



ACTA
POLITICA
ESTICA



Nr 12 / 2021



TALLINNA ÜLIKOOL

Nr 12 / 2021

ACTA POLITICA ESTICA

Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut
Riigiteaduste akadeemiline suund

NR 12 / 2021

ACTA POLITICA ESTICA

Acta Politica Estica

Koduleht: tlu.ee/ap

Toimetus: tlu.ee/apetoimetus

E-post: actapolitica@tlu.ee

Väljaandja

Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut

Riigiteaduste akadeemiline suund

Narva mnt 29, 10120 Tallinn

Tel: (+372) 6409 458

Autoriõigus: Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut

Riigiteaduste akadeemiline suund, 2021

Autoriõigus: artiklite autorid, 2021

ISSN: 1736-2229

ISSN: 2228-4133 (võrguväljaanne)

SISUKORD

Kristo Krumm.

Eesti tööturu etnilist ebavõrdsust kujundavad hoiakud ja väärtused 5
eri rahvusrühmade subjektipositsioonide kontekstis

Hede Sinisaar

Eesti perehüvitiste mõju laste vaesusele 30

Hannes Nagel

Covid-19 esimeses laines Tallinna ja Saaremaa näitel 63

EESTI TÖÖTURU ETNILIST EBAVÕRDSUST KUJUNDAVAD HOIAKUD JA VÄÄRTUSED ERI RAHVUSRÜHMADE SUBJEKTIPOSITSIOONIDE KONTEKSTIS

KRISTO KRUMM¹

1. SISSEJUHATUS

Sotsiaalne tõrjutus ja ebavõrdne kohtlemine on nähtused, mis iseloomustavad nii erinevates ühiskonnakihtides elavate inimeste ebavõrdsust kui ka ebavõrdsust, mis on seotud inimeste rahvusliku ja usulise kuuluvusega, samuti rassi, soo, vanuse, hariduse ja majandusliku heaoluga (Lindemann 2009: 2, Ridgeway 2014: 2). Nähtuseid iseloomustab eelkõige tõrjutus ühiskondlikus elus, töökohal, koolis, aga ka elukoha valikul, ebavõrdses ligipääsus haridusele, kultuurile jm ühiskonnaelu avalikele teenustele ning võimalustele (Ridgeway 2014:1).

Neist ebavõrdsus töökohal on üks olulistest nähtuse tagajärgedest, mida peetakse tihtipeale kõige loomulikumaks, sest on ju selge, et kui inimesel on puudulik või madalam haridus, siis ongi tal väiksemad võimalused töökohavalikul ning tööalases karjääris. Samas ei panda ühiskonnas tihti tähele, et selle probleemi taha peidetakse ka tegelik diskrimineerimine ja tõrjumine, mis on just tingitud muudest, juba eespool loetletud aspektidest nagu rahvuslik, usuline, sooline ja rassiline taust (Lindemann 2009: 2).

Eesti taasiseseisvumisega 1990. aastate alguses aset leidnud sotsiaalkultuurilised ja rahvuslikud muutused on tänaseks tekitanud olukorra, kus Eestis eksisteerivad kõrvuti kaks etniliselt ja kultuuriliselt üksteisest lahus elavat rahvusgruppi, eestlased ja venekeelne elanikkond. Kusjuures teise rahvusgruppi liigituvad mitte ainult etnilised venelased, vaid Eestis ollakse harjunud sinna paigutama ka ukrainlased, valgevenelased jt rahvusrühmad, kelle emakeeleks on vene keel või kes kasutavad seda igapäevaelus suhtlemiseks. Kuna artikli aluseks olevas uuringus oli selgelt eristatav rahvuslik aspekt, eristab autor siinses artiklis edaspidi kahte rahvusgruppi: eestlased ja venelased, v.a juhul, kui viiteallikates on kasutatud mõisteid nagu 'venekeelne elanikkond' vms.

¹ Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste instituut, lektor, kontakt: kristo.krumm@tlu.ee

Nende kahe rühvusrupi koosseksiteerimist saab vaadelda igapäeaelukondlikus ja ühiskonnaelus kaasalõõmise kontekstis üsna erinevalt. 2017. aastal läbi viidud Eesti ühiskonna integratsiooni monitooringu (Saar, Helemäe 2017) tulemustele tuginedes võib väita, et ühelt poolt on tagatud kõikidele rühvusrühvidele võrdsed võimalused ja tingimused ning igapäeaelus ei ole märgata erinevusi kahe suure rühvusrupi sotsiaalses staatuses. Kuid kui vaadata venekeelse elanikkonna võimalusi tööturul, sotsiaalses sfääris ja võimaluses kaasa rääkida riigi arengus, on näha tuntavaid erisusi (samas).

Eestlastel on võrreldes teistest rühvustest elanikega parem positsioon Eesti tööturul. Teistest rühvustest elanikel on madalam tööhõive määr, kõrgem töötuse määr ja nad hindavad oma turvalisuse tööturul väiksemaks. Teistest rühvustest hõivatute sissetulek ja töötasu on mõnevõrra väiksemad kui eestlastel, sealhulgas on teistest rühvustest inimeste seas suuremal määral neid, kes tunnetavad töötasustamisel ebaõiglast kohtlemist. Samuti on venekeelsete inimeste tööelukvaliteedi hinnangud oskuste ja kontrolli ning võimaluste osas halvemad kui eestikeelsetel hõivatutel. Teistest rühvustest elanikud on kogenud ebavõrdset kohtlemist sagedamini ning ka oma hinnangutes peavad nad päritolu oluliseks teguriks, mis mõjutab nende tööväljavaateid (Kaldur, Vetik jt 2017: 50). Osutub, et Eesti teistest rühvustest elanike seas on rohkem neid, kelle hinnangul venekeelsete inimeste ebavõrdsus tööturul tuleneb riigi poliitikast ja kelle hinnangul riik peaks rakendama meetmeid ebavõrdsuse lahendamiseks (samas).

2015. aasta Eesti ühiskonna integratsiooni monitooringu andmed on näidanud, et 56% eestivenelastest ja 49% eestlastest suhtlevad teisest rühvusest inimestega just tööl või koolis, hoopis vähem aga vaba aja veetmisel, vastavalt 36% ja 23% (Kruusvall 2015:65–66). On leitud, et oluline tegur, mis tööturu rühvusliku segregatsiooni puhul ühiskonna lõimumist takistab, on sellest tulenev tajutud ebavõrdsus. Ehk teisisõnu, tööturul kujunev rühvuslik ebavõrdsus õõnestab ühiskonna sidusust niivõrd, kuivõrd ebasoodsamas olukorras olivad tajuvad seda ebaõiglasena. Eestis peab monitooringu andmetel vaid kolmandik teiste rühvuste esindajatest hea töö saamise võimalusi erasektoris eestlastega võrdseks, kuid eestlastest hindab venekeelsete inimeste ja eestlaste hea töö saamise võimalusi võrdseks veidi üle poole (Saar ja Helemäe 2017).

ETU (töõjõu-uuring) 2011–2015 andmed näitavad, et eestivenelaste tööturu-väljavaated on oluliselt halvemad võrreldes eestlastega (Saar ja Helemäe 2017: 48). Hea eesti keele oskus ja Eesti kodakondsus peaksid võimaldama neil eestlastega võrdset konkureerida. Siiski osutuvad eestlastega võrreldes tagasihoidlikumaks nende võimalused jõuda kõrgele ametipositsioonile (s.t töötada juhi või tippspetsialistina) või kuuluda kõrgepalgaliste hulka. Sama analüüs näitab, et ka töötuks jäämise või üleharituse tajumisega seotud ohud osutuvad eestivenelastele suuremaks ohuks kõigi 25–59-aastaste eestivenelaste puhul (Saar ja Helemäe 2017).

Viimaste aastatel on erinevad autorid, nagu Raivo Vetik, Nikolai Kunitsõn jt, hakanud käsitlema sotsiaalse kihistumise ja ebavõrdsuse tajumise laiemat konteksti – millised on ebavõrdsuse sotsiaal-kultuurilised, narratiivsed ning sügavamad tajutavad põhjused? Antud käsitlust võib nimetada ka relatsiooniliseks – mõiste on sotsiaalsete suhete uurimisse toonud Pierre Bourdieu, kelle käsitluses ühiskonnas toimivaid nähtusi

saab tõlgendada erinevate subjektide omavaheliste suhete keeruka konstruktsioonina, nn väljana, kus eri osapoolte arvamused, eelistused ja laiemalt ühiskonna mõtestamine on seotud konkreetse subjekti ühiskondliku positsiooniga (Bourdieu 2003).

Artiklis lähtub autor oma uurimuses eelnimetatud (Vetik, Kunitsõn jt) autorite loodud probleemi laiemast kontekstist – kuidas mõtestada ning analüüsida etnilist stratifikatsiooni Eesti tööturul, tuginedes eri rahvuste hoiakutele, ajaloolis-narratiivsetele arusaamadele ning kuidas needsamad hoiakud kujundavad ja taasloovad ühiskonnas ebavõrdsust. Autor läheneb probleemile erinevate subjektide ja nende ühiskondlikust positsioonist tuleneva vastassuunalise paiknemise põhimõtte kaudu, tuginedes Pierre Bourdieu ja Max Weberi sotsiaalse ebavõrdsuse teoreetilistele seisukohtadele, tuues sisse sotsiaalse ebavõrdsuse tajumise mõõdetava aspekti. Oma olemuselt on siinne uurimus edasiarendus Nikolai Kunitsõni ja Freya Kiesewetteri 2018. aastal ilmunud artiklile „Relatsiooniline lähenemine Eesti tööturu analüüsil“. Nende analüüs baseerub samale uuringule, mida kasutab ka antud artikli autor, kuid kui Kunitsõn ja Kiesewetter kasutasid kvalitatiivset analüüsi, siis selle artikli autor püüdis leida kvantitatiivselt mõõdetavaid seoseid Eesti ühiskonnas tööturu ebavõrdsuse ja selle tajumise määra vahel. Lisaks on uuringus toodud lisamõõtmena vaatluse alla ka eestikeelse hariduse küsimus: millisena näevad respondendid eestikeelse koolihariduse mõju sotsiaalse stratifikatsiooni vähendamisele Eesti ühiskonnas.

Käesoleva artikli autor lähtus Nikolai Kunitsõni järeldustest, et erinevad subjektipositsioonid näevad lähtuvalt oma positsioonidest sotsiaalsel väljal Eesti tööturgu erinevalt ning seejuures nähakse erinevalt nii probleemsust, põhjuseid kui ka lahendusi. Kunitsõni uuringutulemustest selgus, et eestlastel on võrreldes eestivenelastega kõrgem positsioon, gruppidel on erinevad kontaktid ja võrgustikud ning selle teevad vastuvõetavaks ja loomulikuks mitmed arutelu- ja õigustusliinid. Nii on eestivenelaste positsioon tööturul mitte ainult statistiliselt, vaid ka diskursiivselt nõrgem (Kunitsõn, Kiesewetter 2018: 79).

Kunitsõni artiklis kasutatud relatsiooniline analüüsiraamistik oli tööturu diskursiivsete protsesside analüüsiks sobiv ja tulemuslik. Samuti andis see võimaluse tuua välja diskursiivsed mehhanismid, mis taastoodavad nii tööturul kui selle kaudu ka kogu ühiskonnas ebavõrdsust. Selline analüüsiraamistik toob välja nii diskursused, millega tööturu osapooled ebavõrdsust selgitavad, kui ka diskursiivsed mehhanismid, mis taastoodavad ebavõrdsust (samas: 80).

Käesoleva artikli autor tõdeb, et tööturg oma olemuselt on sarnane mistahes muule ühiskonnas leiduval väljapositsioonide ning toimijate vastastikust suhet konstrueerivale nähtusele. Tööturg ja selle rahvussuhteline kontekst võimaldab kasutada relatsioonilist lähenemist selgitamiseks, kuidas postuleerivad ning kinnistavad oma käitumist eri osapooled oma väljapositsioonidest lähtuvalt. Autor leiab, et oluline on leida sisulisi motiive ning hoiakuid kujundavaid faktoreid. Samuti on oluline teada saada, kas sellised mõttekonstruktsioonid on väljateooriale omaselt vastassuunalised ning iseennast taastootvad.

Uuring keskendub Eesti ühiskonnas kinnitust leidnud etnilise stratifikatsiooni relatsiooniliste põhjuste ja erinevate subjektide hoiakute analüüsile leidmaks vastuseid küsimustele, kas ja millisel määral eestlased ja venelased kui erineval positsioonil paiknevad subjektid nimetatud nähtust tajuvad. Uuringu empiiriline andmestik põhineb aastatel 2013–2017 läbi viidud uuringu DIMA (*Political and socio-psychological determinants of inclusive integration context, funded by the Norwegian Financial Mechanism EMP 138, 2013–2017*) andmetel. Arvestades asjaolu, et uuring viidi läbi 3 aastat enne artikli koostamist, võib oletada, et sotsiaalse ebavõrdsuse problemaatika võib praeguseks olla muutunud, seega käsitleb autor nimetatud uuringut kui uurimisraamistikku, mille taustal esitatakse autori seisukohad tulemuste analüüsil, interpreteerides neid sotsiaalse ebavõrdsuse teoreetiliste seisukohtade kontekstis.

Artikli eesmärgiks on analüüsida Eesti tööturu etnilise ebavõrdsuse olukorda, selle taastootmise ning ümberkujundamise mehhanisme erinevatele subjektipositsioonidele omaste hoiakute ja väärtuste mõtestamise kaudu. Analüüsi käigus otsitakse vastuseid küsimustele, kas ja millisel määral esineb Eestis erinevate rahvusrühmade (eestlaste ja venelaste) erinevat kohtlemist tööturul ja sellest tingitud sotsiaalset ebavõrdsust, lähtudes eestlaste ja venelaste erinevatest sotsiaalsetest positsioonidest ning staatusest Eesti ühiskonnas. Eesmärgist lähtuvalt püstitati järgmised uurimusküsimused:

1. Millisel määral tunnetavad eestlased ja venelased eesti ja vene rahvusest inimeste erinevat sotsiaalset staatust ning olukorda tööturul Eestis?
2. Millisel määral on venelaste ebavõrdse kohtlemise tajutavad põhjused seotud riigi rahvuspoliitikaga või on põhjuseks venelaste endi soovimatus integreeruda Eesti ühiskonda?
3. Milliseid võimalusi näevad erinevast rahvusest inimesed venelaste ebavõrdse kohtlemise vähendamiseks Eesti tööturul?
4. Kuidas tunnetavad eri rahvusest inimesed eesti keele õpetamise vajalikkust vene gümnaasiumites vene noorte paremaks hakkamasaamiseks tööturul?

Artikkel jaguneb seitsmeks alapeatükiks. Pärast sissejuhatust tuuakse välja sotsiaalse kihistumise olemus ja selle teoreetiline selgitus, samuti antakse ülevaade sotsiaalse ebavõrdsuse varasematest uuringutest Eestis. Kolmandas peatükis antakse ülevaade Max Weberi sotsiaalse ebavõrdsuse teooriast, neljas peatükk keskendub Pierre Bourdieu relatsioonilisele teorialle. Viies peatükk annab ülevaate uurimismetoodikast ja uurimisküsimustest ning kuues peatükk tutvustab empiirilise uuringu tulemusi. Seitsmendas peatükis võetakse kokku ja tõlgendatakse uurimistulemusi.

2. SOTSIAALSE KIHISTUMISE OLEMUS JA ETNILINE DISKRIMINEERIMINE EESTI TÖÖTURUL LÄBI VARASEMATE UURINGUTE

Sotsiaalne kihistumine on eksisteerinud kõikides ühiskondades läbi inimkonna ajaloo, küsimus uurijate seisukohalt seisneb selles, kui ulatuslik on nimetatud nähtus, millised tagajärjed see kaasa toob ning kas ja kuidas peaks mõjutama kihistumisprotsesse.

Esimese üksikasjaliku uurimuse sotsiaalse kihistumise kohta avaldasid 1929. aastal Robert ja Helen Lynd. Selle töö eesmärk oli rajada pikaajaline kihistumise uurimise traditsioon väikese kogukonna elu näitel Ameerika Ühendriikides (Guterbock 1980:1044–1045). Selle ja mitmete teiste uuringute abil püüti uurida ebavõrdsuse ulatust ja kodanikuühiskonna liikuvust, aga ka sotsiaalsete kihistuste tähendust asjaspepuutuvatele inimestele (samas).

Esimestena avaldasid sotsiaalse kihistumise teooria Kingsley Davis ja Wilbert Moore 1945. aastal, Kingsley Davis muutis seda mõnevõrra 1948. aastal. Seda on hakatud nimetama Davise ja Moore'i sotsiaalse kihistumise teooriaks (Davis, Moore 1945). Teooria oli konstrueeritud näitamaks, miks sotsiaalne kihistumine ja sisemine võrdsus on positiivselt funktsionaalne ja seetõttu vajalik kõigis, välja arvatud kõige lihtsamates inimühiskondades.

Sellele lisandus abstraktsemale ja üldisemale funktsionaalsusele põhinev teooria, mis kannab nime Talcott Parsons'i perspektiiv. Selle teooria keskmes on ühiskondlik kord üldisemalt ja sotsiaalsete ühiskonnakihtide funktsioon sotsiaalse korra üldiseks säilitamiseks (Parsons 1940).

Davise ja Moore'i teooria kirjeldas sotsiaalselt funktsionaalset vaadet kihistumisele, lähtudes keerukate sotsiaalsüsteemide vajaduste rahuldamisest, teiste sõnadega, vaatenurgast, mis peab ühiskonda millekski organismitaoliseks; teooria väitis, et sellel organismil on vajadused, mis tuleb tervena püsimiseks täita. Nende vajaduste hulgas on ka ühiskonna kõige olulisemad ametikohad või töökohad, kus töötavad kõige kvalifitseeritumad ja kompetentsemad inimesed (Davis, Moore 1945:243).

Talcott Parsons väitis oma esimeses sotsiaalset kihistumist käsitlevas artiklis 1940. aastal, et staatus või au on sotsiaalse kihistumise kõige olulisem mõõde. Inimesi hinnatakse ja järjestatakse teiste poolt vastavalt sellele, kui hästi nad vastavad ühiskonnas kehtivatele väärtustele, mis iganes need väärtused ka ei oleks. See tähendab, et igas ühiskonnas on alati olemas hierarhia ja staatuse seisund (Parsons 1940:841).

Rahvusliku mitmekesisuse suurenemine ja sisserändajate integreerimise olulised probleemid vastuvõtva riigi majanduses on pärvinud poliitikute ja sotsiaalteadlaste kasvavat tähelepanu viimase kahe aastakümne jooksul. Paljud uuringud ning mitmete erialade teadlased on keskendunud sissetulekute assimileerimise protsessile ja vastuvõtva riigi keeleoskuse rollile majandusliku integratsiooni edendamises ning samuti on tegeletud etnilise eluaseme segregatsiooni küsimusega (Saar, Helemäe 2017). Segregatsiooni ja tööturule integreerumise selget koosmõju on uuritud seni piisavalt, kuid endiselt on vähe teadmisi etnilise segregatsiooni ulatuse ja iseloomu kohta tööturul (Charles 2000:27).

Etniliseks diskrimineerimiseks või ka stratifikatsiooniks tööturul võib nimetada olukorda, kus tööturile sisenemisel eelistatakse teatud rahvust või siis vastupidi, rahvus või päritolu on takistuseks nt põlisrahvusega sarnastel tingimustel konkureerimiseks (Arce, Segura 2015, Semjonov, Cohen 1990).

