub erinevalt – nii madalas töötasus, piiratud toes kui ka minimaalsetes koolitus- ja arenemisvõimalustes (Scales ja Grant

2020). Madal väärtustamine on ka ajalooliste protsesside tulemus, mis tuleneb peamiselt põhimõttest, et hooldamine on pigem perekondlik kui ühiskondlik vastutus, ja ühtlasi tendentsist, et hooldustööd on teinud enamasti naised ja üldiselt tasuta (Gürtler ja Smith 2005, Eckenwiler 2011). Mõttemaailma muutuseks on vaja aga süstemaatilist poliitikareformi, et toetada pikaajalist hooldust ja valdkonna töötajaid. Lisaks palga tõstmisele ja muude hüviste pakkumisele on vaja süstemaatiliselt tunnustada ja väärtustada pikaajalise hoolduse töötajaid.

2. soovitus. ***Pikaajalise hoolduse töötajate väärtustamiseks on vaja välja töötada poliitiliselt jätkusuutlikud strateegiad.***

Ekspertide sõnul on oluline, et valdkonna mainet kujundataks paremini ja töötajaid väärtustataks rohkem. Kriitiliselt oluline on, et lahendused ei piirduks vaid mainekujundusega – vajalik oleks, et ka tegelikkuses toetataks töötajaid rohkem, nt heade töötingimuste, tugiteenuste, nõustamise ja muuga.

KOOLITUS- JA ARENGUVÕIMALUSED

Paljudes riikides hõlmab pikaajaline hooldus ülesandeid, mis nõuavad erialast ettevalmistust – mitte ainult pesemist ja toitmist, vaid ka hooldusplaanide elluviimist, tervise jälgimist ja tervisekaartide täitmist (Pihl ja Krusell 2021, Stone ja Bryant 2019). Seetõttu on vajalik, et töötajad läbiksid koolitusi, omaksid vastavaid tunnistusi ja tegeleksid enesearendusega (Pihl ja Krusell 2021). Rahvusvaheliselt on levinud püüe pikaajalise hoolduse tööjõudu kasvatada koolituste pakkumise ja praktikate soodustamisega (Pihl ja Krusell 2021). Pikaajalise hoolduse koolitusprogrammide korraldamine erinevatele sihtrühmadele (töötud, tudengid) aitab efektiivselt uusi töötajaid tööle meelitada. Kasutatud on ka praktikaprogramme, et töötajaid tööle asumisel toetada ja kutseala tutvustada (Pihl ja Krusell 2021, Colombo jt 2011). Kuna erinevate õppevormide ja praktikate läbimine võib töö kõrvalt keeruline olla, oleks vaja paremini toetada töötajate arenguvõimalusi.

3. soovitus. ***Selleks, et pikaajalise hoolduse töötajate arenguvõimalusi efektiivsemalt toetada, võiksid olla tagatud vajaduspõhised lühiõppeprogrammid ja koolitused, paindlikud praktika ja töökohapõhise õppe võimalused ning motiveerivad tasustamis- ja toetusmeetmed.***

VÄLISTÖÖJÕU VÄRBAMINE

Lisaks teistele lisatööjõu saamise meetmetele pikaajalises hoolduses on aina tavapärasem panustada välistööjõu värbamisele – keskmiselt kaheksa protsenti kõikidest ELi hooldustöötajatest ei tööta oma kodumaal ning osas riikides küündib see osakaal kõrgemalegi – Saksamaal on hinnanguliselt 12 protsenti välistööjõudu, Austrias ligi 14 protsenti (Dubois jt 2020, Lamura jt 2013, Eurofound 2020). Eestis on välistööjõu osakaal pikaajalises hoolduses olnud siiani marginaalne. Riikides, kus kodumaine tööjõud vajadust katta ei suuda, on oluline kaaluda välistööjõu kasutamist.