Nii teoreetilised käsitlused kui ka riikide poliitikad lähtuvad eeldusest, et tööturg on oluline värv, mille kaudu sisserändajad sisenevad vastuvõtvasse ühiskonda (Lessard-Phillips jt 2012:167). Tööturile sisenemise edukus oleneb paljudest asjaoludest alates sisserändajate oskustest ja omadustest kuni vastuvõtva ühiskonna rändepoliitika, haridussüsteemi ja tööturu korralduse eripäradeni ning võrdseid tööturu võimalusi toetavate diskrimineerimisvastaste meetmeteni. Uuringute tulemused näitavad veenvalt, et uusasukate olukord tööturul on kohalike töötajate omast viletsam, aga väga palju oleneb nende saabumise asjaoludest, päritolumaast, haridustasemest ja muudest oskustest, sh keeleoskusest. (Crul, Schneider 2010:1)

Varasemad uuringud rahvusliku segregatsiooni kohta Eesti tööjooturul, erinevas vanuses, eri rahvustest isikute olukorrast ja ligipääsust tööturile on näidanud, et alates 1990. aastate algusest on lõhe eestlaste ning mitte-eestlaste vahel konkurentsivõimele kõrgemale palgale ja kõrgema staatusega ametikohtadele pidevalt suurenenud. Selle kajastuseks on jätkuvalt suurem töötuse määr mitte-eestlaste hulgas võrreldes eestlaste samade näitajatega. Eriti drastiline on olukord Ida-Virumaal, vanemaeliste ning vähemharitute hulgas. Mõnevõrra parem olukord on mitte-eestlastest noortel, kelle parem eesti keele oskuse tase ning suurem integreeritus ühiskonda, samuti tihedamad kontaktid eestlastest eakaaslastega suurendavad võimalusi võrdselt osalemaks Eesti ühiskonnas, sh tööturul (Statistikaamet, Saar ja Helemäe 2015, Plaan 2013, Saar ja Helemäe 2017). Peamiste põhjustena, miks Eesti ühiskonnas on tuntav lõhe kahe rahvuse vahel, on toodud nii ajaloolisi põhjusi, ajaloolist solvumist, venekeelse elanikkonna soovimatust aktiivsemalt osaleda ühiskonnas, rahvustepõhiseid kultuurilisi ning sotsiaalseid aspekte, kuid üheks peamiseks argumendiks on pea kõikides vastavates uuringutes ikka ja jälle üles kerkinud venekeelsete inimeste ebapiisav eesti keele oskus (Plaan 2013, Saar ja Helemäe 2017).

Tööturu horisontaalne segregatsioon on tugevalt seotud ka rahvuslik-keelise jaotumisega Eesti haridussüsteemis nii kooli õppekeele, omandatud haridustaseme kui ka eriala alusel. Näiteks jätkavad vene õppekeelega põhikooli lõpetanud noored sagedamini õpinguid kutsekoolis, aga eestikeelsete põhikoolide lõpetajatest suurem osa gümnaasiumis või keskkoolis (Lindemann 2009:11-14).

Mitmes uuringus on juhitud tähelepanu ettevõtete ja töökollektiivide rahvusliku eraldatusega seotud väljakutsetele. Ametirühmade rahvuslik segregatsioon ei ole küll kuigi suur, aga kui horisontaalse segregatsiooni 1990. aastate märkimisväärsele kasvule järgnes vähenemine, ei juhtunud seda ametirühmade segregatsiooni puhul. Pigem on toimunud vahelduv kõikumine üles-alla. Siiski ei pruugi nõnda mõõdetud ja mõtestatud rahvusliku segregatsiooni ulatus olla eriti problemaatiline. Küll aga vajaks tähelepanu see, kuidas ka vähenev horisontaalne segregatsioon toetab vertikaalse segregatsiooni püsivust (Saar ja Helemäe 2017).

Tööturu rahvusliku jaotuse analüüsimisel on vaadeldud eelkõige töötuse näitajaid, sest töötus iseloomustab tõrjutust tööturult. Töötud on inimesed, kes otsivad aktiivselt tööd ja on selle leidmisel valmis kohe tööd alustama (Statistikaamet). Statistikaameti andmetel saab väita, et mitte-eestlaste töötus on pidevalt olnud eestlaste omast kõrgem ja statistiliselt on see kõige selgem ebavõrdsuse näitaja (Statistikaamet 2019).

3. MAX WEBERI SOTSIAALSE EBAVÕRDSUSE TEOORIA

Artiklis püstitatud uurimisprobleem kätkeb küsimusi, kas, miks ja kuidas on võimalik selgitada sotsiaalset ebavõrdsust, lähtudes sotsiaalsest staatusest, selle tekkimisest ning sotsiaalse kihistumise tekkemehhanismidest. Sotsiaalset ebavõrdsust on ajaloo vältel uuritud mitmel moel ja paljude sotsiaalteadlaste poolt. Üheks tuntumaks selle valdkonna uurijaks võib pidada Max Weberit, keda peetakse sotsiaalse ebavõrdsuse nn makroteooria loojaks.

Max Weber rõhutas oma klassikalise sotsiaalse ebavõrdsuse määratluse alusel, et sotsiaalne staatus ja erinevad staatuserühmad tulenevad ühiskonna kõige elementaarsemast olemusest, mis on juurdunud nn kogukonnas. Kogukond on midagi, kus au, kiindumus, hirmutamise, privileegid ja moraal on määratletud ja korrastatud selle kogukonna ainulaadsete mehhanismidega ja Weberi jaoks on au olemus kõige olulisem sotsiaalse kihistumise alus (Weber 1944).

Weber töötas välja nn kolmekomponendilise kihistumise teooria, mida tuntakse laiemalt kui Weberi kolme klassi süsteemi ja mis selgitab klassi, staatuse ja võimu kombinatsioone erinevatest ideaalsetest tüüpidest. Weberi mitmemõõtmeline lähenemisviis sotsiaalsele kihistumisele peegeldab rikkuse, prestiiži ja võimu vastastikust mõju (Weber 1944). Weber väitis, et võim võib eksisteerida mitmel kujul. Inimene saab võimu ühiskondlikus elus näidata oma staatuse, majandusliku seisukorra kaudu oma klassikuuluvuse baasil ja poliitilises olukorras oma partei kaudu. Seega on klass, staatus ja partei võimu jagamise olulised aspektid kogukonnas (samas).

Weber tunnistas, et inimesed on alati jagatud mitte ainult majandusliku omandi, vaid ka kutsealaste oskuste, staatuse ja organisatsioonilise klassi, staatuse ja võimu alusel. Weber klassifitseeris sotsiaalsete gruppide jagunemist kahel olulisel jaotuspõhimõtte järgi: omandiõigusel ning kutsealastel oskustel põhinevaid sotsiaalseid gruppe (Kerbo 2006: 231).

Kapitalismis on turg peamine elu võimalusi määrav tegur. Võimalused ehk kaubad, mida üksikisik sotsiaalselt omab ja jagab, on majanduslikud või kultuurilised ning esinevad igas ühiskonnas. Weberi sõnul on klassisituatsioon selline olukord, kus ühe sotsiaalse klassi liikmed omavad sarnaseid võimalusi kaupade ja teenuste hankimisel ning jagavad ühiseid väärtusi (Breen 2005: 1).

Weberi järgi võib eristada nelja suurt sotsiaalset klassi, mille vahel on sotsiaalne liikuvus nõrk, kuid siiski esineb. Sotsiaalsed klassid erinevad üksteisest peamiselt selle alusel, kas omatakse vara või tootmisvahendeid või mitte. Weberi liigituse alusel on

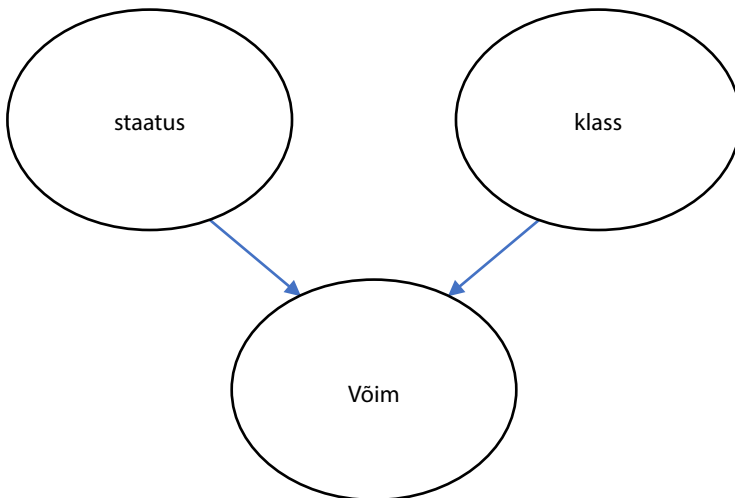
need neli klassi – domineerivad ettevõtjad ja vara omanikud, väikekodanlus, keskklass ja need, kellel vara puudub ja kelle ainus vara on nende oma tööjõud (Weber 1944).

Weber kasutab terminit „sotsiaalsed suhted” määratlemaks osalejate käitumist selle järgi, kuid võrd võtab igaühe tegevus arvesse teiste liikmete omadusi ja on suunatud igaühega arvestamisele. Sotsiaalne suhe on niisiis kollektiivne ja gruppide tasandil kohtumine, mis hõlmab kohandatud käitumist teistega arvestamise põhimõttel (Gane 2005: 214).

Sotsiaalset kihistumist käsitleb Weber kolmes dimensioonis: majanduslik klass, sotsiaalne staatus ja poliitiline võim (partei). Igal neist mõõtmest on oma kihistumine: majanduslik, sissetulekud ja üksikisiku valduses olevad kaubad ja teenused; sotsiaalne, mida esindab prestiiž ja au ning poliitiline, mida esindab võim. Weberi skeemi kohaselt ei ole ainult majanduslikule korrale tuginev klass enam kui üks sotsiaalse struktuuri aspektidest. Võim on selle mudeli peamine element (Weber 1994, Pyakurya 2008, T. Waters, D. Waters 2015).

Seega on Weberi mudeli järgi võimusuhete aluseks ühiskonnagrupp, millel on teatud staatus ja mis omakorda annab ratsionaalse selgituse klassi olemusele. Niisiis võime öelda, et võim on teatud laadi sotsiaalse kihistumise vorm, mille ideoloogiaks on anda ühtele klassidele ratsionaalsed vahendid kasutamaks võimu teiste klasside suhtes.

Weberi järgi ei ole ebavõrdsus üksnes sissetulekute või jõukuse ebavõrdse jaotuse tulemus. Tulu, jõukuse ja au vaheliste eristuste selgitamiseks löid sotsioloogid kategooria nimega ebavõrdsus, mida selgitatakse tavaliselt mõõdetavate rahaliste vahendite või tulu



Joonis 1. Sotsiaalse kihistumise mudel Weberi järgi

Allikas: T. Waters, D. Waters 2015

abil. Eeldatakse, et rikkus ja sissetulek võrduvad kultuurilise pädevusega ja kultuuriliselt määratletud „edu” omakorda tuleneb turusuhetest (T. Waters, D. Waters 2015). Kõige ambitsioonikamad jõupingutused edu saavutamiseks on sotsiaalmajandusliku staatuse kategooria, mis kinnitab, et staatus on sissetuleku, ametikoha ja hariduse koosmõju. Seejärel hinnatakse muid sõltuvaid muutujaid, nagu rass, klass, sugu, vanus, seksuaalsus, keele staatus, sisserände staatus, elukutse, elukoht ja mitmesugused muud kategooriad, mis selgitavad rikkuse ebavõrdset jaotumist, samuti ressursside jaotust ja võimu (samas).

Seega tekitavad sotsiaalsete klasside ebavõrdsust kõige enam turusuhted, majandusressursside ebavõrdne jaotus ja sellest tingitud majanduslik eelis. Weberi hinnangul on sotsiaalsed klassid puhtalt ratsionaalsete tegurite koosmõju tulemus. Sotsiaalne kihistumine tuleneb anonüümse turu ja bürokraatliku õigussüsteemi instrumentaalsest ratsionaalsusest, kus taotletakse objektiivsete huvide eelist. Seega tekib sotsiaalne kihistumine ainult ratsionaalses klassis, mis on määratletud ja sõltub ainult staatuse õiguspärasusest (Weber 1994, (T. Waters, D. Waters 2015)).

Eri staatusega inimrühmade sotsiaalne ja majanduslik ebavõrdsus tõstatasid küsimuse: millised ideoloogiad toetavad kihistumist? Weber kasutab mõisteid „positiivselt privileeeritud” ja „negatiivselt privileeeritud”, et kirjeldada, kuidas suhestuvad omavahel mõisted au ja väärikus. Weberi järgi selgitab see, kuidas erinevate kastide, rassiliste rühmade, elukutsete, vennaskondade, klubide ja paljude eri tüüpi staatuste vahelised suhted toimivad. Staatuse säilitamiseks tuleb luua legitiimne ideoloogia, mis selgitab minevikku, *status quo*’d ja tulevikku. Nende hulka kuuluvad lood, stereotüübid ja traditsioonid (T. Waters, D. Waters 2015).

Positiivselt privileeeritud rühmad õigustavad oma jõudu, eeliseid ja privileege ideoloogiliselt. Positiivselt privileeeritud on näiteks usk; see eelis tugineb nende otsesele maisele olekule või sellele, mida vanad kreeklased on pidanud oma enesestmõistetavaks “iluks ja tippasemeks”. Nende kuningriik on „sellest maailmas”. Kuid nad mõistavad, et nad ise ei sobi füüsiliseks tööks, ning tihti on selliste positiivselt privileeeritud rühmade seas eeldused, et noored on üha pehmemad ja laisemad kui austatud esivanemad (Weber 2015/1922).

Negatiivselt privileeeritud rühmad moodustavad rõhumise kontekstis arusaamise, mis sisaldab stereotüüpe selle provotseerimissiooni kohta ja selgitusi selle kohta, miks ja kuidas domineeriv klass julmalt ja pettusega nende tõelise au varastas. Negatiivselt privileeeritud klass on ka tavaliselt teadlik sellest, et laiema ühiskonna heaolu sõltub nende tööjõust ja oskustest. Weber rõhutab, et sellised rühmad on sageli sügavalt religioossed ja arendavad tugevat identiteeditunnet, et säilitada diskrimineerimise kontekstis oma kollektiivne au (T. Waters, D. Waters 2015).

Käesolevas artiklis uuritavat probleemi ehk diskrimineerimist töajõuturu kontekstis on Weber selgitanud oma klassiteoorias kui põhimõtet, et oluline ei ole vara omamine iseenesest, vaid selle rakendamise võimekus turutingimustes. Sest enamasti ei ole üksikisikute ressursside vahel deterministlik suhe anda midagi, antud juhul siis tööjõudu, ja saada midagi vastutasuks. Weberi järgi on klassid struktuursete positsioonide kogumid. Sotsiaalsed suhted turgudel, eriti tööturgudel ja ettevõtetes määratlevad

need positsioonid. Klasside positsioonid eksisteerivad sõltumatult nende positsioonide üksikisikutest. Töökohad on nn „tühjad kohad”, mis tuleb täita teatud inimestega ning klassianalüüsi oluline küsimus on, kuidas – millisel alusel – me peaksime need kohad täitma (Breen 2005: 4).

Seega turumajanduse tingimustes sõltuvad isikud ilma vajaduseta vara omada oskustest, mida nad saavad pakkuda, ning nende oskuste esinemise suhteline nappus parandab oskajate turupositsiooni (pakkumise ja nõudluse alusel). Seega on kõrgelt kvalifitseeritud inimeste klassil parem olukord võrreldes nendega, kellel puudub kvalifikatsioon ja seega ka võrdsemad võimalused. Nende kvalifikatsioonide hulka võime lugeda lisaks haridusele, teadmistele ning oskustele ka keeleoskuse. Weberi sotsiaalse klassi teooria põhineb arvamusel, et klassi jagunemine ja ebavõrdsus peegeldavad erinevaid elu võimalusi turul ja et inimese klassipositsiooni määrab tööturg (Gerth 1946:301).

Weberi seisukoht on, et ühiskond muutub üha väiksematesse rühmadesse jagunedes üha killustatumaks. Kõikide nende rühmade sees toimub klassikuuluvuse alusel edasine diferentseerumine staatuse poolest, mis peegeldab sotsiaalselt üksikisikute ja rühmade seisundit. Weber selgitas ühiskonna sotsiaalseid erinevusi just sotsiaalse killustatusega, mistõttu on näiteks naised, puudega inimesed, eakad ja paljud etnilised vähemused töökohal diskrimineeritud, olenemata nende klassikuuluvusest. Seetõttu võib sama klassipositsiooni omavaid inimesi eristada staatuse erinevuste järgi. Üksikisiku jaoks võib tema staatus olla identiteediallikana olulisem kui klass (Gerth 1946: 300). Teisisõnu põhineb staatus oma sotsiaalse rühma enesekinnitusel ning teiste rühmade ja nende liikmete eitamisel. Mõned rühmad saavad kõrgema staatuse, kuid teisi võidakse negatiivselt kohelda. Näiteks esindab teatud rassirühmadesse kuulumine väärtusi selliselt, et kõrgema staatusega rühma mittekuulumine kahjustab etnilistest vähemustest pärit inimesi. Madala staatusega gruppi, näiteks rahvusvähemusse kuulumine toob kaasa madalama töötasu, madalama staatusega ametitesse kuulumise ja vähese lootuse edusammudele. See tähendab, et Weberi sõnul ei ole staatus lihtsalt isiklik asi, vaid pigem sõltub sellest, millisesse gruppi kuulutakse (Gerth 1946: 300).

4. PIERRE BOURDIEU RELATSIOONILINE TEOORIA

Teine klasside kontseptualiseerimise teoreetiline lähenemine pärineb prantsuse sotsioloogi Pierre Bourdieu töödest. Bourdieu sotsiaalse praktika teooria eesmärk on selgitada, miks mingi subjektipositsioon käitub teatud olukorras teatud viisil. Bourdieu teooria aluseks on relatsiooniline käsitlus – Bourdieu sõnu kasutades vastandub relatsiooniline käsitlus substantsialistlikule mõtteviisile, millest ajendatult käsitletakse teatud indiviidide või gruppide tegevusi või eelistusi teatud ajajärgul ja teatud ühiskonnas substantsiaalsete, omamoodi bioloogilisse või – mis pole sugugi parem – kultuurilisse olemusse jäädavalt sisse kantud omadustena (Bourdieu, 2003). Bourdieu käsitluse mõte seisneb selles, et uurimisobjektiks oleval väljal asetsevad subjektipositsioonid asümmeetriliselt. Sellest tulenevalt püsib alati domineeriva ja domineeritava vahekord ning

ühelgi subjektipositsioonil ei ole neutraalset positsiooni, on ainult kas enda positsiooni õigustamine või teise kritiseerimine. Oma väljahuvi universaliseerimise ja legitimeerimise eesmärgiks on näidata, et antud subjektipositsiooni huvi on kõigile sobilik ja kasulik. Siit tuleneb otsene seos Bourdieu ideega, et narratiivid taastoodavad sotsiaalseid struktuure, mis omakorda taastoodavad sotsiaalseid kategooriaid ja see omakorda taastoodab sotsiaalset korda ehk restruktureerib välja sotsiaalses ruumis. Seega on iga subjektipositsiooni peamiseks eesmärgiks domineerida oma narratiiviga sotsiaalsel väljal. (Bourdieu 2003)

Bourdieu teooria lähtekohaks on asjaolu, et rahvuslike stereotüüpide mõtestamisel ei piisa lihtsalt nende kirjeldamisest, vaid oluline on analüüsida ka sotsiaalsel väljal toimuvat rahvusgruppide vahelist interaktsiooni, ja eelkõige domineeriva ning domineeritava grupi vahelisi võimusuhteid, mille raames need toimivad. (Bourdieu 2003).

Bourdieu teooria kesksed mõisted on sotsiaalne ruum, väli ja relatsioonilisus. Sotsiaalne ruum kujutab endast kooseksisteerivate, kuid eristuvate positsioonide teravikot ühiskonnas, mis on üksteise suhtes välised ja määratletud vaid suhtega teistesse. Väli on konkreetse valdkonna struktureeritud sotsiaalne ruum, mida iseloomustavad sellele omased reeglid, domineerimisskeemid, legitiimsed arvamused jmt. Bourdieu väljateooria eeldab, et ühiskonnas eksisteeriv domineerimine toimub mitte niivõrd välise jõu rakendamise, kuivõrd diskursiivse võimu kaudu, mis mõjutab inimeste teadvust ning kujutab endast sotsiaalse süsteemi elementi (Bourdieu 2003).

Bourdieu väitel kujundavad majandusliku klassi positsioonid eri klassi positsioonide liikmete maailmavaate (Bourdieu 1984). Erinevate klasside subkultuuride kaudu kalduvad erinevate klasside inimesed kujundama oma käitumist ja hoiakuid, lähtudes nn oma klassi positsioonist ühiskonnas ja vastandades end kõigi teiste klassirühmadega, siinse artikli kontekstis siis eestlased vs venelased. See on nn domineeriva ja domineeritava klassi konflikt, kus ühed sotsiaalsed grupid on ühiskonnas kõrgemal positsioonil ja teised madalamal. Seega on kõrgema klassi ametikohtadel olevad inimesed defineerinud madalama klassi positsioonid kui erinevad ja seega ei pruugi need olla võimelised klassisüsteemi kõrgematesse positsioonidesse sobituma (Ivanov 2015, Jenkins 1992). Selline väljapositsioon ei ole oma olemuselt midagi kaasasündinut, vaid seda (taas)toodavad sotsiaalsed toimijad oma gruppide sees.

Bourdieu järgi tingivad sotsiaalsed struktuurid tegevusi ning toimijate hoiakuid ja käitumist, toimijad produtseerivad tegevusi ning seega ka taastoodavad ja/või kujundavad ümber sotsiaalseid struktuure (Bourdieu 2003). Analüüsides subjektipositsioonide tegevusi Bourdieu väimus peab arvestama, et need tegevused ei ole üheselt determineeritud, vaid neid on võimalik ümber kujundada. Oma väljahuvi universaliseerimise, ja legitimeerimise eesmärgiks on näidata, et antud subjektipositsiooni huvi on kõigile sobilik ja kasulik (Bourdieu 2003).

Kuna tööturg on oma olemuselt samasugune ühiskondlike suhete väli nagu mistahes teinegi elukondlik valdkond, ei ole ebavõrdsuse kujunemine ja ühiskonnas juurdunud staatuseuskumused n-ö asi iseeneses. Selle tagapõhjaks on erinevate toimijate

hinnangud, tõekspidamised ja uskumused, see, miks ja kuidas mõtestatakse mingi sotsiaalse grupi positsioone ning väärtushinnanguid ühiskonnas ja kuidas need väärtushinnangud, uskumused, käitumistavad taastoodavad ennast, lähtudes nendesamade toimijarühmade paiknemisest ühiskondlikus hierarhias.

5. METOODIKA, UURIMISKÜSIMUSED JA ANALÜÜSIMEETODID

Empiirilise analüüsi eesmärgiks oli rahvustepõhiste subjektipositsioonidele omaste hoiakute ja väärtuste mõtestamise kaudu analüüsida eestlaste ja venelaste erinevaid positsioone tööturu kontekstis, käsitledes ühe olulise lisamääratlusena keeleoskusest ja hariduslikust erinevusest tingitud diskrimineerimist.

Empiirilises uuringus püstitati järgmised küsimused:

1. Millisel määral tunnetavad eestlased ja venelased eesti ja vene rahvusest inimeste erinevat sotsiaalset staatust ning olukorda tööturul Eestis?
2. Millisel määral on venelaste ebavõrdse kohtlemise tajutavad põhjused seotud riigi rahvuspoliitikaga või on põhjuseks venelaste endi soovimatus integreeruda Eesti ühiskonda?
3. Milliseid võimalusi näevad erinevast rahvusest inimesed venelaste ebavõrdse kohtlemise vähendamiseks Eesti tööturul?
4. Kuidas tunnetavad eri rahvusest inimesed eesti keele õpetamise vajalikkust vene gümnaasiumites vene noorte paremaks hakkamasaamiseks tööturul?

Autor püstitas uurimisküsimustele vastamiseks 5 hüpoteesi. Hüpoteeside sõnastamisel on autor tuginenud teoreetilises osas käsitletud Weberi klassiteooriale ning Bourdieu ühiskondliku ja sotsiaalse välja erinevate subjektipositsioonide relatsioonilisele lähenemisele, sotsiaalsete klasside paiknemisele ühiskondlikus ruumis ja erineval väljal asuvate subjektide omavahelise suhestumise kontekstis. Hüpoteesid tulenevad Weberi „positiivselt ja negatiivselt privileeeritud“ inimrühmade jaotuspõhimõttest. Positiivselt privileeeritud rühmad õigustavad oma jõudu, eeliseid ja privileege ideoloogiliselt. Negatiivselt privileeeritud rühmad moodustavad rõhumise kontekstis arusaamise, mis sisaldab stereotüüpe ja selgitusi selle kohta, kuidas domineeriv klass neid alla surub. Bourdieu tõlgendab olukorda domineerija-domineeritava dispoitsiooni abil. Domineeriv toimija püüab taastoota ehk säilitada oma domineerivat positsiooni, domineeritav kujundab sellele vastavalt välja nn kaitsepositsiooni, säilitades oma grupile omased käitumisharjumused. Eestlastel ja venelastel on erinev suhtumine eesti keele omandamisse ja selle vajalikkusesse.

Seega, võttes etniliste suhete tõlgendamisel aluseks kahe subjektipositsiooni asümmeetrilise paiknemise Eesti tööturu sotsiaalsel väljal, on sõnastatud alljärgnevad hüpoteesid:

Weberi sotsiaalsete suhete mudeli järgi loob võimusuhteid ühiskonnas grupp (grupid), kellel on teatud staatus, mis omakorda annab ratsionaalse selgituse klassi olemusele. Bourdieu järgi paiknevad erineva etnilise taustaga sotsiaalsed grupid ühiskonnas kahel teineteisele vastanduval positsioonil – domineerijad ja domineeritavad, eestlased ja venelased kui Eesti sotsiaalsel väljal erinevatel positsioonidel asuvad rahvusrühmad. Sellest väitest on tuletatud *H1: eestlased ja venelased tajuvad eri rahvusgruppide sotsiaalsel staatust tööturul erinevalt ning venelaste tajutat staatus on eestlastega võrreldes madalam.*

Bourdieu tõlgendab ühiskonna polariseerumist erinevatel sotsiaalsetel positsioonidel olevate toimijarühmade lähtekohtade abil – domineerija püüab õigustada oma positsiooni, samas kui domineeritav seletab oma positsiooni vastasseisukohtadega. Eestlased õigustavad oma positsiooni põlisrahvuse staatuse ja sellest tulenevate eelisõigustega, samas venelased leiavad olukorra olevat diskrimineeriva ning püüavad sellist asümmeetriat muuta. Weber tunnistab, et kuna võim on sotsiaalse kihistumise üks vormidest, milles ideoloogia võrsub staatusest tekkivast väärtustest, annab see erinevatele ühiskonnaklassidele ratsionaalsed vahendid kasutamaks võimu teiste üle. Seega on sõnastatud *H2: tööturu ebavõrdsuse peamise regulaatorina näevad venelastest vastajad riigi olulisemat sekkumist, samas kui eestlased leiavad ebavõrdsuse põhjuseks olevat venelaste endi soovimatuse integreeruda. Ning H3: venelased usuvad, et eri rahvusgruppide erinev staatus ning ebavõrdne kohtlemine on sotsiaalselt konstrueeritud ning eestlased on Eesti ühiskonnas kõrgema staatusega nende päritolu tõttu.*

Hüpoteesid 4 ja 5 tuginevad paljudele varasematele uuringutele (Vetik, Kunitson jt), kelle töödes rõhutatakse samuti keeleoskuse vajalikkust ja rolli haridussüsteemi kujundamisel sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamisel.

H4: venelased peavad eesti keele oskust oluliseks kriteeriumiks ebavõrdsust vähendava meetmena tööturu kontekstis.

H5: suurema eestikeelse õppe osakaal üldhariduskoolides vähendab eestlaste ja venelaste ebavõrdsust tööturul.

Uuringu empiiriline andmestik põhineb aastatel 2013–2017 läbi viidud uuringu DIMA (*Political and socio-psychological determinants of inclusive integration context, funded by the Norwegian Financial Mechanism EMP 138, 2013–2017*) andmetel. Uuring viis läbi turu-uuringu firma Saar Poll mais 2015.

Andmekogumismeetodina kasutati ankeedipõhist suletud, valikvastustega küsimustikku, kus vastusevariandid olid esitatud 4-pallisel Likerti skaalal vahemikus 1 täiesti nõus...4 ei nõustu üldse.

Uuring keskendus rahvussuhetele Eestis ning käsitles järgmisi alateemasid: haridus, suhtumine nõukogude aega, Ukraina kriis, esindatus ametkondades, Eesti ajalookäsitlus, võimalused tööturul, laulupidu ja väärtused. Siinse artikli jaoks on relevantsemad osad „haridus“ ja „võimalused tööturul“. Hariduse uuringublokk sisaldas peamise küsimusena venekeelsete gümnaasiumide reformi Eesti ühiskonnas. Muuhulgas uuriti, kas kõigis Eestis tegutsevates vene gümnaasiumides peab aineõpe toimuma peamiselt (60% ulatuses) eesti või vene keeles. Lisaks paluti vastajatel anda hinnang eesti keele

Tabel 1: uurimisküsimused ja hüpoteesid

Allikas: autor

UURIMISKÜSIMUS	HÜPOTEES
Millisel määral tunnetavad eestlased ja venelased eesti ja vene rahvusest inimeste erinevat sotsiaalset staatust ning olukorda tööturul Eestis?	H1. Eestlased ja venelased tajuvad eri rahvusgruppide sotsiaalset staatust tööjõuturul erinevalt ning venelaste tajutav staatus on eestlastega võrreldes madalam.
Millisel määral on venelaste ebavõrdse kohtlemise tajutavad põhjused seotud riigi rahvuspoliitikaga või on põhjuseks venelaste endi soovimatus integreeruda Eesti ühiskonda?	H2. Tööturu ebavõrdsuse peamise regulaatorina näevad venelastest vastajad riigi olulisemat sekkumist, samas kui eestlased peavad põhjuseks venelaste endi soovimatus integreeruda.
Milliseid võimalusi näevad erinevast rahvusest inimesed venelaste ebavõrdse kohtlemise vähendamiseks Eesti tööturul?	H3. Venelased usuvad, et eri rahvusgruppide erinev staatus ning ebavõrdne kohtlemine on sotsiaalselt konstrueeritud ning eestlased on Eesti ühiskonnas kõrgema staatusega nende päritolu tõttu. H4. Venelased peavad eesti keele oskust oluliseks kriteeriumiks ebavõrdsust vähendada meetmena tööturu kontekstis.
Kuidas tunnetavad eri rahvusest inimesed eesti keele õpetamise vajalikkust vene gümnaasiumites vene noorte paremaks hakkamasaamiseks tööturul?	H5. Eestikeelse õppe suurem osakaal üldhariduskoolides vähendab eestlaste ja venelaste ebavõrdsust tööturul.

olulisusele tööturul toimetulekuks. Teine kasutatud küsimusteblokk puudutas eri rahvusest (eestlaste ja venelaste) inimeste võimalusi tööturul. Tööturu kontekstis uuriti, kas väide, et „Eesti tööturu statistika näitab, et venelased saavad eestlastega võrreldes umbes 20% vähem palka ja nende tööpuudus on oluliselt suurem kui eestlastel“, on põhjendatud ning kas selline ebavõrdsus tööturul on normaalne ning vajab/ei vaja riigi sekkumist. Lisaks paluti vastajatel anda hinnang, kui teravaks probleemiks Eesti ühiskonna jaoks on eri rahvusest inimeste ebavõrdsus tööturul ning kuivõrd vastajat ennast häirib eri rahvusest inimeste ebavõrdsus Eesti tööturul.

Eeltoodud küsimused/väited olid artikli uurimisküsimuste kontekstis püstitatud hüpoteeside kontrollimise aluseks.

Andmeanalüüsi meetoditena kasutati risttabelit ehk kahemõõtmelist sagedustabelit. A-tähistusega risttabelid, mis on koostatud eeltoodud küsimuste põhjal, on artikli lõpus lisas.

6. ANALÜÜSI TULEMUSED

Eeltoodud tabelis 1 toodud seoste alusel koostati kahemõõtmelised sagedustabelid, kus uuritavateks tunnusteks olid rahvus (eestlased ja venelased) ning uuritav tunnus – konkreetne uurimusküsimus.

Püstitatud uurimusülesannete ning hüpoteeside taustal võib väita, et probleem erinevast rahvusest inimeste ebavõrdsest kohtlemisest tööturu kontekstis on olemas ning tuntav, seda tunnistavad nii eestlastest kui ka venelastest vastajad. Venelastest olid enam kui 89% seisukohal, et erinev kohtlemine Eesti tööturul on väga terav või terav probleem. Eestlased seevastu tunnistasid probleemi pea 65% ulatuses pigem väheoluliseks. Samas oli pea kolmandik eestlastest vastajatest seisukohal, et nimetatud probleem on olemas ehk tunnistasid erinevast rahvusest inimeste ebavõrdsuse Eesti tööturul teravaks probleemiks. 80% eestlasi ei häirinud eri rahvuste erinev kohtlemine tööturul, pea 90% venelastest väitsid vastupidist.

Uurimisküsimuse nr 2 ja nr 3 valguses (kas venelaste ebavõrdse kohtlemise tajutavad põhjused on seotud riigi rahvuspoliitikaga või on põhjuseks venelaste endi soovimatus integreeruda Eesti ühiskonda, ning milliseid võimalusi nähakse ebavõrdse kohtlemise vähendamiseks) saab tõdeda, et 80% eestlastest nägid ebavõrdsuse peamise põhjusena pigem venekeelsete inimeste endi suutmatust või soovimatust tööturul hakkama saada, mitte riigi poliitikat. Venelastest vastajatest 85% nägid ebavõrdsuse peamise põhjusena riigi poliitikat. 68% eestlastest leidsid, et eestlased osutuvad tööturul

Tabel 2: hüpoteeside tõestamine

Allikas: autor

HÜPOTEES	TULEMUS	KOMMENTAARID
H1	Leidis kinnitust	Venelaste tajutav sotsiaalne staatus tööturul on madalam. Uuringutulemuste järgi tunnetavad venelased probleemi teravamalt ning see on vastajate hinnangul väga häiriv tegur.
H2	Leidis kinnitust	Venelased usuvad, et eri rahvuste erinev staatus on sotsiaalselt konstrueeritud.
H3	Leidis kinnitust	Venelased usuvad, et tööturu probleeme saab lahendada vaid riigi sekkumisega, eestlastest vastajad arvavad, et venelased ise ei näita üles soovi Eesti ühiskonda integreeruda.
H4	Ei leidnud kinnitust	Eesti keele oskust ei pea venelased peamiseks ning oluliseks kriteeriumiks, mis tagaks eri rahvuste võrdsema kohtlemise ja hakkamasaamise tööturul.
H5	Leidis kinnitust	Venelased peavad vajalikuks viia gümnaasiumitasemel õpe eestikeelseks, mis tagaks võrdsemad võimalused tööturul.

edukamateks ausas konkurentsisis ja vähem tunnistati, et eestlasi edutatakse nende päritolu tõttu. Samas venekeelsed vastajad leidsid 90% ulatuses ebavõrdsuse peamiseks põhjuseks olevat venekeelsete elanike endi rahvusliku päritolu.

Kuna uurimisküsimust analüüsi ning vastuseid otsiti nelja tunnuse põhjal – s.o riigi suhtumine ja poliitika, venelaste endi suhtumine, eestlaste kui põlisrahvuse eelistamine ja uskumus, et eestlased on lihtsalt edukamad, siis tulemuste valguses saab tõdeda, et venelaste halvem olukord tööturul on väga selgelt tõlgendatav, lähtudes ka rahvusgrupi erinevast positsioonist ja staatusest Eesti ühiskonnas. Vähemusgrupp tunnetab selgelt nii riigipoolset suhtumist, õigemini selle puudumist, kui ka erinevast sotsiaalsest staatusest tulenevat ebavõrdsust. Seda näitas ka enam kui 90% venelastest vastajate hinnang, et näiteks palgapõhine ebavõrdsus on probleemiks ning küsimus vajaks riigi sekkumist. Mõnevõrra pehendas seda dihhotoomiat siiski asjaolu, et ka eestlased osaliselt tunnistavad tõika, et riik peaks ebavõrdsuse vähendamiseks sekkuma.

Uuriti ka seda, kas riik teeb juba täna olulisi pingutusi vähemuste ebavõrdsuse likvideerimisel. Vaid 26% eestlastest ei olnud selle väitega nõus, samas 90% venekeelsetest vastajatest oli seisukohal, et riik ei tee suurt midagi tööturu ebavõrdsuse vähendamise nimel.

Eesti keele oskuse küsimuses on püstitatud kaks hüpoteesi, nr 4 ja nr 5. Esimene neist käsitles eesti keele oskust laiemalt ja teine keskendus eestikeelsele õppele vene gümnaasiumites. Ootuspäraselt leidis enamik eestlastest vastajatest (sisuliselt 100%), et venekeelsed elanikud peaksid ise olema aktiivsemad eesti keele omandamisel, samas venekeelsete vastajate vastav suhe oli jaotunud vastuste keskmisse ossa – 48% olid nõus väitega nõus, 25% pigem ei olnud nõus. Kokkuvõtteks võib tõdeda, et venekeelsed elanikud on selgelt seda meelt, et riigil on suurem kohustus ja roll sekkuda tööturu ebavõrdsuse vähendamiseks ning et eesti keele oskamine ei ole nii oluline, vajalik ja esmatähtis tööturul valitseva diskrimineerimise põhjusena.

Samuti oli eestlastest vastajatest 84% seda meelt, et piisav eesti keele oskus juba gümnaasiumiastmes on oluline, sama leidsid 70% venelastest vastajatest. Üldiselt võib siinkohal väita, et eestikeelse gümnaasiumihariduse osas valitseb pigem positiivne trend, nii venelased kui ka loomulikult eestlased peavad oluliseks noorte eesti keele oskust ja selle saavutamist juba kooliõppingis. Seega võib väita, et valitseb teatud vastuolu venelaste mõtteviisis – ühelt poolt ei peeta eesti keele oskamist vajalikuks teguriks võrdsete võimaluste loomisel tööturul, vaid leitakse, et vaja on muid riigipoolseid tegureid ebavõrdsuse vähendamiseks, eestikeelse hariduse küsimuses ollakse aga pigem seda meelt, et hea eesti keele oskamine on üks tööturule ning tagab loodetavasti suurema tõenäosusega võrdsemad võimalused eri rahvusest inimestele tööturul konkureerimiseks.

Analüüsi tulemustena võib väita, et

- Etniline diskrimineerimine Eesti tööturul on tuntavalt tajutav nähtus, seda kinnitavad nii eestlaste kui ka venelaste rahvusrühmad;
- Eelkõige venelased näevad olukorda pigem teravana ning tuntavana, samas kui eestlased olukorra tõsidust nii olulisena ei tunnetata;

- Ebavõrdsuse põhjustena võib välja tuua nii personaalseid kui ka institutsionaalseid aspekte: eestlased tunnetavad ebavõrdsust tulenevat peamiselt venelastest endast, samas kui venelased näevad võimalusi muuta riiklikku poliitikat;
- Eestlaste tajutavalt madalam tunnetus ebavõrdsuse ilmingute osas oli tingitud erinevate sotsiaalsete gruppide erinevast sotsiaalsest staatusest – eestlased usuvad, et venelaste madalam staatus tööturul on nende endi süü ja riiklik poliitika siin palju kaasa aitama ei pea;
- Eestlaste hinnangul on venelaste ebavõrdsuse olukorra üheks peamiseks põhjuseks vähene eesti keele oskus ning soovimatus seda omandada. Eestlased peavad eesti keele oskust vajalikuks ja vältimatuks ning oluliseks osas nende loodud sotsiaalsest uskumusest, mis baseerub eestikeelsele ühiskonnale;
- Eestlaste ja venelaste suhteid tööturu kontekstis saab üsna selgelt tõlgendada kui kahe sotsiaalse grupi erinevat staatuseisundit ja sellest tulenevaid erisusi – uskumused, käitumine, ootused;
- Eesti ühiskond on kihistunud sotsiaalsete tunnuste alusel. Olemas on reaalse tegurite mõju, kuid relatsioonilisele lähenemisele toetudes võib väita, et osaliselt on tegemist ka sotsiaalse konstruktsiooniga, kus üheks võtmeteguriks on rahvusliku kuuluvusega seonduv.

Tulemused kinnitavad, et esineb tugev polariseerumine ning kaks rahvusrühma positsioneeruvad tööturu kontekstis sotsiaalsel väljal asümmeetriliselt. On selgelt eristatavad domineerija ja domineeritava positsioonid, mõlemad grupid tunnistavad ebavõrdsuse olemasolu, samas kui domineerivale positsioonile selline olukord sobib ning on põhjendatud, vastaspoolele aga mitte.

Enamik eestlastest on lähtuvalt oma subjektipositsioonist seisukohal, et olukord Eesti tööturul ei ole probleemne ning diskrimineerimine puudub või ei ole ühiskonnas teravaks probleemiks, ning leiab, et venelased on oma halvemas seisukorras ise süüdi, sest nad ei oska hästi eesti keelt. Venelaste halb keeleoskus ja eestlaste eelistamine tööturul on pigem loomulik ning loogiline situatsiooni selgitus. Peamise lahendusena venelaste ja eestlaste sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamiseks nähakse venelaste paremat keeleoskust. Eestlaste uskumus ja narratiiv käsitleb eestlasi põlisrahvuse esindajana ning nende eelisseisundit loomulikuna: ei eestlased ise ega ka riik ei peaks midagi ette võtma olukorra muutmiseks.