4. soovitus. ***Riiklikul tasandil on oluline kokku leppida põhimõtted, millele tuginedes välistööjõudu pikaajalisse hooldusesse värvata.***

Eestis oleks sellel teemal vajalik suurendada diskussiooni, kas ja millistel tingimustel võiks välistööjõudu pikaajalise hoolduse valdkonnas rakendada. Praegu kehtiv riiklik poliitika soodustab ekspertide, tippjuhtide ja -spetsialistide värbamist ning piirab kolmandatest riikidest inimeste töölevõtmist, sest töötasu ei tohi jääda alla riigi keskmise palga.

Välistööjõud võib lisaks uutele võimalustele küll kaasa tuua ka probleeme, mida on vaja lahendada (Dubois 2020, Lamura jt 2013). Kuna välistööjõud on üldiselt ühiskondlikult haavatavamas positsioonis kui kohalikud töötajad, tekib sellega seonduvalt mitmeid probleeme. Kriitilisem on neist olukord, kui välistööjõud on alatasustatud. Alatasustatud töötajate puhul on suurem risk, et töötajaid

kasutatakse ebaõiglaselt ära nii rahaliselt kui ka psühholoogiliselt. Välistööjõu puhul on tuvastatud ka suurem tõenäosus töötada lühikeste ja tähtajaliste töövõtulepingutega, ebaregulaarsetel tööaegadel (nt öötöö) ja klientidega, kellega kohalikud ei soovi töötada, näiteks keerulisema tervisliku seisundiga inimestega (Colombo jt 2011, Lamura jt 2013). Lisaks võib välistööjõul olla keeruline sihtriigi reeglites orienteeruda ning kogukonda integreeruda (Lamura jt 2013). Selleks, et tagada välistööjõu võrdsem ja õiglasem kohtlemine, piisav töötasu, adekvaatne töökvaliteet ning hea tervis ja heaolu, oleks vaja, et barjääride leevendamine oleks kõrgem poliitiline prioriteet.

Praegu on problemaatiline see, et pikaajalise hoolduse rahastus on üpris jäik, mistõttu on vähe ruumi tehnoloogiliste lahenduste katsetamiseks.

Küll aga on märkimist väärt, et välistööjõule eripäraseid lahendusi probleemidega tegelemiseks ei ole, vaid need on suuresti samad, mis üleüldise pikaajalise hoolduse tööjõukriisiga tegelemisel. Nii välistööjõu kui kohalike töötajate ootused töötingimustele, -tasule ja muule toele on samad. Seetõttu ei piisa vaid värbamise põhimõtetes kokku leppimises, vaid vaja on tagada ka teised toetusmeetmed, nagu keele- ja muud koolitused, nõustamine jms.

UUED HOOLDUSVORMID JA TEHNOLOOGILISED TÖÖVAHENDID

Innovaatiliste lahenduste, tehnoloogiliste töövahendite ja uudsete hooldusvormide kasutuselevõtt on rahvusvahelises praktikas olnud edukas strateegia pikaajalise hoolduse töötajate toetamiseks. Tehnoloogiliste töövahendite abil on võimalik hooldustööd efektiivsemalt koordineerida ja tõhustada ning seeläbi kvaliteetsemat tööd teha ja töötajate töökoormust vähendada (Pihl ja Krusell 2021, European Commission 2021). Innovaatilised hooldusvormid, eriti kooseluvormid, nagu teenusmajad, aitavad kodulähedase hoolduse põhimõtteid järgida nii, et tagatud on piisav abi ja ära hoitud abi- ja toetusvajaduse süvenemine. Kooselulised hooldusvormid leevendavad nii kodus elamise kui hoolduse tagamise probleemi. Uudsete hooldusvormide korral võib hooldustöötaja töökoormus väheneda.

5. soovitus. ***Eestis oleks vaja kokku leppida, millised on uute hooldusvormide rakendamise peamised põhimõtted ja teenuste baastingimused. Oluline on riigi tugi põhimõtete piistitamisel ja teenuste rahastamisel.***

Tehnoloogilised abivahendid on võimaldanud näiteks paremini andmeid koguda, hallata ja analüüsida, paremini jälgida hooldustegevusi ning lihtsustada inimestega suhtlemist. Eestis aga ei ole kasutusel piisavalt nutikaid töövahendeid, mistõttu tehnoloogilised lahendused vajaks riigipoolset süvendatud juurutamist. Praegu on problemaatiline see, et pikaajalise hoolduse rahastus on üpris jäik, mistõttu on vähe ruumi tehnoloogiliste lahenduste katsetamiseks. Samas valmisolek töövahendeid kasutada on tööandjate ja töötajate seas väga kõrge.