Erinevatest subjektipositsioonidest tulenev narratiivne tõlgendus eri rahvusrühmade seisukohalt tõendab tugeva asümmeetria olemasolu ning tugevat etnilist konflikti tööturu kontekstis. Domineeriv toimijate grupp tugineb oma väljakujunenud seisukohtadele, põhjendades oma eelisseisundit talle omaste diskursiivsete väljaütlemistega. Võib väita, et selline jätkuv positsioneerimine taastoodab etnilist ebavõrdsust ning kuni lõhe kahe etnilise grupi sisemistes hoiakutes, käitumisviisides ja positsioonide kinnistumisel jätkub, ei ole ebavõrdsuse vähenemist ette näha. Võib ka väita, et kuna väljal püüavad toimijad oma positsioone õigustada ja see on mõlemale poolele kasulik, ei ole ka kumbki grupp otseselt huvitatud etnilise lõhe vähendamisest Eesti ühiskonnas.

7. KOKKUVÕTE JA ARUTELU

Artikli eesmärk oli analüüsida Eesti tööturu etnilise ebavõrdsuse olukorda, selle taastootmise ning ümberkujundamise mehhanisme. Uuriti, kas ja millisel määral esineb Eestis venelaste erinevat kohtlemist tööturul ja sellest tingitud sotsiaalset ebavõrdsust, lähtudes venelaste ja eestlaste erinevatest sotsiaalsetest positsioonidest ning staatusest Eesti ühiskonnas.

Nagu näitasid analüüsi tulemused, ei tulene sotsiaalne ebavõrdsus ja erinev kohtlemine tööturul üksnes selgelt mõõdetavatest teguritest nagu erinev keeleoskus ja erinev rahvus. Võib väita, et ebavõrdsus töökohal, ebavõrdsed võimalused tööturule sisenemisel ja eri rühmade tajutavalt erinev kohtlemine tugineb uskumusel, et venelased on oma madalamas sotsiaalses staatuses ise süüdi, neil puudub soov ja tahe Eesti ühiskonda integreeruda, puudub soov omaks võtta Eestis kehtivaid moraali- ja väärtusnorme, puudub tahe õppida eesti keelt. Venelased omakorda näevad probleemi riiklikku poliitikat, mis diskrimineerib kõiki teisi, v.a põlisrahvust, see omakorda süvendab venekeelse elanikkonna vastuseisu ning soovi iga hinna eest oma sotsiaalse staatusega kaasas käivaid väärtusi säilitada.

Weberi järgi on madala staatusega gruppi – näiteks rahvusvähemusse – kuulumise, tagajärjeks madalam töötasu, madalama staatusega ametitesse kuulumine ja vähene lootus edusammudele. Seda nähtust saab Eesti tööturu kontekstis näha, mõõta ning hinnata. Seda tunnistavad nii eestlased kui ka venelased, kusjuures enamasti mitte otseste ratsionaalsete põhjendustega, vaid tuginedes oma klassikuuluvuse sotsiaalsetele parameetritele.

Ning lõpuks, kuna diskrimineerimist on võimalik eristada nii personaalsest kui institutsionaalsest vaatepunktist, siis eksisteerib otseselt tajutav ebavõrdsus siinse töö tulemuste valguses nii ühel kui teisel viisil. Kuna venelastest vastajad tõid välja riikliku poliitika puudulikkust või sobimatust enda positsiooni kontekstis, võib väita, et ka Eestis eksisteerib mõningal määral institutsionaalne diskrimineerimine, mida võib antud juhul kinnitada venelaste soovimatusega aktsepteerida eesti keele rolli ja tähtsust Eesti ühiskonnas ning tajutavat soovimatust keelt omandada. Sarnast tendentsi näitasid ka 2018. aastal Tallinna Ülikooli ja Eesti rakendusuuringute keskuse Centar korraldatud küsitluse tulemused (Centar, Tallinna Ülikool 2018).

Uuringutulemustele tuginedes saab välja tuua fakti, et mõlemad uuritud rühmad tunnetavad diskrimineerimist olulisel määral, mis läheb osaliselt vastuollu üldlevinud arusaamaga, justkui oleks diskrimineerituse tajutav venelaste poole kaldu. Seega võib öelda, et eestlaste tajutav ühiskondlik positsioon on nende enda jaoks küll põhjendatud staatusega, kuid samas tunnetatakse ebavõrdsust tööturul ja ilmselt ka muude sotsiaalsete nähtuste kontekstis. Mitmed muud asjaolud, mis uuringutulemustest selgusid, kinnitavad varasemate uuringute tulemusi, et eestlaste tajutav kõrgem sotsiaalne staatus on konstrueeritud eelkõige rahvuslikul pinnal.

Autori hinnangul võib olulisema järeldusena tuua välja asjaolu, et hoolimata aastatepikkusest tööst ja pingutustest rahvusepõhise ebavõrdsuse vähendamisel Eestis ei ole integratsioon sellisel määral tulemusi andnud, et lubaks väita eestlaste ja venelaste

vahelise lõhe vähenemist. Kui siia lisada viimastel aastatel kasvanud ühiskondlik arutelu eestlaste kui põlisrahvuse ning eesti keele eelisseisundist poliitilisel tasandil, ei anna need asjaolud lootust ebavõrdsuse vähendamiseks kahe rühma vahel. Pigem on karta selle kasvamist, kuna suureneva ülemaailmse immigratsiooni tingimustes püütakse ka Eestis üha rohkem kaitsta põlisrahvuse staatust, kinnistades seda rahvuslühendite põhinevate narratiivide abil. Kuna ka venelased oma rahvusliku identiteedi säilimisel püüavad oma positsioone n-õ kinnistada, loob kõik see kokku olukorra, kus jõupingutused sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamisel ei pruugi ei tööturu kontekstis ega ka laiemalt sotsiaalses ja ühiskondlikus plaanis lähiajal veel vilja kanda.

Teine oluline järeldus puudutab eesti keele oskamist, selle olulisust ja õppimist venelaste hulgas. Kuigi venelaste huvi eesti keelt omandada on märgatavalt kasvanud (Kaldur, Vetik, jt. 2017), on venelaste hinnangul jätkuvalt probleemiks liiga kõrged nõudmised keeleoskusele, samuti asjaolu, et eestlased jätkuvalt näevad suurema integratsiooni ja ebavõrdsuse vähendamise ühe peamise tingimusena kõikide Eestis elavate kodanike riigikeele oskust. Kuni see konflikt säilib, ei ole autori arvates rahvuslikul pinnal sotsiaalse ebavõrdsuse ja ühiskondlike lõhede vähenemist kahjuks ette näha.

Kinnitust leidnud asjaolu sotsiaalsest ebavõrdsusest Eesti tööturul rahvustevahelisel tasandil aga ei anna veel vastuseid küsimustele, kuidas kahe osapoole seisukohti sügavamalt analüüsida ja millised oleksid võimalikud lahendused. Relatsiooniline lähenemine võimaldab püstitada küsimuse, kas mõlemad rühmad (eriti eestlased) on üldse huvitatud kihistumise olulisest vähenemisest, sest nii domineerivale kui domineeritavale subjektipositsioonile toob see kaasa nende asukoha muutumise väljal ning lõhub seni välja kujunenud gruppidevahelisi tasakaale ja suhtemustreid.

Artiklis kasutatud relatsiooniline lähenemine võimaldab ühiskonnas toimuvaid protsesse mõtestada laiemalt kui vaid statistilistele faktidele tuginemine. Mõistes, millised on ühiskondlikul ja sotsiaalsel väljal paiknevate subjektide arusaamad ning hoiakud, on neist lähtuvalt võimalik teha konkreetsemaid ja sisulisemaid järeldusi probleemide edasiseks lahendamiseks. Artiklis käsitletud tööturu ebavõrdsus on, nagu eespool mainitud, üks levinumaid etnilise stratifikatsiooni esinemisi ning selle mõju võib kanduda edasi muudesse ühiskondlikesse elusfääridesse. Väljateooria alusel omandavad erinevad subjektipositsioonid oma hoiakud ja mõtlemisviisid eelkõige vastandumise kaudu, mis loobki aluse käitumuslikele hoiakutele ning Bourdieu järgi on sellistel hoiakutel komme end taastoota. See tähendab, et kord omandatud käitumine teatud ühiskondlikus grupis loob viljaka pinnase selle edasikandumiseks sama grupi teiste liikmete seas.

Uuringust ei selgunud, millised on eestlaste seisukohad sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamise ning hoiakute muutumise suhtes, kas venelased kui vähemusgrupp ühiskonnas peaks olema ja võiks olla käsitletud põlisrahvusega samaväärsena. Ja lisaks veel üks oluline probleemküsimus – millisel moel on seotud ebavõrdsus töökojal ebavõrdsusega muudes sotsiaalse ja ühiskondliku elu aspektides, näiteks, kuidas mõjutavad üksteist sellised nähtused nagu erinev meediaruum, erinev kombestik, erinev eluruum ja kaasaraäkimine ühiskonnaelu aspektides. Kas tulevikus terendab suurem sotsiaalne kihistumine kahe rühma vahel või toimub teatud valdkondades võimaluste ühtlustumine, need küsimused vääriksid edasise uurimise ning sügavamat analüüsi.

LISAD

Tabel 1A: risttabelid hüpoteeside kontrollimiseks, autori arvutused

KÜSIMUS F2					
	Väga terav	Pigem terav	Pigem ei ole terav	Ei ole üldse terav	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	3,80%	26,70%	50,70%	14,10%	4,80%
Venelane	41,70%	47,80%	8,40%	1,10%	0,90%

KÜSIMUS F3					
	Väga häirib	Pigem häirib	Pigem ei häiri	Üldse ei häiri	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	2,40%	14,30%	43,00%	37,40%	3,00%
Venelane	40,40%	48,30%	8,40%	2,70%	0,20%

KÜSIMUS F4 VÄITEPAAR A					
	Põhjus 1	Mõlemad, kuid 1. on olulisem	Mõlemad, kuid 2. on olulisem	Põhjus 2	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	6,50%	10,70%	36,00%	44,80%	2,00%
Venelane	52,80%	32,70%	10,40%	3,20%	0,90%

KÜSIMUS F4 VÄITEPAAR B					
	Põhjus 1	Mõlemad, kuid 1. on olulisem	Mõlemad, kuid 2. on olulisem	Põhjus 2	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	3,20%	18,80%	39,80%	28,70%	9,50%
Venelane	61,90%	28,80%	6,80%	1,40%	1,10%

KÜSIMUS F1					
	Kindlasti A	Pigem A	Pigem B	Kindlasti B	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	29,50%	27,90%	27,50%	7,10%	7,90%
Venelane	2,70%	3,90%	30,40%	62,60%	0,50%

KÜSIMUS F5A					
	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	8,50%	28,70%	35,20%	24,60%	3,00%
Venelane	60,30%	35,10%	3,20%	0,20%	1,10%

KÜSIMUS F5B					
	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	5,10%	23,00%	37,40%	33,30%	1,20%
Venelane	56,00%	38,10%	4,10%	1,40%	0,50%

KÜSIMUS F5C					
	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	22,40%	46,50%	20,60%	5,30%	5,10%
Venelane	1,10%	5,70%	50,80%	39,20%	3,20%

KÜSIMUS F5D					
	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	69,70%	27,10%	1,60%	1,00%	0,60%
Venelane	21,30%	48,10%	24,50%	4,30%	1,80%

KÜSIMUS A4-A					
	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	41,20%	43,60%	12,50%	2,00%	0,80%
Venelane	10,20%	20,60%	47,60%	19,70%	1,80%

KÜSIMUS A4-B					
	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	47,90%	38,80%	10,10%	1,80%	1,40%
Venelane	3,20%	10,00%	48,10%	37,40%	1,40%

KÜSIMUS A1					
	Kindlasti A	Pigem A	Pigem B	Kindlasti B	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	50,90%	30,50%	11,50%	3,40%	3,80%
Venelane	6,80%	11,30%	35,60%	45,80%	0,50%

KÜSIMUS F2					
	Väga terav	Pigem terav	Pigem ei ole terav	Ei ole üldse terav	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	3,80%	26,70%	50,70%	14,10%	4,80%
Venelane	41,70%	47,80%	8,40%	1,10%	0,90%

KÜSIMUS F3					
	Väga häirib	Pigem häirib	Pigem ei häiri	Üldse ei häiri	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	2,40%	14,30%	43,00%	37,40%	3,00%
Venelane	40,40%	48,30%	8,40%	2,70%	0,20%

KÜSIMUS F4 VÄITEPAAR A					
	Põhjus 1	Mõlemad, kuid 1. on olulisem	Mõlemad, kuid 2. on olulisem	Põhjus 2	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	6,50%	10,70%	36,00%	44,80%	2,00%
Venelane	52,80%	32,70%	10,40%	3,20%	0,90%

KÜSIMUS F4 VÄITEPAAR B					
	Põhjus 1	Mõlemad, kuid 1. on olulisem	Mõlemad, kuid 2. on olulisem	Põhjus 2	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	3,20%	18,80%	39,80%	28,70%	9,50%
Venelane	61,90%	28,80%	6,80%	1,40%	1,10%

KÜSIMUS F1					
	Kindlasti A	Pigem A	Pigem B	Kindlasti B	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	29,50%	27,90%	27,50%	7,10%	7,90%
Venelane	2,70%	3,90%	30,40%	62,60%	0,50%

KÜSIMUS F5A					
	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	8,50%	28,70%	35,20%	24,60%	3,00%
Venelane	60,30%	35,10%	3,20%	0,20%	1,10%

KÜSIMUS F5B					
	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	5,10%	23,00%	37,40%	33,30%	1,20%
Venelane	56,00%	38,10%	4,10%	1,40%	0,50%

KÜSIMUS F5C					
	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	22,40%	46,50%	20,60%	5,30%	5,10%
Venelane	1,10%	5,70%	50,80%	39,20%	3,20%

KÜSIMUS F5D					
	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	69,70%	27,10%	1,60%	1,00%	0,60%
Venelane	21,30%	48,10%	24,50%	4,30%	1,80%

KÜSIMUS A4-A					
	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	41,20%	43,60%	12,50%	2,00%	0,80%
Venelane	10,20%	20,60%	47,60%	19,70%	1,80%
KÜSIMUS A4-B					
	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	47,90%	38,80%	10,10%	1,80%	1,40%
Venelane	3,20%	10,00%	48,10%	37,40%	1,40%
KÜSIMUS A1					
	Kindlasti A	Pigem A	Pigem B	Kindlasti B	EI OSKA ÕELDA
Eestlane	50,90%	30,50%	11,50%	3,40%	3,80%
Venelane	6,80%	11,30%	35,60%	45,80%	0,50%

Viiteallikad

- Arce, Eric, Segura, Denise (2015). Stratification in the Labor Market. The Wiley Blackwell Encyclopedia of Race, Ethnicity, and Nationalism.
- Bourdieu, Pierre 1984. Distinctions: Social Critique of the Judgment of Taste. Cambridge: Harvard University Press, 466–484.
- Bourdieu, Pierre 2003. Praktilised põhjused: Teoteooriast. Tallinn: Tänapäev.
- Breen, Richard 2005. Foundations of a neo-Weberian class analysis. Lk 31–50 kogumikus Approaches to Class Analysis. Cambridge University Press.
- Centar; Tallinna Ülikool, 2018. Eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute eesti keele õpe loimumis- ja tööhõivepoliitikas: kvaliteet, mõju ja korraldus. 1. Osa. Ülevaade uuringust ja tulemuste kokkuvõte. Veebilehel https://www.sm.ee/sites/default/files/1_osa_sis-sejuhatus_ja_suntees_est_uus_logo.pdf (27.11.2019)
- Charles, Maria 2000. “Divisions of Labour. Social Groups and Occupational Allocation”, European Sociological Review 16(1), 27–42.
- Crossman, A. The Sociology of Social Inequality, veebilehel <https://www.thoughtco.com/sociology-of-social-inequality-3026287> (20.03.2019).
- Crul, M., Schneider, J. 2010. Comparative integration context theory: participation and belonging in new diverse European cities. Ethnic and Racial Studies, 33(7), 1249–1268
- Davis, Kingsley, Moore, E. Wilbert (1944). Some Principles of Stratification. American Sociological Review 10(2), 1944 Annual Meeting Papers (Apr.1945), 242–249
- Emirbayer, M., 1997. Manifesto for a relational sociology. American Journal of Sociology 103(2), 281–317.
- Gane, Nicholas 2005. Max Weber as Social Theorist “Class, Status, Party”. European Journal of Social Theory 8(2), 211–226.
- Gerth, Hans Heinrich; Mills, C. Wright 1946. From Max Weber Essays in Sociology. Oxford University Press.
- Guterbock, Thomas M. 1980. Social Class and Voting Choices in Middletown. Social Forces 58(4), 1044–1056.
- Ivanov, Sergei 2015. Sümbolne võim Eesti etnopolitikas mitte-eestlaste riigivalitsemises esinud näitel. Doktoritöö. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Jenkins, Richard 1992. Pierre Bourdieu. London, Routledge.
- Kaldur, Kristjan, Vetik, Raivo jt 2017. Eesti Ühiskonna Integratsiooni monitooring. Uuringu aruanne. Veebilehel <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/EIM2017.pdf> (17.11.2019)
- Kerbo, Harold 2006. Social stratification. 21st Century Sociology: A Reference Handbook, s 228–236.
- Kerbo, Harold 2011. Modern Theories of Social Stratification. Kogumikus Social Stratification and Inequality: Class conflict in historical, comparative, and global perspective. McGraw-Hill. New York. 8th ed.
- Kirch, Marika 2002. Eesti ja Euroopa identiteet. Lk 87–101 kogumikus Valk, A. (toim.). Eesti ja eestlased võrdlevas perspektiivis: kultuuridevahelisi uurimusi 20. sajandi lõpust. Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Kruusvall, Jüri, Vetik, Raivo jt 2015. Eesti Ühiskonna Integratsiooni monitooring. Uuringu aruanne. Veebilehel <https://www.kul.ee/sites/kulminn/files/1peatykk.pdf> (21.10.2019)

- Kunitsõn, Nikolai, Kiesewetter, Freya 2018. Relatsiooniline lähenemine Eesti tööturu analüüsil. *Acta Politica Estica* 9, 63–82.
- Levine, Donald, N 2006. *Powers of the Mind: The Reinvention of Liberal Learning in America*. Chicago: The University of Chicago.
- Lessard-Phillips, L., Fibbi, R., Wanner, P. 2008. Assessing the labour market position and its determinants for the second generation. Lk 165–224 kogumikus *The European Second Generation Compared. Does the Integration Context Matter?* Amsterdam University Press.
- Lindemann, Kristina 2009. Ethnic inequalities in labour market entry in Estonia. The changing influence of ethnicity and language proficiency on labour market Success. Working Paper No. 125. Mannheim Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Parsons, Talcott 1940. An Analytical Approach to the Theory of Social Stratification. *American Journal of Sociology* 45(6), 841–862.
- Plaan, Kaarin 2013. Tööandjate arusaamad rahvuspõhisest diskrimineerimisest Eesti tööturul. Magistritöö, Tartu Ülikool.
- Pyakurya, Kailash 2008. Weberian model of social stratification – a viewpoint. Agriculture and Forestry University, Chitwan, Nepal.
- Ridgeway, C. (2014). Why Status Matters for Inequality. *American Sociological Review* 79 (1), 1–16
- Rikmann, Erik 2013. Lõimumisvaldkonna sotsiaalsete gruppide uuring. Uuringu lühikokkuvõte ja poliitikasoovitused. Veebilehel https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/ÜTI/RASI/2013_lõimumisvaldkonna%20sotsiaalsete%20gruppide%20uuringu_lühikokkuvõte%20ja%20poliitikasoovitused.pdf (17.11.2019)
- Saar, Ellu; Helemäe, Jelena 2017. Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. Rahvuslik segregatsioon Eesti tööturul. Veebilehel <https://inimareng.ee/sisseranne-ja-loimumine/rahvuslik-segregatsioon-eesti-tooturul/> (2.04.2019).
- Statistikaamet, www.stat.ee (20.10.2019).
- Tooding, Liina (2015). Andmete analüüs ja tõlgendamine sotsiaalteadustes. Tartu Ülikooli kirjastus.
- Vetik, Raivo 2014. Rahvusi kujutavad stereotüübid Eesti online meedias aastal 2014. Meedia-monitoringu aruanne. Veebilehel https://www.kul.ee/sites/kulminn/files/2015_eesti_online_meedia_monitoring_stereotybid.pdf (21.10.2019).
- Vetik, Raivo jt 2015. Eesti Inimarengu aruanne 2014/2015.
- Vöörmann, Rein 2003. Sotsiaalne kihistumine. Veebilehel http://www.estonica.org/et/Eesti_%C3%BClemineturakused/Sotsiaalne_kihistumine/ (26.08.2019).
- Waters, Tony; Waters, Dagmar 2015. Are the terms “socio-economic status” and “class status” a warped form of reasoning for Max Weber? *Palgrave Communications* 2:16002.
- Weber, Max 1944. Class, status, party. (Translated by Gerth HH and Mills CW.) *Politics* 1(9): 271–278.
- Weber, Max 2015/1922. The distribution of power within the Gemeinschaft: Classes, Stände, parties. Lk 37–58 kogumikus *Weber’s Rationalism and Modern Society*. Palgrave Macmillan: New York.
- Wright, Erik Olin 2005. *Foundations of a neo-Marxist class analysis. Approaches to Class Analysis*. Cambridge University Press. Veebilehel: <https://www.academica.org/erik.olin.wright/47>

EESTI PEREHÜVITISTE MÕJU LASTE VAESUSELE

HEDE SINISAAR¹

1. SISSEJUHATUS

ÜRO Lapse õiguste konventsiooni (Convention on the Rights of the Child 1989) artiklite 26 ja 27 järgi on lapsel õigus adekvaatsele elustandardile ning lapsel on õigus saada osa sotsiaalkindlustushüvedest, milleks Eestis on erinevad perühvitudised, kuid eelkõige on selleks lapsetoetus kõigile lastele. Vaesuses elavate laste osatähtsuse vähendamine on üks Laste ja perede arengukava 2012–2020 (edaspidi LPA)² ning Heaolu arengukava 2016–2023 (edaspidi HEA)³ eesmärkidest. Ka Euroopa Liidus on laste vaesuse vähendamine olulisel kohal (European Commission 2021).

Samas võib vaesust mõista ja määratleda erinevalt. Nii kirjeldab enamik laste vaesuse uuringutest vaesust perioodnäitajate abil ehk analüüsitakse, kui suur on konkreetse aasta jooksul allpool vaesuspiiri elavate laste osatähtsus. Alcocki (2006: 109) hinnangul annavad sellised näitajad vaid osalise pildi vaesusest. Ka Lister (2004: 179) leiab, et vaesus on dünaamilisem ning elu jooksul muutuv seisund ehk elu jooksul võib korra vaesust kogeda rohkem inimesi, kui seda näitavad ühe konkreetse ajahetke andmed. Teisalt aga ei näita konkreetse ajahetke andmed seda, kuivõrd püsiva seisundiga on tegemist. Seetõttu on oluline hinnata, kui palju on neid, kes kogevad vaesust lühikesel perioodil jooksul ja kui palju on neid, kes kogevad pikema aja jooksul (Alcock: 110).

Euroopa Liidus (edaspidi EL) on perioodnäitajana kasutusel suhtelise vaesuse määr (*at-risk-of-poverty* või *relative poverty rate*) ning pikemaajalise vaesuse mõõtmiseks püsiva suhtelise vaesuse määr (*persistent at-risk-of-poverty rate*). Kui suhtelise vaesuse määr⁴ näitab, kui paljudel jäi vaadeldud aasta jooksul sissetulek suhtelise vaesuse piirist allapoole, siis püsiva vaesuse hindamisel vaadatakse, kui paljudel jäi nelja aasta jooksul sissetulek vaesuspiirist madalamaks nii viimasel vaadeldud aastal kui veel kahel sellele eelnenud kolmest aastast. Kuigi nii suhtelise vaesuse, kui ka püsiva suhtelise vaesuse määr on EL-s kasutusel sotsiaalse kaasatuse ja tõrjutuse näitajatena (European Commission 2015), ei ole sellele vaatamata laste püsiva vaesust piisavalt määral analüüsitud. On aga

¹ Tallinna Ülikool, doktorant, kontakt: hsinisaar@gmail.com

² Laste ja perede arengukava 2012–2020. <https://www.sm.ee/et/laste-ja-perede-arengukava-2012-2020>

³ Heaolu arengukava 2016–2023. <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023>

⁴ Suhtelise vaesuse määr näitab nende inimeste osakaalu, kelle leibkonna ekvivalentnetosissetulek on alla vaesuspiiri (60% elanikkonna ekvivalentnetosissetulekute mediaanist) vaadeldud aastal.

laialdaselt teada, et vaesus on seda tõsisem, mida kauem ta kestab (Maître et al. 2011; Jenkins, Van Kerm 2017) ehk seda tõsisemad on tagajärjed laste tervisele (sh vaimsele tervisele), emotsionaalsele heaolule, hariduse omandamisele, jne (Vaalavuo 2015).

Kui suhteline vaesus näitab sissetulekute jaotuse ebahühtlust ühiskonnas ehk milline on sissetuleku suurus võrreldes elanikkonna keskmisega (Rosenblad 2013: 87), siis seda, kui paljudel jääb sissetulek allapoole miinimumtasemest, näitab absoluutne vaesus (Laes 2013: 58). Eesti on siinkohal heaks näiteks, sest lisaks suhtelise vaesusele on kasutusel ka miinimumkulutusi arvestav absoluutse vaesuse näitaja (*absolute poverty rate*)⁵ ning nii saab püsivaesuse analüüsimisel võrrelda püsivat suhtelist ja püsivat absoluutset vaesust.

Laste vaesuse uuringuid on mitmeid, mistõttu siinses töös ei hinnata vaesusesse sattumise erinevaid tegureid, vaid eelkõige hinnatakse perehüvitiste mõju. Vaesuse mõõtmisel arvestatakse leibkonna sissetulekuks nii teisest tegevusest saadud sissetulek, kui ka saadud rahalised toetused ja hüvitised (Statistikaamet). Vaesus on olnud üks kesksemaid küsimusi sotsiaalpoliitika aruteludes, kuivõrd riigi sotsiaalkaitse süsteemi ülesanne on toetada elanikke erinevate riskide ilmnemisel või n-õ haavatavaid grupe (nt lapsi) erinevate toetuste ja/või teenustega ning ennetada või leevendada seeläbi ka vaesust. Seega peegeldab vaesus majanduslike ressurside jaotust ja kättesaadavust (Alcock 2006: 103). Seetõttu on vaesuse analüüsimine oluline, et teada saada, kas riigi sekkumine on piisav, et vaesust (sh püsivaesust) ära hoida või vähendada (Alcock 2006; Maydell et al. 2006; Eurostat 2014; Thévenot 2017).

Artiklis on vaatluse all laste vaesus kui üks perede majandusliku toimetuleku näitajatest ning uuritakse, kas erinevad laste ja lastega perede rahalised toetused (edaspidi *perehüvitised*) on aidanud vähendada laste püsivaesust nii suhtelises kui absoluutses mõõtmes. Uurimuse epistemoloogiliseks lähtekohaks on postpositivism, mille kohaselt on sotsiaalseid nähtusi nagu vaesus võimalik objektiivselt mõõta ning selle põhjal on võimalik hinnata seaduspärasusi ja selgitada nende seoseid (vt Gordon 2000: 43-44; Creswell, Creswell 2018). Kuivõrd lapseas kogetud vaesus võib suurendada tõenäosust olla vaesuriskis ka täiskasvanueas (Vaalavuo 2015; Jenkins, Van Kerm 2017), siis nähakse riigi sotsiaalkaitse toetust lastele ja lastega peredele kui tulevikku suunatud investeringut (Avram, Militaru 2016).

Püsivaesuse hindamisel lähtutakse Euroopa Statistikaameti (Eurostat) püsiva suhtelise vaesuse arvutamise metoodikast ning analüüs põhineb Eesti Statistikaameti Eesti sotsiaaluuringu 2013–2020 aastate andmetel⁶. Analüüsi peamiseks eesmärgiks on hinnata perehüvitiste⁷ mõju laste püsivaesuse vähendamisele, mida teadaolevalt ei ole Eestis ega ka mujal selliselt uuritud. Siinkohal on Eesti heaks näiteks, sest Eestis on alates 2013. aasta keskpaigast toimunud mitmeid muudatusi riiklikes peretoetustes, kuid nende mõju laste vaesusele, seejuures eelkõige laste püsivaesusele, ei ole hinnatud.

⁵ Absoluutse vaesuse määr näitab nende elanike osakaalu, kelle ekvivalentnetosissetulek jääb vaadeldud aastal alla absoluutse vaesuse piiri ehk elatusmiinimumi.

⁶ Eesti Sotsiaaluuring on osa Eurostati The European Union Statistics on Income and Living Conditions Survey – EU-SILC uuringust.

⁷ Kõikide sotsiaalsete siirete mõju on analüüsis kirjeldatud taustainfona.

Samas näitavad Statistikaameti andmed, et nii laste suhteline kui absoluutne vaesus on alates 2014. aastast oluliselt vähenenud ning see tekitab küsimuse, kuivõrd seda on mõjutanud perehüvitiste suurenemine. Kokkuvõtvalt annab Eesti andmestikul põhinev analüüs võrreldes varasemate laste vaesuse uurimustega laste vaesuse vähendamise poliitika kujundamiseks nii Eestis, kui ka rahvusvaheliselt olulist lisainformatsiooni, sest uue suunana hinnatakse:

- laste püsivaesuse ulatust absoluutse ja suhtelise vaesuse võrdluses;
- perehüvitiste mõju laste püsivaesuse vähendamisele.

Kuivõrd LPA 2012–2020 seadis eesmärgiks vähendada laste suhtelist vaesust ning HEA 2016–2023 laste absoluutset vaesust, siis uuritakse esmalt, kas ja mil määral on vaadeldud perioodi jooksul perehüvitised vähendanud laste vaesust perioodnäitajate alusel. Viimane aga ei võimalda hinnata laste vaesuse pikemaajalisust ning seetõttu on analüüsi peamiseks uurimusküsimuseks, kas ja mil määral perehüvitised vähendavad laste püsivaesust. Samuti hinnatakse, kas laste suhteline vaesus on püsivam kui absoluutne vaesus.

Artikkel jaguneb viieks alapeatükiks. Sissejuhatusel järgnevas osas tutvustatakse teoreetilist tausta ja varasemate uurimuste tulemusi. Seejärel kirjeldatakse analüüsi aluseks olevat meetodikat ja andmeid. Artikli neljanda osa moodustab Eesti laste vaesuse olukorra, perepoliitika ja perehüvitiste kirjeldus. Empiirilise uurimuse tulemused on esitatud artikli viiendas osas kolme alapunktina:

- a) perehüvitiste mõju laste vaesuse perioodnäitajatele;
- b) perehüvitiste mõju laste püsivaesuse vähendamisele;
- c) perehüvitiste mõju laste vaesusele leibkonnas olevate laste arvu järgi.

Artikli viimases osas võetakse uurimuse tulemused kokku ning esitatakse ettepanekuid edasisteks uurimusteks.

LASTE VAESUSE VARASEMAD UURINGUD

Esimestes vaesusriski käsitletavates analüüsidis vaadeldi üksteisele järgnevaid eluetappe nagu näiteks lapsepõlv, täiskasvanuiga, pensioniiga ning leiti, et vaesusest ollakse enim ohustatud elu varasematel ja hilisematel etappidel (Rowntree 1901; Thévenot 2017: 419). Hiljem on leitud, et vaesus ei ole niivõrd elutsükli põhinev, vaid vaesusriski mõjutavad erinevad valikud, sündmused jm tegurid, millega inimesed eluteel kokku puutuvad (Macmillian 2005; Dewilde 2009; Elder 2009). Samas ei tähenda see, et nüüdisajal oleks laste vaesusrisk oluliselt vähenenud ning pigem on olukord vastupidine, s.t paljudes riikides on laste vaesus endiselt kõrge või hoopis suurenenud (Alcock 2006: 161).

Lapse vaesus ei sõltu lapsest endast, vaid tema leibkonnast ehk laps ei oma kontrolli oma pere majanduslike võimaluste üle – alates sellest, millisesse perre laps sünnib või milliseid hariduslikke või tööturualaseid valikuid tema vanemad teevad (Bäckman,

Ferrarini 2010). Seega vaene ei ole laps üksinda, vaid vaene on kogu leibkond ning seetõttu on leibkonna sissetulek otseselt seotud lapse individuaalse heoluga (TÄRKI 2011; Arcanjo *et al.* 2013). Tavaliselt hinnataksegi leibkonna sissetulekute alusel, kui suur osa lastest elab konkreetset aastal suhtelises vaesuses (Nygård *et al.* 2019), kuid nii nagu nimigi ütleb, on tegemist suhtelise määratlusega ning see kirjeldab sissetulekute ebaühtlust, kuid ei näita, kas ja kui paljude sissetulek on minimaalsest elustandardist väiksem või suurem (vt ka Chen, Corak 2008; Nygård *et al.* 2019). Erinevalt paljudest teistest riikidest on Eestis viimase mõõtmiseks kasutusel lisaks suhtelise vaesuse näitajale ka absoluutse vaesuse näitaja.

Vaesuse perioodnäitajale keskendumine ei anna aga piisavat info laste vaesuse ajalisest kestusest, sest on lapsi, kes võivad elada allpool vaesuspiiri küll ühel konkreetset aastal, kuid see ei näita, kui mitmel aastal olid nad vaesuses enne seda aastat (Bastos, Machado 2018). Samas on leitud, et püsivalt vaesuses elamisel on tõsisemad tagajärjed kui lühiajalisel vaesusel, ning et vaeses leibkonnas üleskasvamise suurendab tõenäosust jääda ka täiskasvanueas vaesusesse, mistõttu on oluline püsivaesust vähendada (Bane, Ellwood 1986; Jenkins, Siedler 2007; Vaalavuo 2015; Bellani, Bia 2017; Bastos, Machado 2018; Smith 2018). Laste vaesuse karakteristikute kohta on koostatud mitmeid analüüse nii Eestis (nt Vörk, Paulus 2007; Vörk, *et al.* 2014) kui mujal ning need on näidanud sotsiaal-demograafiliste tunnuste mõju laste vaesusele, sh ühe vanemaga kasvamise mõju (nt Corak 2008; Gornick, Jäntti 2012; Biewen 2014; Bradbury *et al.* 2019), kuid vähem on analüüse, mis kirjeldaksid püsivaesust või on selle määratlus erinev Eurostati metoodikast (nt Bane, Ellwood 1986; Jenkins 2000; Fouarge, Layte 2005; Vandecasteele 2010).

Toetuste mõju

Leibkonna sissetulekut ja lapse vaesusriski mõjutab ka see, kas ja kuidas riiklik perepoliitika, laiema sotsiaalpoliitika osana lapsi ja lastega leibkondi toetab. Samuti, kui suure osa leibkonna sissetulekutest moodustavad nende leibkondade või leibkonnaliikmete toetamiseks makstavad riigi ja kohalike omavalitsuste rahalised toetused ja hüvitised (sotsiaalsed siirded). Sotsiaalsed siirded (nt perehüvitised, vanaduspension, puuetega inimeste toetused jt) võivad olla universaalsed või sõltuda leibkonna/isiku sissetulekutasemest ning neid võidakse maksta igakuiselt või ühekordselt (Eurostat 2019). Toetamise ulatus on üks olulisemaid sotsiaalpoliitika arutelude küsimusi – kas ja mil määral riigi toetus aitab majanduslikke ressursse paremini ümber jaotada ja vaesust vähendada (Alcock 2006). Seejuures eristatakse sotsiaalpoliitika sekkumiste kujundamisel nn uusi ja vanu riske. Taylor-Gooby (2005) kohaselt hõlmavad „vanad“ riskid peamiselt horisontaalset ümberjagamist ehk näiteks tööealistelt elanikelt lastele ja pensionealistele. „Uued“ riskid aga puudutavad teatud elanikkonna rühmasid erinevatel elutee etappidel ning erinevalt vanadest riskidest võivad uued riskid kanduda üle teise eluetappi (Taylor-Gooby 2005) ehk lapseas ilmenenud vaesus võib mõju avaldada ka

täiskasvanueas. Lisaks rahaliste toetuste ebapiisavusele mõjutavad laste vaesust uute riskidena ka näiteks lapsevanemate töö- ja pereelu ühitamise võimalused, üksikvanemlus, jm (Bonoli 2005; Taylor-Gooby 2005). Varem on ühtlasi leitud, et laste ja noorte vaesuse määr on madalam nendes riikides, kes tulevad uute riskidega paremini toime (Esping-Andersen 2009).

Sotsiaalpoliitika ja teiste valdkondade meetmete mõju vaesusele ei ilmne mitte ainult selles, kui suur osa elanikest vaesuses elab, vaid ka selles, kas ja mil määral vähendavad sotsiaalkaitsehüvitised vaesust (Coppola, Di Laurea 2016). Uurimustes on leitud, et laste vaesusele on erinevatel toetustel oluline mõju (vt Bradshaw 2006; Matsaganis *et al.* 2007; Whiteford, Adema 2007; Corak 2008; Avram, Militaru 2016), kuid samas on see riigiti erinev ning seda nii sotsiaal-demograafiliste tegurite kui heaoluriigi süsteemide erinevuste tõttu (nt Gornick, Jäntti 2012; Ferragina *et al.* 2015; Nygård *et al.* 2019). Tihti hinnatakse sotsiaalkaitse kulutuste ja laste vaesuse ulatuse seoseid ning ka siin on riigiti olukord väga erinev – on riike, kus nii sotsiaalse kaitse kulutuste osakaal sisemajanduse kogutoodangust (SKP-st) kui laste suhteline vaesuse määr on madal ning vastupidi, tehakse suuri kulutusi, kuid laste vaesus on ikkagi suur (vt Vandenbroucke, Vleminckx 2011; Thévenon *et al.* 2018; Miežienė, Krutulienė 2019).

Enamasti hinnatakse toetuste mõju nii, et võrreldakse vaesuse näitajat enne ja pärast sotsiaalseid siirdeid või kasutatakse mikrosimulatsioonimudelit (Nygård *et al.* 2019) analüüsivaks vaesuse määrade erinevust, sissetulekute jaotuse muutust, jne. Lisaks üldisemale rahaliste toetuste mõju hindamisele on hinnatud ka mõne konkreetse peretoetuse mõju vaesusele. Varem on ühelt poolt leitud, et laste vaesust mõjutavad eelkõige sihitatud toetused (sh sissetulekust sõltuvad toetused), kuid teisalt on uurimusi, mis näitavad, et ka universaalsetel toetustel on oluline mõju, eriti kui neid kombineerida konkreetsele sihtrühmale suunatud toetustega (Bárcena-Martín, *et al.* 2018; Miežienė, Krutulienė 2019).

Ka Eestis või Eesti laste vaesust hindavates analüüsides on seni olnud fookuses perioodandmetel põhinev vaesus. Nii näiteks on peretoetuste mõju laste vaesuse vähendamisele analüüsitud mikro-simulatsioonimudeli abil (vt Vörk, Paulus 2007; Vörk *et al.* 2014). Vörk ja Paulus (2007) leidsid, et perehüvitistel oli kõige suurem mõju paljulapseliste ja kõige väiksem üksikvanemaga perede suhtelise vaesuse vähendamisele. 2014. aasta uuringus (Vörk *et al.* 2014) leiti, et kõige väiksemas vaesusriskis on 0–2-aastased lapsed ning selle põhjuseks vanemahüvitis, mis vähendab oluliselt vaesusriski kuni lapse 1,5-aastaseks saamiseni. Teiseks põhjuseks on asjaolu, et selles vanuses on üksikvanemaga laste osakaal kõige väiksem. Seevastu kõige suuremas suhtelise vaesuses on 13–17-aastased lapsed, kelle seas on ka üksikvanemaga kasvavate laste osakaal suurim. Lisaks nendele uurimustele on hinnatud näiteks veel toetuste ja maksude süsteemi mõju sissetulekute jaotusele ja laste suhtelisele vaesusele (De Agostini *et al.* 2016).