6. soovitus. ***Riik peaks parandama interneti leviala ning välja töötama tehnoloogiliste töövahendite ostmise ja töös hoidmise jätkusuutliku toetussüsteemi.***

Enne konkreetsete tehnoloogiliste meetmete rakendamist on aga oluline välja selgitada kohalikud vajadused, edukad ja töötavad praktikad ning luua infomaterjale ja juhendeid, et võimalusi tutvustada. Oluline on tagada tõendus- ja

kogemuspõhine lahenduste kasutamine. Samuti peab järk-järgult ja ettevaatlikult tutvustama võimalusi ka klientidele, et neil oleks võimalik uute lahendustega harjuda ja neid kasutusele võtta. Kõige tähtsam on inimkeskne lähenemine, et klient saaks tuge vastavalt oma vajadustele ja soovidele.

TÖÖKVALITEET JA -TINGIMUSED

Töötingimused ja -kvaliteet mõjutavad samuti inimeste rahulolu oma tööga. OECD riigid on kasutusele võtnud erinevaid hüvesid, et tagada sobilik töökeskkond ja ennetada tööõnnetusi, koormust, stressi, vähendada tööjõu voolavust ja parandada töötajate terviseseisundit (Pihl ja Krusell 2021, Dubois jt 2020, Colombo jt 2011). Mõningate riikide andmed näitavad, et kõrgemalt hinnatakse tööd, millega kaasnevad erinevad lisahüved, nagu nõustamisteenused ja koolitusprogrammid. Töökvaliteeti on aga väga erinevalt võimalik hinnata ja tagada, mistõttu on oluline, et lähtutaks ühtsetest põhimõtetest.

7. soovitus. ***Riiklikul tasemel, kus on ühtne arusaam pikaajalise hoolduse põhimõtetest ja nõuetest, võiks selgemini täpsustada nõudeid teenuste eesmärkidele ja nende sisule. Samuti võiks koostada ja jagada erinevaid infomaterjale ja korraldada koolitusprogramme, mis toetaksid hooldustöötajaid.***

Eestis, kus on erinevused kvaliteedis ja töötingimustes nii regionaalselt kui teenusepakkujate lõikes, oleks oluline praktikaid ühtlustada. 2023. aasta suvel jõustuv hooldereform toob pikaajalises hoolduses kaasa suuri muutusi. Ulatusliku reformi teostamine nõuab ka head kommunikatsiooni, mistõttu peaks olema suur prioriteet see, et igal reformiga seotud osapoolel oleks piisavalt teadmisi ees ootavatest muutustest ja praktilisi oskusi nendega tegeleda.

Problemaatiline on ka töötajate töökoormus, mis on aastaid aktuaalne olnud nii välismaal kui Eestis. Kui teistes riikides on töötajate ja klientide suhtarvude reguleerimine osutunud töökoormuse vähendamisel edukaks tööandjat toetavaks meetmeks, siis Eestis suhtarve reguleeritud ei ole, kuigi ka see on hooldereformiga plaanis. Suhtarvude puhul mõeldakse seda, et reguleeritud on teenusesaajate ja hooldustöötajate suhe. Näiteks on Austrias iga üle 65-aastase hooldatava kohta 0,16 hooldustöötajat, aga Rootsis 1,22. Suhtarvude reguleerimine võiks parandada töötajate töötingimusi ning vähendada kvaliteedierinevusi nii teenusepakkujate kui regioonide lõikes.

8. soovitus. ***Suhtarvude reguleerimisega peab kaasnema riigi tugi ning arvesse tuleb võtta nii regionaalseid erinevusi teenuste pakkumisel kui ka klientuuri erinevusi sihtrühmade lõikes.***

Samas on teada, et ainuüksi suhtarvude reguleerimine probleemi ei leevenda, sest selle abil ei ole võimalik valdkonda tööjõudu juurde tuua. Seega suhtarvude reguleerimisel on oluline tagada ka piisav rahaline tugi ja teised meetmed. Seda meeles pidades võiks ka hooldereformi raames reguleeritud suhtarvusid analüüsida, vajadusel neid ümber hinnata ja kindlasti tagada ka teised toetavad meetmed.