3. ANDMED JA METOODIKA

Analüüsi aluseks on Statistikaameti Eesti sotsiaaluuringu (ESU) 2013–2020 andmed, mis on osa Eurostati sissetulekute ja elutingimuste (*Income and Living Conditions Survey* ehk EU-SILC) uuringust. EU-SILC viiakse samu metoodilisi põhimõtteid järgides läbi kõigis EL riikides ning selle eesmärgiks on koguda võrreldavaid üksikasjalikke andmeid sissetulekute, sotsiaalse tõrjutuse, eluaseme, hariduse ja tervishoiu kohta (Eurostat). EU-SILC ja ESU on paneeluuring, kus üks leibkond osaleb neljal järjestikusel aastal ning mille läbilõikelised andmed võimaldavad kirjeldada sissetuleku, vaesuse, sotsiaalse tõrjutuse ja muude elutingimuste näitajaid konkreetsel aastal (ehk perioodnäitajad), ning mille longituudandmed võimaldavad hinnata aja jooksul toimunud muutusi (Eurostat, Statistikaamet). Analüüsi aluseks on valitud ESU 2013–2020 uuringuandmed, sest just sellel perioodil toimusid mitmed muutused Eesti perekülvitiste süsteemis. Sellele lisaks muudeti uuringu metoodikat ning seetõttu ei ole vaesuse näitajad varasemate aastatega võrreldavad – nimelt on alates 2013. aastast uuringus tõise tulu ja erinevate toetuste andmete aluseks registriandmed, mitte elanike vastused ning see tõi 2012–2013 võrdluses kaasa olulise suurenemise Eesti vaesuse näitajates. Uuringu üldkogumisse kuuluvad kõik Eestis elavad leibkonnad, kelle põhiline elukoht on Eestis, ja nende liikmed, kelle alaliseks elukohaks ei ole institutsioon (nt asenduskodu või hooldekodu). Uuringut viiakse läbi tagasiulatuvalt – näiteks 2020. aasta uuringus koguti 2019. aasta sissetulekute andmeid (vt Peil, Hinno 2010).

Eurostati (2019) püsivaesuse metoodika järgi võetakse vaesuse arvestamisel arvesse vaid need isikud, kes on olnud nimetatud uuringu paneelis kõik neli aastat ning kelle sissetuleku andmed ei ole ühegi aasta kohta puudu. Iga-aastaste Eesti Sotsiaaluuringu andmetike ühendamiseks ja longituudse püsivaesuse andmebaasi moodustamiseks kasutatakse leibkonna ja leibkonnaliikme tunnuseid. Kokku on püsivaesuse analüüsi hõlmatud viie paneeli andmed:

- Eesti sotsiaaluuringu 2013–2016 longituudandmestik valimiga 3014 inimest (sh 499 alla 18-aastast last); andmestik kajastab 2012–2015 sissetulekuid ning selle põhjal arvutatakse 2016. aasta püsivaesuse määr⁸;
- Eesti sotsiaaluuringu 2014–2017 longituudandmestik valimiga 3185 inimest (sh 557 alla 18-aastast last); andmestik kajastab 2013–2016 sissetulekuid ning selle põhjal arvutatakse 2017. aasta püsivaesuse määr;
- Eesti sotsiaaluuringu 2015–2018 longituudandmestik valimiga 2864 inimest (sh 492 alla 18-aastast last); andmestik kajastab 2014–2017 sissetulekuid ning selle põhjal arvutatakse 2018. aasta püsivaesuse määr;
- Eesti sotsiaaluuringu 2016–2019 longituudandmestik valimiga 3208 inimest (sh 563 alla 18-aastast last); andmestik kajastab 2015–2018 sissetulekuid ning selle põhjal arvutatakse 2019. aasta püsivaesuse määr;

⁸ Siin ja edaspidi on vaesuse määrad uuringuaasta järgi ehk nii nagu Eurostat avaldab. Eesti Statistikaamet avaldab sissetulekuaasta ehk uuringuaastale eelnenud aasta järgi.

- Eesti sotsiaaluuringu 2017–2020 longituudandmestik valimiga 3116 inimest (sh 525 alla 18-aastast last); andmestik kajastab 2016–2019 sissetulekuid ning selle põhjal arvutatakse 2020. aasta püsivaesuse määr.

Siinses töös kasutatakse laste vaesuse määra hindamiseks suhtelises ja absoluutses mõõtmes järgmisi näitajaid:

- 1) Laste⁹ suhtelise vaesuse määr ehk suhtelise vaesuse määr pärast kõiki sotsiaalseid siirdeid (social transfers) ning see näitab alla 18-aastaste Eesti elanike osakaalu, kelle ekvivalentnetosissetulek jääb konkreetset aastal allapoole suhtelise vaesuse piiri. Eestis, nagu ka kõigis ülejäänud EL riikides on suhtelise vaesuse piiriks 60% elanikkonna netosissetulekute mediaanist tarbimiskaalude 1:0,5:0,3 (esimene leibkonnaliige 1, iga järgnev 14-aastane ja vanem leibkonnaliige 0,5 ning iga alla 14-aastane leibkonnaliige 0,3) korral (Eurostat).
- 2) Laste absoluutse vaesuse määr näitab alla 18-aastaste Eesti elanike osakaalu, kelle ekvivalentnetosissetulek pärast kõiki sotsiaalsed siirdeid jääb allapoole absoluutse vaesuse piiri. Absoluutse vaesuse piir ehk elatusmiinimum arvutatakse Eestis kulutuste alusel ning absoluutse vaesuse määr väljendab nende elanike osakaalu, kelle ekvivalentnetosissetulek koos tarbimiskaalude 1:0,7:0,5 (esimene leibkonnaliige 1, iga järgnev 14-aastane ja vanem liige 0,7 ning iga alla 14-aastane liige 0,5) korral jääb konkreetset aastal alla absoluutse vaesuse piiri. (Statistikaamet; Tiit 2005; Laes 2013; Sinisaar 2015). Absoluutse vaesuse piir koosneb 2004. aastal väljatöötatud metoodika alusel kolmest peamisest kulukomponendist: arvestuslik minimaalne toidukorv (v.a alkohol ja tubakatooted), eluasemekulud ning individuaalsed mittetoidukulutused (Tiit 2005).
- 3) Laste püsiva suhtelise või absoluutse vaesuse määr näitab nende alla 18-aastaste elanike osakaalu, kelle ekvivalentnetosissetulek jääb alla suhtelise või absoluutse vaesuse piiri viimasel vaadeldud aastal ning vähemalt veel kahel aastal sellele eelnenud kolmest aastast (Eurostat 2019; Statistikaamet).
- 4) Laste (püsiva) suhtelise või absoluutse vaesuse määr enne kõiki sotsiaalseid siirdeid või perehüvitisi, mis näitab alla 18-aastaste elanike osakaalu, kelle ekvivalentnetosissetulek jääb allapoole vaesuspiiri, kui leibkonna sissetulekute hulka ei arvata riiklikke ja kohalike omavalitsuste makstavaid sotsiaalkaitse hüvitisi või konkreetset hüvitise liiki. Arvutatakse kahte moodi – lugedes pensionid siirete osaks ja jättes need sissetulekute hulka arvestamata või lugedes pensionid leibkonna sissetulekute hulka nagu töötasu (Eurostat 2019). Kokkuvõttes on tegemist hüpoteetilise vaesuse määraga, kui leibkonnad ei saaks vastavaid toetusi.

Kõikide kasutatud vaesuse näitajate arvutamisel arvestatakse Eurostati metoodika alusel netosissetulekuks nii palgatöö eest ja individuaalsest teisest tegevusest saadud sissetulek, omanditulu, sotsiaalsed siirded, teistelt leibkondadelt saadud regulaarsed rahalised

⁹ Siin ja edaspidi on laps alla 18-aastane leibkonnaliige. Lapse vanus uuringuaasta 1. jaanuari seisuga.

maksed, kui ka enammakstud tulumaksu tagastuse summa. Netosissetuleku summast arvatakse maha leibkonna tehtud regulaarsed rahalised maksed teistele leibkondadele, varalt tasutud maksud ja tulumaksu juurdemaksed (Eurostat 2019).

Kuivõrd toetuste mõju püsivaesusele ei ole Eestis ega ka teistes EL riikides varem selliselt uuritud, on siinses töös eeskujuks võetud perioodandmetena avaldatava vaesuse metoodika (Eurostat 2019). Selle kohaselt arvutatakse toetuste mõju vaesuse näitajatele nii, et uuringuandmetes toodud leibkonna netosissetulekust jäetakse välja kõik sotsiaalsed siirded või konkreetsed toetused ning arvutatakse uuesti vaesuse määr. Toetuste mõju vaesusele väljendatakse vaesuse määrade erinevusena, s.t võrreldakse vaesuse määra enne (toetused ei ole sissetulekuna arvestatud) ja pärast vastavaid sotsiaalseid siirdeid (toetused on sissetulekuna arvestatud) ning seda nii püsivaesuse kui vaesuse perioodandmete korral. Kõikide toetuste mõju on analüüsis esitatud taustainformatsioonina¹⁰.

Perehüvitiste mõju hindamiseks on leibkonna kogunetosissetulekust (HY020) maha arvatud laste ja lastega peredega seotud rahalised toetused HY050N (Eurostat 2019) ning arvutatud seejärel vaesuse määr. Lisaks on toetuste suurenemise võimaliku mõju hindamiseks kasutatud mikrosimulatsioonipõhist lähenemist, millega on loodud teoreetiline olukord, kus kõikidel vaadeldud aastatel oleksid kehtinud peretoetused 2013. aasta alguse suurustes ehk toetused ei oleks suurenenud ning selle võrra oleks leibkonna netosissetulek olnud väiksem.

Toetuste mõju on analüüsis kirjeldatud nii suhtelise (protsentides) kui absoluutsena (protsendipunktides), et võtta arvesse nii vaesuse määra kui mõju ulatust (Miežienė, Krutulienė 2019). Näiteks, kui suhtelise vaesuse määr enne toetusi on 32%, kuid pärast toetusi 15%, siis on absoluutne mõju 17 protsendipunkti, kuid suhteline mõju ehk protsentuaalne erinevus on 53%. Seevastu aga, kui absoluutse vaesuse määr on enne toetusi 10%, kuid pärast toetusi 2%, siis absoluutne mõju on 8 protsendipunkti ning suhteline mõju 80%. Kui näidata vaid absoluutset mõju, siis ei ilmneks erinevused suhtelise ja absoluutse vaesuse võrdluses. Siinkohal on oluline silmas pidada, et oleneb sellest, kas vaatame toetuste absoluutset või suhtelist mõju, ei arvesta see näiteks seda, kas ja kuidas inimeste käitumine muutuks, kui neid toetusi ei oleks (Vörk, Paulus 2007).

Laste püsivaesuse ulatust ja perehüvitiste mõju on artiklis hinnatud kirjeldava statistika alusel. Kuivõrd longituudandmestiku valimit võib mõjutada valimi kadu 11, siis on lisaks vaesuse määradele lisatud ka peamiste näitajate usaldusvahemikud (Jenkins, Van Kerm 2017). Kõik esitatud tulemused on üldistatud üldkogumile ning selleks on kasutatud Statistikaameti vastavate andmestike longituudseid isikukaale.

¹⁰ Enamasti ei arvestata pensione (vanaduspension, toitjakaotus jt) sotsiaalseteks siireteks ehk neid arvestatakse kui palgatööst saadud tulu (Eurostat) ning seetõttu jäetakse ka toetuste mõju hindamisel need sotsiaalsete siirete seast välja (s.t leibkonna netosissetulek ilma sotsiaalsete siireteta, v.a pensionid).

¹¹ Valimi kadu võib puudutada kõiki leibkonnatüüpe ning lastega leibkondade valimi kadu ei ole suurem kui teistel.

4. EESTI LASTE VAESUS, PEREPOLIITIKA JA PEREHÜVITISED

Eesti on üks neid väheseid riike, kus nii laste suhtelise vaesuse määr kui püsiv suhtelise vaesuse määr on madalam elanikkonna vastavast näitajast (OECD 2019, vt ka Sinisaar 2019). Näiteks 2020. aastal oli Eurostati andmetel Eestis laste suhteline vaesus 5,5 protsendipunkti (pp) ning püsiv suhteline vaesus 7,7 pp võrra väiksem elanikkonna vastavast näitajast. Peale Eesti oli veel kaheksas Euroopa Liidu riigis nii laste suhtelise vaesuse määr kui püsiva suhtelise vaesuse määr elanikkonna vastavast näitajast madalam. Eesti laste madalam suhteline vaesus on selgitatav sellega, et võrreldes teiste riikidega elab oluliselt vähem lapsi mittetöötavates või väga madala töötensiivsusega leibkondades. Lasteta leibkondades on aga suhtelisest vaesusest enim ohustatud töötud ning üheliikmelised leibkonnad (eriti vanemaaliste seas). Nii on suhtelise vaesuse määr laste seas üsna sarnane tööealiste ehk 18–64-aastaste elanike vaesusega, kuid mitte pensionealiste näitajaga. Tõise tulu saamine mõjutab seda, et lastega leibkondades on ekvivalentnetosissetulek kõrgem kui lasteta leibkondades ning see viibki selleni, et allpool vaesuspiiri elavate laste osatähtsus on madalam kui kogu elanikkonnas. Riikide võrdluses on põhjuseid kindlasti veel mitmeid – nii rahvastiku kui leibkonna struktuur, sotsiaalkaitse süsteemi erinevused, sh erinevate riskide korral makstavate toetuste suurus (sh pensionide) ja kriteeriumid.

Statistikaameti Eesti Sotsiaaluuringu andmetel kasvas kuni 2015. aastani suhtelises vaesuses elavate laste osakaal, kuid pärast seda on vaesuse määr pea igal aastal vähenenud ning ulatus 2020. aastal 15,2%ni (tabel 1). Samalaadset pidevat vähenemist aga ei saa täheldada laste püsiva suhtelise vaesuse kohta. Sama perioodi jooksul on

Tabel 1. Suhtelise vaesuse piir ning laste suhtelise ja püsiva suhtelise vaesuse määr, 2013–2020 (%)

Allikas: Statistikaamet, Eesti Sotsiaaluuring 2013–2020 (sissetulekuaastad 2012–2019) kaalutud andmed; esitatud tulemused on statistiliselt olulised olulisusnivool 0,05; autori arvutused

Uuringu-aasta	Suhtelise vaesuse piir kuus, eurot	Suhteline vaesuse määr, %	Püsiva suhtelise vaesuse määr, 2016	Püsiva suhtelise vaesuse määr, 2017	Püsiva suhtelise vaesuse määr, 2018	Püsiva suhtelise vaesuse määr, 2019	Püsiva suhtelise vaesuse määr, 2020
2013	333	18,5	11,2				
2014	361	19,7					
2015	394	20,0					
2016	432	18,6		12,3			
2017	469	16,5					
2018	527	15,2			11,7	12,2	6,1
2019	573	17,2					
2020	611	15,2					

¹² Eurostati andmetel elas 2019. aastal 5,4% Eesti lastest väga madala töötensiivsusega leibkondades, kuid EL-s keskmiselt 8,3%.

näitaja kord mõnevõrra suurenenud ja siis taas vähenenud. Kui vaadeldud ajaperioodil on need suurenemised või vähenemised kõikunud kuni ühe protsendipunkti ulatuses, siis 2019. ja 2020. aasta võrdluses vähenes laste püsiva suhtelise vaesuse määr poole võrra ehk 12,2%-lt 6,1%-ni.

Üldiselt on püsiva suhtelise vaesuse määr madalam kui vaesuse perioodnäitaja ehk konkreetse aasta suhtelise vaesuse määr (Jenkins, Van Kerm 2012), kuid sellele lisaks on oluline, kui suur on nende erinevus. Kui püsiva vaesuse määr on riigis oluliselt madalam kui konkreetset aastal allpool suhtelise vaesuse piiri elavate inimeste osakaal, siis võib eeldada, et vaid väike osa konkreetset aastal allpool vaesuse piiri olnud inimestest olid mitmel varasemal aastal järjest vaesuses (Biewen 2014). Kui aga konkreetse aasta vaesuse ja püsiva vaesuse määr on väga lähedased, siis see viitab sellele, et suur osa konkreetset aastal vaesuses olevatest inimestest olid vaesuses ka varasematel aastatel (Webber, Clark 2017). Sarnaselt kogu elanikkonnaga on ka laste vaesuse näitajatega nii, et kui konkreetse aasta laste suhteline vaesus on kõrge, siis on ka püsivalt suhtelises vaesuses elavate laste osakaal suur (vt TÁRKI, APPLICA 2010; Webber, Clark 2017). Vaadeldud ajaperioodil on Eestis laste suhtelise vaesuse ja püsiva suhtelise vaesuse määra erinevus oluliselt muutunud – kui veel 2013. aastal oli see 10,6 pp, siis 2018. aastal 3,4 pp. Aastatel 2019–2020 on erinevus taas suurenenud ning ulatus 2020. aastal 9,1 protsendipunkti. Varasemate uuringute tulemusi (vt TÁRKI, APPLICA 2010; Webber, Clark 2017) arvestades võib seega öelda, et suur osa lastest, kes olid suhtelises vaesuses 2018. aastal, olid seda ka sellele eelnenud aastatel, kuid 2020. aastal on olukord muutunud ning oluliselt vähem on neid lapsi, kes olid vaesuses mitmel varasemal aastal.

Tabel 2. Absoluutse vaesuse piir ning laste absoluutse ja püsiva absoluutse vaesuse määr, 2013–2020 (%)

Allikas: Statistikaamet, Eesti Sotsiaaluuring 2013–2020 (sissetulekuaastad 2012–2019) kaalutud andmed; esitatud tulemused on statistiliselt olulised olulisusnivool 0,05; autori arvutused

uuringu-aasta	Abso- luutse vaesuse piir kuus, eurot	Abso- luutse vaesuse määr, %	Püsiva abso- luutse vaesuse määr, 2016	Püsiva abso- luutse vaesuse määr, 2017	Püsiva abso- luutse vaesuse määr, 2018	Püsiva abso- luutse vaesuse määr, 2019	Püsiva abso- luutse vaesuse määr, 2020
2013	196	10,2	2,7	1,8	0,2	0,4	0,8
2014	205	9,7					
2015	203	9,1					
2016	201	5,1					
2017	200	3,5					
2018	207	2,5					
2019	215	1,6					
2020	221	2,5					

Lisaks sotsiaalkaitse hüvitistele ning tööintensiivsusele leibkonnas, on oluline arvestada ka seda, kas ja millist mõju on sellele avaldanud samal ajal toimunud majanduskasv. Ühest küljest tähendab majanduskasv seda, et suurenes tööhõive ja tõise tulu suurus ning see aitas lastega leibkondi suhtelisest vaesusest välja. Teisalt aga toob majanduskasv ning palkade suurenemine kaasa vaesuspiiri tõusu. Majanduslanguse olukorras, nagu näiteks 2009. aastal, võib toimuda vastupidine muutus – töötuse suurenemisel ja sissetulekute vähenemisega langeb vaesuspiir ning sellega koos väheneb suhtelise vaesuse määr. Seetõttu on erinevates analüüsidest juhitud tähelepanu suhtelise vaesuse kui kriteeriumi kitsaskohtadele ning on leitud, et üksnes selle kasutamine sotsiaalpoliitika tõhususe hindamisel ei ole asjakohane (vt Marx, Van den Bosch 2007; Council of Europe 2013; Maitre et al. 2014; Vörk, Leppik, 2015).

Erinevalt suhtelisest vaesusest ei ole Euroopa Liidus kokku lepitud ühtset metoodikat absoluutse vaesuse mõõtmiseks. Eestis töötati vastav metoodika välja 2004. aastal ning selle järgi näitab absoluutse vaesuse määr nende elanike osakaalu, kelle sissetulek jääb alla absoluutse vaesuse piiri ehk alla elatusmiinimumi. Teisisõnu näitab see, kui palju on elanikke, kelle sissetulek ei võimalda katta minimaalseid kulutusi ning selliselt mõõdetuna peegeldab ühiskonna majandusarengut kui elanike majanduslikku toimetulekut – kui suureneb töötus ja sissetulekud vähenevad, siis kasvab ka nende inimeste arv, kelle sissetulek jääb absoluutse vaesuse piirist allapoole.

ESU andmetel hakkas laste absoluutne vaesus (tabel 2) vähenema juba 2014. aastal ning oli 2019. aastal koguni alla 2% (2013. aastal 10,2%; 2020. aastal 2,5%). Püsiv absoluutne vaesus on järk-järgult vähenenud alates 2015. aastast ning oli 2018. aastal vaid 0,2% (2013. ja 2014. a vastavalt 3,3% ja 5,1%). 2019–2020. a on küll näitaja veidi suurenenud, kuid endiselt elab alla 1% lastest püsivalt absoluutses vaesuses. Seega võib öelda, et püsivalt absoluutses vaesuses elavate laste osatähtsus on üle kolme korra madalam kui perioodnäitaja. Teisalt on näha, et püsiva ja konkreetse aasta absoluutse vaesuse määra vahe on kord suurenenud, kord vähenenud. Siinkohal on oluline arvestada, et kuivõrd püsiva absoluutse vaesuse määr on väga madal, siis selle muutusi võivad põhjustada mitmed tegurid, sh muutused uuringu valimis. Kokkuvõttes tekitab laste vaesuse näitajate vähenemine küsimuse, kas ja mil määral on sellele mõju avaldanud samal perioodil toimunud muutused Eesti perehüvitistes.

Eesti perepoliitika ja rahvusvahelised lepingud

Enne kui kirjeldada Eesti perepoliitika olulisemaid suundi ja perehüvitiste süsteemi, on oluline mõista milliseid kohustusi on laste vaesuse vähendamisel Eesti rahvusvaheliste lepingutega võtnud. Neist kindlasti üks olulisemaid on **ÜRO lapse õiguste konventsioon**, mille artikkel 26 sätestab, et igal lapsel on õigus saada osa riigi sotsiaalkaitse süsteemist ning selle osaks olevatest sotsiaalkindlustushüvitistest. Artikkel 27 täiendab, et lastele peab olema nende kasvamiseks ja arenguks tagatud adekvaatne elustandard. ÜRO lapse õiguste konventsioon viitab ka **ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste**

rahvusvahelisele paktile (lühendatult *CESCR*, 1966), mis samuti sätestab perekonna õiguse piisavale elatustasemele. Nii ÜRO lapse õiguste konventsiooni täitmise 2017. aasta soovitus¹³ kui CESCRi 2019. aasta soovitus¹⁴ tuuakse muuhulgas esile suurenenud vaesust ning seda eriti üksikvanemate ja lasterikaste perede seas. Siinkohal on oluline lisada, et nii ÜRO lapse õiguste konventsiooni kui CESCR pakti täitmise soovitused põhinevad andmetel, mis ei sisalda perehüvitiste tõusu mõju.

2000. aastal võttis Eesti **parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta** (European Social Charter – revised 1996) ratifitseerimisel kohustuse tagada peredele (artikkel 16) ning lastele ja noortele õiguse saada vajalikku sotsiaalset, õiguslikku ja majanduslikku kaitset (artikkel 17). Sellele lisandus 2012. aastal ka õigus kaitsele vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse eest (artikkel 30). Euroopa sotsiaalõiguste komitee on 2019. aasta järeldustes¹⁵ hinnanud, et kuigi perehüvitiste tase on paranenud, siis sellele vaatamata oodatakse järgmises aruandes infot edasiste tegevuste ning seniste meetmete efektiivsuse kohta. Lisaks sätestab Eesti poolt 2004. aastal ratifitseeritud **Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks** (European Code of Social Security 1964) miinimumstandardi ka Eesti perehüvitiste süsteemile. 2015. aasta järeldustes¹⁶ leiti, et Eesti sotsiaalkaitse süsteem ei paku piisavalt tuge (artikkel 67c), kuid loodetavasti täidab Eesti perehüvitiste tõus oma eesmärgi ning laste ja lastega perede vaesus väheneb.

Eesti perepoliitika arengut mõjutab ka see, milliseid eesmärgi lepitakse kokku EL strateegilistes dokumentides. EL 2020 strateegias¹⁷ seati eesmärgiks vähendada 2020. aastaks suhtelises vaesuses või sotsiaalses tõrjutuses elavate inimeste arvu. Sellest tulevalt seadis konkurentsivõimekava „Eesti 2020“¹⁸ sihiks vähendada suhtelise vaesuse määra 15%-ni. Kõrge suhtelise vaesuse määr on üks probleemidest, mida on Euroopa Komisjon riigipõhistes soovitus¹⁹ mitmel korral välja toonud. Näiteks 2013. aasta soovitus¹⁹ järgi on vaja Eesti perehüvitiste süsteemi muuta tõhusamaks ning paremini

¹³ Committee on the Rights of the Child. Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Estonia. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/EST/CO/2-4&Lang=en

¹⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Concluding observations on the third periodic report of Estonia. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fEST%2fCO%2f3&Lang=en

¹⁵ European Committee of Social Rights. Conclusions 2019. https://www.sm.ee/sites/default/files/sotsiaalharta_jareldused_2019_eng.pdf

¹⁶ Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonide ja soovitus¹⁶ kohaldamise ekspertkomitee järeldused Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi rakendamise kohta Eestis. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Rahvusvaheline_sotsiaalkindlustus/2015.a_jareldused_9.aruande_juurde.pdf

¹⁷ Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%202007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

¹⁸ Konkurentsivõimekava „Eesti 2020“. https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/eesti2020/ee2020_tekstiosa_2018-2020_heaks_kiidetud_26.4.2018.pdf

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/estonia/european-semester-documents-estonia_en

sihitatumaks. 2019. aastal leiti, et olukorra paranemisest hoolimata on vaesus, sotsiaalne tõrjutus ja sissetulekute ebavõrdsus Eestis endiselt suur ning et sotsiaalkaitsehüvitised ei ole vaesuse vähendamisel ikka veel tõhusad.

Lisaks sätestab 2017. aastal kinnitatud Euroopa sotsiaalõiguste samba (The European Pillar of Social Rights 2017²⁰) 11. põhimõtte laste õiguse kaitsele vaesuse vastu, millele lisandub 12. ja 14. põhimõtte (õigus adekvaatsele sotsiaalkaitsele ja miinimumsissetulekule). Euroopa sotsiaalsamba põhimõtete elluviimiseks esitas Euroopa Komisjon 2021. aastal Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskava koos eesmärgiks vähendada 2030. aastaks suhtelises vaesuses või sotsiaalset tõrjutuses elavate laste arvu EL-s kokku vähemalt viie miljoni võrra (European Commission 2021).

Eesti perepoliitika ning perehüvitised

Kuigi esmane vastutus lapse üleskasvatamisel ja arendamisel on tema vanematel, sätestab juba Eesti Vabariigi põhiseadus riigi kohustuse aidata oma elanikke sotsiaalsete riskide korral. Samas ei ole laste vaesuse vähendamist Eesti peretoetusi reguleerivates seadustes otseselt nimetatud. Varasem riiklik peretoetuste seadus nägi peretoetuste eesmärgina laste hooldamise ja kasvatamisega seotud kulutuste osalist hüvitamist ning kehtiv perehüvitiste seadus üldisemalt laste kasvatamise toetamist. On leitud, et kui Eesti taasiseseisvumise järel pidid toetused ja hüvitised tagama minimaalse elustandardi (Ainsaar 2002), siis 2000ndate aastate lõpus keskendusid toetused ja hüvitised pigem lapse sünnihetkele ja väikelapseeale (Sotsiaalministeerium 2009). 2011. aastal jõuti esmakordselt selleni, et Laste ja perede arengukavaga 2012–2020 lepiti kokku arengusuunad laste ja perede heaolu toetamiseks. Üheks strateegiliseks eesmärgiks sai laste majandusliku toimetuleku toetamine: „Eestis on perede adekvaatset majanduslikku toimetulekut toetav kombineeritud toetuste ja teenuste süsteem, et pakkuda peredele püsivat kindlustustunnet“. Täpsemalt seati siis eesmärgiks vähendada 2020. aastaks 0–17-aastaste laste suhtelise vaesuse määra 19%-lt 16,5%-ni ning sotsiaalsete siirete (sh pensionide) mõju laste suhtelisele vaesusele 16-lt protsendipunktilt 13 protsendipunkti²¹. Viimase puhul tuleb lisada, et eesmärk ei olnud mitte vähendada toetuste ja hüvitiste efektiivsust, vaid aidata kaasa perede töise tulu suurenemisele ning seeläbi vähendada vajadust toetuste järele. 2016. aastal lisandunud Heaolu arengukava 2016–2023 seadis inimeste majandusliku toimetuleku eesmärgi all sihi ka laste absoluutse vaesuse vähendamiseks. Siinkohal on oluline lisada, et kuigi nii riigieelarve strateegiates²² kui Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammides²³ on vaesuse vähendamise eesmärke nimetatud, ei ole nende fookus olnud kogu aeg laste vaesusel.

²⁰ European Pillar of Social Rights. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf

²¹ Aja jooksul on nii LPAs seatud sihte kui ka indikaatoreid muudetud.

²² nt Riigieelarve strateegia 2007–2010. https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/res-2007-2010.pdf?download=1

²³ nt Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011–2015. <https://www.riigiteataja.ee/akt/310052011001>

Kokkuvõttes on nii nagu paljudes teisteski riikides olnud ka Eesti perepoliitika arendamisel ja tänase toetussüsteemi kujunemisel aluseks laste heaolu, perede sotsiaal-majandusliku toimetuleku, soolise võrdõiguslikkuse ja tööhõivega seotud eesmärgid (Puur, Vseiov 2019: 407–408). Sarnaselt laiemale sotsiaalpoliitikale (Pall 2005: 52; Toots 2020) võib ka Eesti perepoliitikast leida nii sotsiaaldemokraatlikule kui ka Mandri-Euroopa mudelile omaseid jooni (Riisalu 2006; Bäckman, Ferranini 2010; Pöder *et al.* 2015; Puur, Vseiov 2019; Sánchez, Navarro 2021). Seega, Eesti perepoliitikas on ühelt poolt esindatud nii universaalsed lapsetoetused, vanemapuhkused koos suhteliselt helde hüvitisega, kuid teisalt on peredel endil suur vastutus ning teenuste korraldamine on kohalike omavalitsuste ülesanne (Puur, Vseiov 2019: 408). Nii healuriigi kui sotsiaalpoliitika kontekstis räägitakse üha enam sotsiaalsetest investeeringutest ehk majanduskasvu toetamisest inimkapitalisse investeerimise kaudu (Vandenbroucke, Vleminckx 2011; Lauri, Toots 2015). Perepoliitika ülesandena nähakse seejuures tegevusi, mis on suunatud sotsiaalsete probleemide lahendamisele, näiteks soovitud ja tegelike sündide erinevuse vähendamisele, naiste tööturulase olukorra parandamisele (sh soolise palgalõhe vähendamise), kuid ka laste (ja/või üksikvanemate) vaesuse vähendamisele (Pöder *et al.* 2015: 168–169). Ka EL sotsiaalsete investeeringute plaani eesmärk oli aidata inimesi vaesusest välja nende aktiivsuse suurendamisega tööturul (Vandenbroucke, Vleminckx 2011: 3). Sellest vaatest on olulisel kohal demograafilistest ja sotsiaalsetest muutustest tulenevad nn uued riskid, millega kaasneb sisetuleku vähenemine ning mis ohustavad nooremaid vanuserühmi rohkem kui nt eakaid (Lauri, Toots 2015). Riikide võrdluses on aga Eesti sotsiaalkaitse kulud tervikuna EL-i madalamaid²⁴, kuid sellele vaatamata on peredele ja lastele tehtud kulutuste osakaal SKP-st EL keskmisel tasemel ning vaid veel kaheksal riigil on kõrgem peredele tehtud kulutuste osatähtsus SKPs. Võrreldes aga näiteks 2012. aastaga, on Eestis peredele ja lastele tehtud kulutuste osatähtsus oluliselt suurenenud (1,7% SKP-st 2012. aastal vs 2,3% SKP-st 2019. aastal²⁵). Eesti sotsiaalkaitsekulutuste struktuuri ja nende osatähtsust SKPs vaadates on küll vanadusele suunatud kulutuste osatähtsus kõige suurem, kuid aastate võrdluses ei ole see oluliselt muutunud. Seevastu on aga suurenenud lastele ja peredele tehtud kulutuste osatähtsus SKPs, mis pigem viitab horisontaalsele ümberjagamisele (vt Barr 2012; Marx *et al.* 2014; Vanhuyse *et al.* 2021).

Selles töös ei hinnata kogu perepoliitika mõju, vaid fookuses on perehüvitised. Eesti peretoetuste süsteem hõlmab nii ühekordselt kui perioodiliselt makstavaid toetusi, kõigile või teatud sihtgruppi kuuluvatele peredele suunatud toetusi (nt üksikvanema lapse toetus). 2019. aastal oli Eestis kokku üheksa erinevat lastega seotud riiklikku toetust²⁶, millest peamine on lapsetoetus. Lapsetoetus on universaalne toetus, mis ei sõltu pere sisetulekutest või vanemate tööalasest staatusest ning põhineb sellel, et kõik pered teevad laste kasvatamisel kulutusi, mida lasteta pered ei pea tegema ning

²⁴ Eurostati andmetel oli 2019. aastal sotsiaalkaitse kulutused Eestis 16,3% SKP-st, kuid EL-27 keskmiselt 28,1%.

²⁵ Vanadusega seotud sotsiaalkaitse kulutuste osatähtsus ei ole 2012–2019 perioodil oluliselt muutunud ning oli 2019. aastal 6,5%, mis on ühtlasi üks EL-i madalaimaid.

²⁶ Vt kehtivaid perehüvitisi Sotsiaalkindlustusameti veebilehelt: <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/et/lapsed-ja-pere/perehuvitiste-liigid>

Tabel 3. Lapsetoetuse ja lasterikka pere toetuse suurused, 2013–2019 (eurodes)

Allikad: Riiklike peretoetuste seadus, Perekülvitiste seadus

Toetuse liik	01.01.2012	01.07.2013	01.01.2014	01.01.2015	01.01.2016	01.07.2017	01.01.2018	01.01.2019
Lapsetoetus, kuus								
1. lapsele	19,18	19,18	19,18	45,00	50	50	55	60
2. lapsele	19,18	19,18	19,18	45,00	50	50	55	60
3. ja järgnevale lapsele	57,54	76,72	76,72	100,00	100	100	100	100
Seitsme- ja enamalapselise pere vanema toetus, ühele vanemale kuus	168,74	168,74	168,74	168,74	168,74	–	–	–
Lasterikka pere toetus, kuus								
3–6-lapselisele perele	–	–	–	–	–	300	300	300
7- või enamalapselisele perele	–	–	–	–	–	400	400	400

seetõttu hüvitab riik solidaarselt osa nendest kulutustest (Puur, Vseviiov 2019: 409). Toetust makstakse Eestis kuni lapse 16-aastaseks saamiseni ning edasi õppimise korral kuni lapse 19-aastaseks saamiseni. Lapsetoetust saavad seega kõik kuni 16-aastased lapsed ning ka suur osa neist, kes on 17–18-aastased. Igakuised toetused on lapsetoetus, lapsehooldustasu, üksikvanema lapse toetus, ajateenija või asendusteenistuja lapse toetus, eestkostetava lapse toetus ja lasterikka pere toetus. Ühekordselt makstavateks toetusteks on sünnitoetus ja lapsendamistoetus. Eesti perekülvitiste süsteemi kuulub ka vanemahüvitis, mida makstakse ligikaudu kuni lapse 1,5 aastaseks saamiseni.

Eesti taasiseseisvumisest alates on välja töötatud ja muudetud mitmeid peredele mõeldud hüvitisi, kuid nende suurusi ja vastavust elukalliduse või selle muutumisega ei ole järjepidevalt üle vaadatud (Puur, Vseviiov 2019: 410) ning nii ei suurenenud näiteks lapsetoetus aastaid. Seejärel aga toimusid ajavahemikul 2012 kuni 2019 mitmed muudatused. Esmalt suurenes 1. juulist 2013 igakuine kolmanda ja järgmise lapse toetus

57,54 eurolt 76,72-ni (tabel 3). 2015. aasta algusest alates on kolmanda ja järgneva lapse toetus 100 eurot kuus. Alates 2016. aasta algusest on järk-järgult suurenenud ka 1. ja 2. lapse toetus 19,18-lt eurolt kuus 60 euroni kuus 2019. aastal. Lisaks hakati 2017. aasta keskel maksma lasterikka pere toetust neile peredele, kus on vähemalt kolm last – toetuse suurus 3–6 lapsega perele on 300 eurot kuus ja 7- ja enama lapselisele perele 400 eurot kuus. Toetus asendas varasema seitsme ja enama lapsega pere vanema toetuse, mille suurus ühes kuus oli 168,74 eurot. See tähendab, et 2019. aastal oli näiteks kolmelapselise leibkonna peretoetuste summa kuus kokku 520 eurot²⁷, kuid kahelapselisel leibkonnal 120 eurot kuus. Nii lapsetoetuse suurendamine kui lasterikka pere toetuse lisandumine on seega kooskõlas perepoliitika eesmärgiga vähendada laste vaesust, sest aastate jooksul on vaesuse ulatus olnud suurem nende laste seas, kes kasvavad peredes, kus on vähemalt kolm last (Puur, Vseviov 2019: 409).

Vaadeldud aastatel, mil perehüvitised suurenesid, on nii laste suhtelise kui absoluutse vaesuse määr vähenenud. Võib eeldada, et Eesti perehüvitiste tõusu tõttu on toetuste mõju nii laste suhtelise kui absoluutse vaesuse vähendamisele 2020. aastaks suurenenud. Samuti võib eeldada, et perehüvitiste mõju laste vaesuse vähendamisel on suurem nende laste puhul, kes elavad leibkondades, kus on kolm või enam last (võrreldes lastega, kes on üksiklapsed või elavad leibkondades, kus on kaks last). Ja seda seetõttu, et toetuste tõus on eelkõige olnud suunatud kolme ja enama lapsega peredele ning varasemates (vt Vörk, Paulus 2007) vaesuse ja toetuste mõju analüüsid on leitud, et laste arvu järgi on just neile peredele olulisem mõju.

Statistikaameti vaesuse perioodnäitajate järgi on Eestis laste vaesuse vähendamisel olulised erinevad perehüvitised, sh vanemahüvitis. Et aga vanemahüvitist maksakse lapse sünni järel suhteliselt lühikest aega (ca. 1,5 aastat), siis on selle mõju laste vaesuse näitajatele üsna väike. Võib eeldada, et vanemahüvitisel on veelgi väiksem mõju püsivaesusele, mistõttu on siinses töös analüüsitud erinevate perehüvitiste koondmõju ning erinevaid toetuse liike ei eristata.

5. TULEMUSED

Perehüvitiste mõju vaesuse perioodnäitajatele

Kuigi Eesti perehüvitised suurenesid mõnevõrra 2013. aasta II pooles, siis selle mõju 2014. aasta vaesuse näitajatele ei ole veel oluline²⁸. Suurem peretoetuste tõus oli 2015. aastal ning on näha, et sellega kaasnes ka mõju suurenemine vaesuse vähendamisele. Nii oleks 2016. aastal laste suhteline ja absoluutne vaesus olnud ilma perehüvitisteta vastavalt 8,5 pp ja 7,2 pp suurem (vaesuse vähendamise suhteline mõju suhtelisele vaesusele oli 31% ja absoluutsele vaesusele 58%; vt joonis 1, tabel 1A²⁹). Samuti on näha, et lasterikka

²⁷ Võrdluseks, et alampalk oli Eestis 2019. aastal 540 eurot kuus.

²⁸ Siin ja edaspidi on tähtis meeles pidada, et nt 2016. aasta all on mõeldud uuringu aastat ehk sissetulekuaasta on aasta varasem, s.t 2015. See tähendab, et kui perehüvitised suurenesid 2015. aastal, siis selle mõju kajastub 2016. aasta uuringu andmetel arvatud vaesuse näitajates.

²⁹ A-tähistusega tabelid on toodud lisas.