Kokkuvõttes on tähtis, et kõik meetmed töötaksid käsikäes ja täiendaksid üksteist. Nii teaduskirjandus, rahvusvaheline kogemus kui ekspertide hinnangud viitavad, et pikaajalise hoolduse tööjõupuudus nõuab strateegilist, inimkeskset ja paindlikku lähenemist, mis võtab arvesse pikaaegset ja ettevaatavat perspektiivi ning soodustab innovatsiooni. Meetmete väljatöötamisel on kriitilise tähtsusega, et kaasatud oleksid ka praktikud ja valdkonna eksperdid – erialaorganisatsioonid, teenusepakkujad, töötajad jt.

Artikkel põhineb projekti „Pikaajalise hoolduse teenuseid osutava tööjõu tagamise praktikad teistes riikides ja soovitused Eestile“ lõppraportil.

KASUTATUD ALLIKAD

BUGARSZKI, Z., MEDAR, M., VAN EWIJK, JP., WILKEN, JP., ... SAIA, K. (2016). Uuring psüühilise erivajadusega inimestele suunatud erihoolekandesüsteemi ümberkorraldamiseks ja tõhustamiseksteiste riikide praktikate alusel: lõppraport. Tallinn: Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste Instituut.

BURCHELL, B., HARDY, V., RUBERY, J., SMITH, M. (2014). A new method to understand occupational gender segregation in European labour markets. Belgium: European Commission.

COLOMBO, F., LLENA-NOZAL, A., MERCIER, J., TJADENS, F. (2011). Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care. Paris: OECD Health Policy Studies, OECD Publishing.

DUBOIS, H., LEONCIKAS, T., MOLINUEVO, D., WILKENS, M. (2020). Public services. Long-term care workforce: Employment and working conditions. Luxembourg: Eurofound.

ECKENWILER, L. (2011). Women on the move: Long-term care, migrant women, and global justice. Journal of Feminist Approaches to Bioethics.

EUROFOUND. (2020). Long-term care workforce: Employment and working conditions. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

GÜRTLER, S., SMITH, A. (2005). The ethical dimension of work: A feminist perspective. Hypatia.

JÕERS-TÜRN, K., LEOMA, R. (2016). Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: Sotsiaaltöö valdkond. Tallinn: SA Kutsekoda.

KURMISTE, A., LAIDO, Z., KALDMAA, K., PAAT-AHI, G., ... PURGE, P. (2022). Pikaajalise hoolduse teenuseid osutava tööjõu tagamise praktika teistes riikides ja soovitused Eestile. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, Haap Consulting.

LAMURA, G., BARBABELLA, F., CHIATTI, C., DI ROSA, M. (2013). Migrant long-term care work in the European Union: Opportunities, challenges and main policy options. Italy: National Institute of Health & Science on Ageing.

OECD. (2020). Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly. Paris: OECD Health Policy Studies, OECD Publishing.

PAAT-AHI, G., MASSO, M. (2018). ESPN Thematic Report on Challenges in long-term care – Estonia. Brussels: European Commission.

PIHL, K., KRUSELL, S. (2021). Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: sotsiaaltöö. Uuringu lühiaruanne. Tallinn: SA Kutsekoda.

RIIGIKONTROLL. (2020). Esmatähtsate avalike teenuste tulevik – Riigikontrolli aastaaruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll.

SCALES, K., GRANT, R. (2020). Nursing assistants have training standards for a reason. PHI.

EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND INCLUSION. (2021). Long-Term Care Report. Trends, challenges and opportunities in an ageing society. Volume II, Country profiles. Luxembourg: Publications Office.

STONE, RI., BRYANT, NS. (2019). The future of the home care workforce: Training and supporting aides as members of home-based care teams. Journal of the American Geriatrics Society.