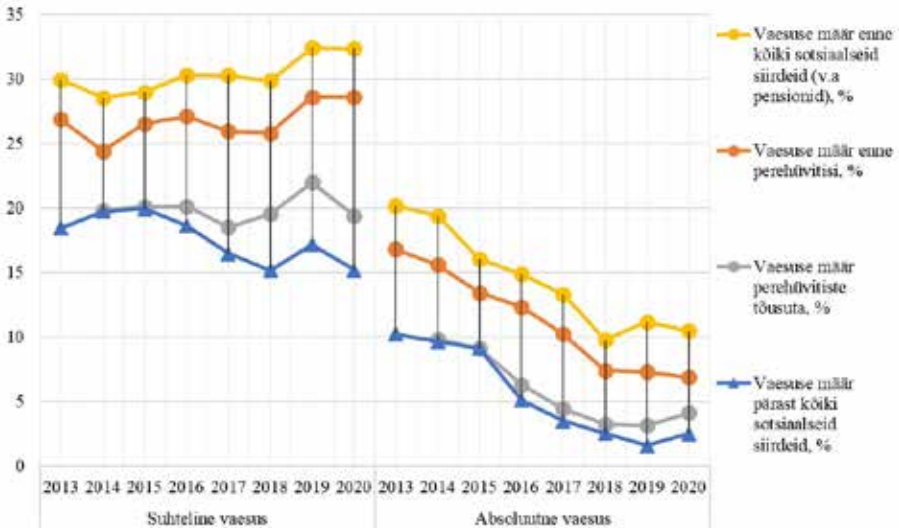
pere toetuse lisandumisega suurenes ka perehüvitiste mõju vaesuse vähendamisele – juba 2018. aastal oleks laste suhteline vaesus olnud ilma perehüvitisteta 10,6 pp ning absoluutne vaesus 4,9 pp võrra suurem (s.t perehüvitised vähendasid laste suhtelise vaesuse määra 41% ja absoluutse vaesuse määra 66% võrra, vt tabel 1A). Kuivõrd lasterikka pere toetus lisandus 2017. aasta keskel, siis toetuse n-ö tervikmõju on näha alates 2019. aasta vaesuse näitajatest. 2019. ja 2020. aastal oleks ilma perehüvitisteta olnud suhteline vaesus vastavalt 40% ja 47% võrra ning absoluutne vaesus 78% ja 63% võrra suurem. On näha, et 2020. aastal on perehüvitiste mõju suhtelise vaesuse vähendamisele suurenenud, kuid absoluutse vaesuse vähendamisele mõnevõrra kahanenud. Põhjuseks on asjaolu, et perehüvitiste mõju ulatus oleneb ka teistest teguritest – nt leibkonna kogusissetuleku muutusest, millest suurema osa moodustab lapsevanemate tööne tulu. Mida enam tööne tulu suureneb, seda suurem on tööne osus, et kaugus vaesuspiirist väheneb ning see mõjutab ka perehüvitiste mõju ulatust. Lisaks on oluline, kas ja millises ulatuses muutub samal ajal vaesuspiir. Kuivõrd absoluutse vaesuse piiri mõjutab tarbijahinnaindeks, siis aastatel 2015–2017 see mõnevõrra vähenes, kuid keskmiselt on see vaadeldud aastatel kasvanud 2% aastas (vt ka tabel 2). Samas on Statistikaameti andmetel lastega leibkondades leibkonnaliikme tööne tulu suurenenud keskmiselt 7%, seejuures kasvas tööne tulu kõige enam 2018. aastal. Selline erinevus väljendub näiteks nii, nagu jooniselt 1 näha – 2018. aastal oli laste absoluutse vaesuse määr ka ilma perehüvitisteta madalam kui 2013. ja 2014. aasta absoluutse vaesuse määr pärast kõiki toetusi. Seevastu aga suhtelise vaesuse piir tõusis kiiremini kui lastega leibkondade tööne tulu (vaadeldud perioodil kerkis suhtelise vaesuse piir keskmiselt 9% aastas) ning perehüvitiste mõju ei vähenenud, vaid pigem suurenes. Seega võib öelda, et leibkonna tööne tulu suurenemisel ollakse absoluutsest vaesusest väljas ka ilma toetusteta, kuid suhtelise vaesuse puhul aitavad toetused tasandada tööne tulu ebahühtlast kasvu.

Eristamaks perehüvitiste suurenemise võimalikku mõju, on mikro-simulatsioonipõhist lähenemist kasutades loodud hüpoteetiline olukord, kus lapse toetused oleksid kogu vaadeldud perioodi olnud 1. jaanuar 2013 suurustes ning lasterikka pere toetust ei oleks lisandunud. Selline hüpoteetiline olukord näitab, et perehüvitiste mõju laste vaesusele oleks aastatel 2016–2020 olnud oluliselt madalam (varasemate aastate vaesuse näitajatele ei olnud mõju oluline). Kui perehüvitised oleksid jäänud tõusmata, siis oleks 2016. aastal olnud laste suhtelise vaesuse määr 7,5% võrra suurem ning absoluutse vaesuse määr 19% võrra suurem. Suurem mõju ilmneb oodatult peale lasterikka pere toetuse lisandumist ning nii oleks 2019. aastal olnud laste suhtelise vaesuse määr 4,8 pp ehk 21,9% võrra suurem. Ka mõju absoluutsele vaesusele on oluline ning ilma perehüvitiste tõusuta oleks olnud absoluutse vaesuse elavaid lapsi peaaegu poole võrra enam (49,7% võrra ehk ilma perehüvitiste tõusuta oleks laste absoluutse vaesuse määr olnud 2019. aastal 3,2% tegeliku 1,6% asemel).

Kokkuvõttes võib seega öelda, et perehüvitised on aidanud vähendada nii laste suhtelist kui absoluutset vaesust. Suhtelise ja absoluutse vaesuse võrdluses on mõju ulatus erinev, kuid mõlemal juhul on mõju nähtav pärast seda, kui suurenesid toetused peredele, kus on kolm või enam last.

Perehüvitiste mõju püsivaesusele

Analüüsi põhieesmärgiks on hinnata perehüvitiste mõju püsivaesusele, kui võrd laste heaolu tagamiseks on oluline vähendada just pikemaajalist vaesuses elamist. Viie paneeli andmetelt on näha, et ilma perehüvitisteta oleks nii püsiv absoluutne kui püsiv suhteline vaesus laste seas olnud oluliselt suurem. Joonis 2 näitab, et perehüvitiste mõju suurenes oluliselt 2018. aastal – ilma perehüvitisteta oleks laste püsiva absoluutse vaesuse määr olnud 2018. aastal 5,5 pp ning laste püsiva suhtelise vaesuse määr aga 7,9 pp võrra suurem (vaesuse vähendamise suhteline mõju oli vastavalt 97% ja 40%) (vt tabel 2A). Kahe vaesuse näitaja – suhtelise ja absoluutse vaesuse – võrdluses on näha, et kuni 2019. aastani on perehüvitiste suhteline mõju suurem püsiva absoluutse vaesuse vähendamisele, kuid 2020. aastal on olukord vastupidine (tabel 2A). Perehüvitiste suurenemise mõju erinevust püsiva absoluutse ja suhtelise vaesuse võrdluses näitab ka hüpoteetiline olukord kui toetused ei oleks suurenenud. Seejuures on püsiva suhtelise vaesuse määr pärast kõiki toetusi vähenenud 2019–2020 võrdluses poole võrra ehk 12,2%-lt 6,1%-ni ning on näha, et ilma perehüvitisteta oleks 2020. aastal olnud laste püsiv suhteline vaesus oluliselt kõrgem kui 2019. aasta vaesuse määr pärast kõiki toetusi. See näitab, et perehüvitistel on vaatamata tõise tulu suurenemisele oluline mõju ka laste püsivaesuse vähendamisele. Sarnaselt absoluutse vaesuse perioodnäitajatega on tõise tulu kasv kiirem kui absoluutse vaesuse piiri kasv ning seetõttu on ka toetuste mõju püsiva absoluutse vaesuse vähendamisele 2020. aastal oluliselt madalam kui varasematel aastatel. Nii suhtelise kui absoluutse mõju hinnangu puhul on oluline arvestada, et



Joonis 1. Laste suhtelise ja absoluutse vaesuse määr enne ja pärast sotsiaalseid siirdeid, %

Allikas: Statistikaamet, Eesti Sotsiaaluuring 2013–2020 (sissetuleku-aastad 2012–2019) kaalutud andmed; esitatud tulemused on statistiliselt olulised olulisusnivool 0,05; autori arvutused

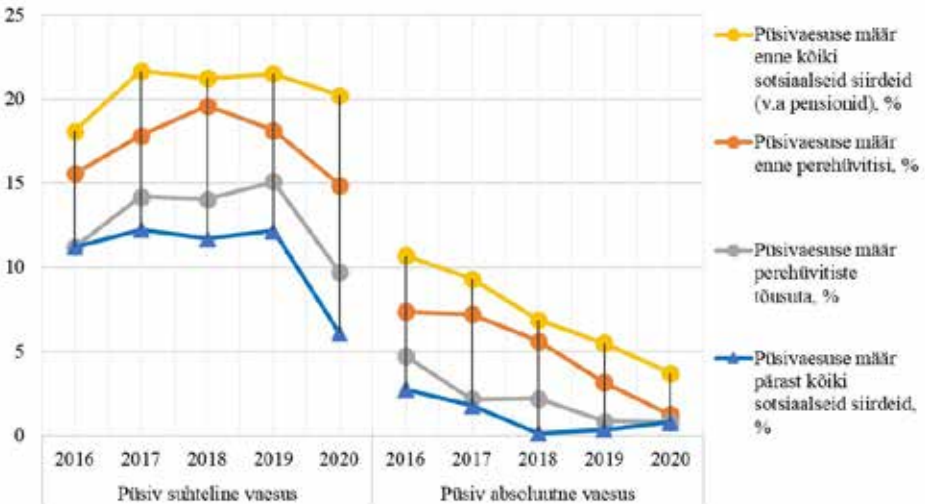
alates 2018. aastast on püsiva absoluutse vaesuse määr küll statistiliselt oluline, kuid selle absoluutne väärtus jääb alla 1%.

Kokkuvõttes on sarnaselt perioodnäitajatele perehüvitiste mõju laste püsivaesuse vähendamisel oluline, kuid vaadeldud perioodi jooksul on mõju oluliselt suurenenud püsiva suhtelise vaesuse vähendamisele. Laste püsiva absoluutse vaesuse vähendamisel on toetuste mõju vähenenud ning seda peamiselt tõise tulu suurenemise tõttu, mis toob varasemaga võrreldes rohkem leibkondi absoluutsest vaesusest välja.

Perehüvitiste mõju laste vaesusele laste arvu järgi

On laialdaselt teada, et suuremas vaesusriskis on need inimesed, kes elavad leibkondades, kus on vähem tööelisi liikmeid ja suurem arv sõltuvaid (nt lapsed, töötud) liikmeid. Kuivõrd vaadeldud perioodil on kõige enam suurenenud toetus lasterikastele peredele, siis võib eeldada, et perehüvitiste mõju laste vaesuse vähenemisel ilmneb nende laste vaesusele, kellel on mitu õde või venda.

Nii nagu paljudes teisteski riikides, on ka Eestis aastate jooksul olnud kõige suuremas vaesusriskis need lapsed, kellel on mitu õde-venda. Vaadeldud perioodi jooksul on pea veerandi võrra vähenenud kolme või enama lapsega peredes kasvavate laste suhtelise vaesuse määr – kui veel 2013. aastal oli see 24,7%, siis 2020. aastal 18,8%. Oluliselt vähem on 2013–2020 võrdluses vähenenud nende laste suhtelise vaesuse määr, kellel on üks õde või vend (15,9%-lt 14%-le). Perehüvitiste, sh nende tõusu mõju on kõige

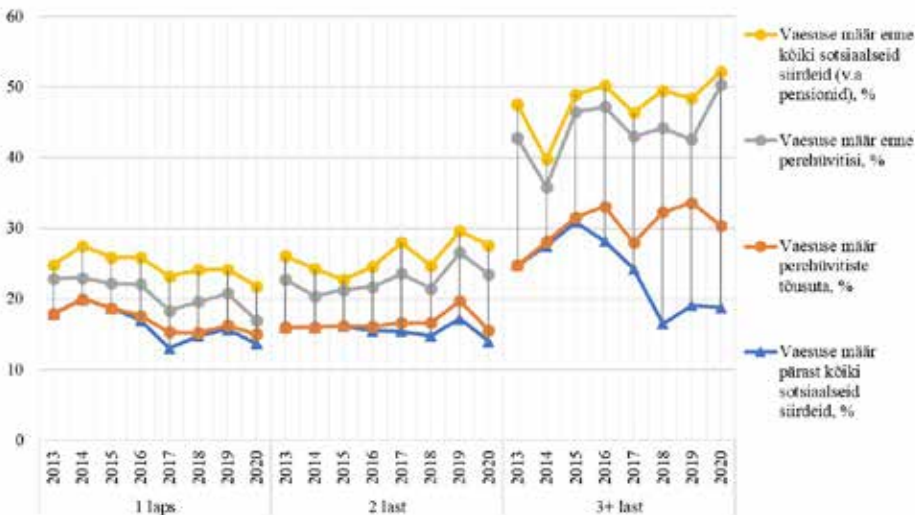


Joonis 2. Laste püsiva suhtelise ja absoluutse vaesuse määr enne ja pärast sotsiaalseid siirdeid, 2016–2020 (protsenti)

Allikas: Statistikaamet, Eesti Sotsiaaluuring 2013–2020 (sissetuleku-aastad 2012–2019) kaalutud andmed; esitatud tulemused on statistiliselt olulised olulisusnivool 0,05; autori arvutused

selgemalt näha lasterikka pere toetuse lisandumise järel. Kui varem oli perehüvitiste suhteline mõju kolme või enama lapsega peredes kasvavate laste suhtelise vaesusele vahemikus 23%–43%, siis nii 2018. a kui 2020. a oli see 63%. Samuti on näha, et erinevalt üksiklastest ja ühe õe või vennaga kasvavatest lastest on perehüvitiste mõju üsna sarnane kõikide toetuste suhtelisele mõjule (2020. aastal 64%). See võib viidata sellele, et erinevatest toetustest on kolme- ja enama lapseliste perede peamiseks toetuseks just perehüvitised, kuid ühe või kahe lapsega peredes saadakse ka teisi toetusi.

Veelgi selgemini on näha absoluutse vaesuse vähenemist – kui 2013. aastal oli kolme või enama lapsega leibkondades kasvavate laste vaesuse määr 14,4%, siis 2020. aastal 2,6%. Samuti on vähenenud üksiklaste või ühe õe või vennaga elavate laste absoluutne vaesus, kuid nendel juhtudel on vähenemise ulatus olnud siiski väiksem. Võib eeldada, et mitme õe-vennaga koos kasvavate laste vaesust on mõjutanud kolmanda ja järgneva lapse lapsetoetuse kasv ning lisandunud lasterikka pere toetus. Samas avaldab neile teatud määral mõju ka esimese ja teise lapse lapsetoetuse tõus alates 2015. aastast, kuivõrd see mõjutab samuti leibkonna peretoetuste kogusummat ja seeläbi vaesuse arvutamise aluseks olevat netosissetulekut. Analüüsitud andmed näitavad, et kui perehüvitised vähendasid 2013. aastal mitme õe või vennaga kasvavate laste absoluutset vaesust 46% võrra, siis 2020. aastal 82% võrra. On näha, et üksiklaste absoluutsele vaesusele on perehüvitiste mõju ulatus olnud aastate lõikes erinev ning pigem on see aja jookul vähenenud. Võib eeldada, et mida vähem on peres ülalpeetavaid, seda enam aitab teise tulu saamine ja selle kasv pere absoluutsest vaesusest välja ning ka perehüvitiste mittedaamise korral ei jääks seetõttu sissetulek allapoole absoluutse vaesuse piiri.



Joonis 3. Laste suhtelise vaesuse määr enne ja pärast sotsiaalseid siirdeid perehüvitisi laste arvu järgi leibkonnas, 2013–2020 (protsenti)

Allikas: Statistikaamet, Eesti Sotsiaaluuring 2013–2020 (sissetuleku-aastad 2012–2019) kaalutud andmed; esitatud tulemused on statistiliselt olulised olulisusnivool 0,05; autori arvutused

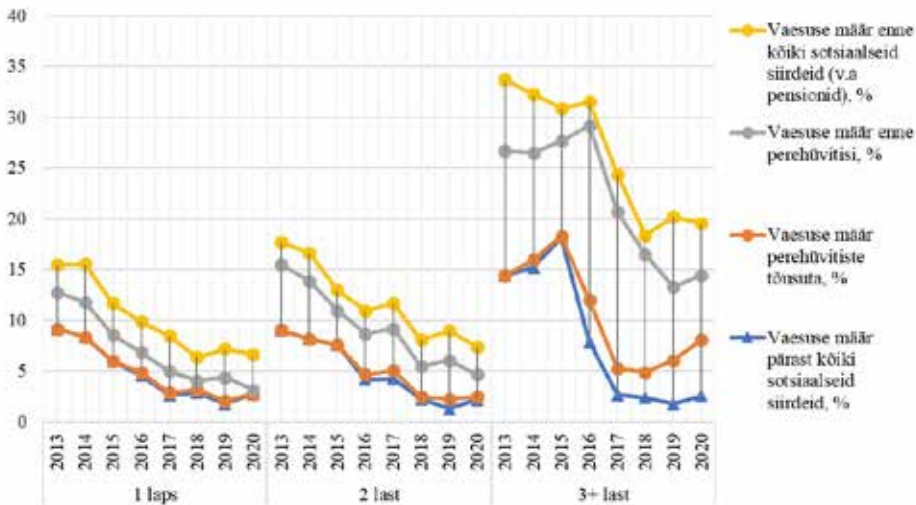
Perehüvitiste mõju kolme või enama lapsega leibkondades elavate laste olukorrale ilmneb veelgi selgemini, kui vaadata püsiva suhtelise vaesuse andmeid (joonis 5, tabel 3A). Nimelt on näha, et ilma perehüvitisteta suureneks üksiklaste ning ühe õe või vennaga kasvavate laste püsiva suhtelise vaesuse määr, kuid seda mitte nii palju kui kolme või enama lapsega leibkondades. Kui 2016. aastal oli perehüvitiste suhteline mõju mitme õe või vennaga kasvavate laste püsiva suhtelise vaesuse vähendamisele 25%, siis 2020. aastal on see 87% (kõikide toetuste mõju vastavalt 36% ja 89%). Ehk sarnaselt perioodnäitajale moodustavad nendele peredele makstavatest toetustest ja hüvitistest kõige suurema osa perehüvitised (tabel 3A). Seevastu aga ühe, kuid ka kahe lapsega leibkondades elavate laste püsiva suhtelise vaesuse näitajates sellist mõju ei ilmne. 2018. aastaks on aga püsivalt allpool absoluutse vaesuse piiri elavate laste osakaal nii madal, et vaesuse määr laste arvu järgi ei ole statistiliselt usaldusväärne ning seetõttu ei ole siinses artiklis neid andmeid analüüsitud.

Kokkuvõttes näitavad nii perioodandmed kui püsivaesuse andmed, et perehüvitiste suurenemine on aidanud vähendada mitme õe või vennaga kasvavate laste vaesust.

6. JÄRELDUSED JA KOKKUVÕTE

Analüüs näitas, et alates 2013. aastast suurenenud perehüvitistel on oluline mõju laste vaesusele, sh nii LPA 2012–2020 kui ka HEA 2016–2023 eesmärkide täitmisele. Kuigi vaid osades Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammides on seatud eraldi eesmärk laste vaesuse vähendamiseks, on siiski laste majanduslik heaolu olnud Eestis viimastel aastatel oluliseks teemaks ning seda nii erinevate sotsiaalkaitse toetuste ja hüvitiste kui ka teenuste kujundamisel (viimast küll enamasti vaesuse mõju hindamisel ei arvestata). Sotsiaalkaitse tagamine vaesuse vastu on osa ka mitmetest rahvusvahelistest lepingutest, millega Eesti on ühinenud (nt Lapse õiguste konventsioon, Sotsiaalkindlustuskoodeks, Sotsiaalharta). Samas on nende kohustuste täitmise hindamise soovitusel toodud välja mitmeid kitsaskohti, sh Eesti perehüvitiste mittevastavust Sotsiaalkindlustuskoodeksi miinimumstandardile ning nende vähest mõju vaesuse leevendamisel. Erinevalt nimeetatud arengukavadest pöörab Eesti 2035 vaesuse perioodnäitajalt tähelepanu vaesuse pikaajalisusele ning seab eesmärgiks vähendada elanike püsivat suhtelist vaesust. Võetud suuna saavutamiseks on vaja hinnata, millised tegevused on asjakohased, sh millist mõju avaldavad näiteks perehüvitised laste püsivaesusele. Siinses töös hinnatigi esmakordselt perehüvitiste mõju püsivaesusele, andes nii olulist lisainfot erinevate tegevuste planeerimiseks Eestis, kui ka suhtelise vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamiseks EL-s.

LPA üheks eesmärgiks oli laste suhtelise vaesuse ning HEA eesmärgiks ka laste absoluutse vaesuse vähendamine. LPAga kooskõlas on alates 2013. aasta keskpaigast perehüvitisi suurendatud eelkõige nendel juhtudel, kui peres on kolm või enam last, kuid teatud määral on suurenenud toetus ka ühe ja kahe lapsega peredele. Eesti Sotsiaaluuringu 2013–2020 andmetel on laste vaesus olulisel määral vähenenud ning seda

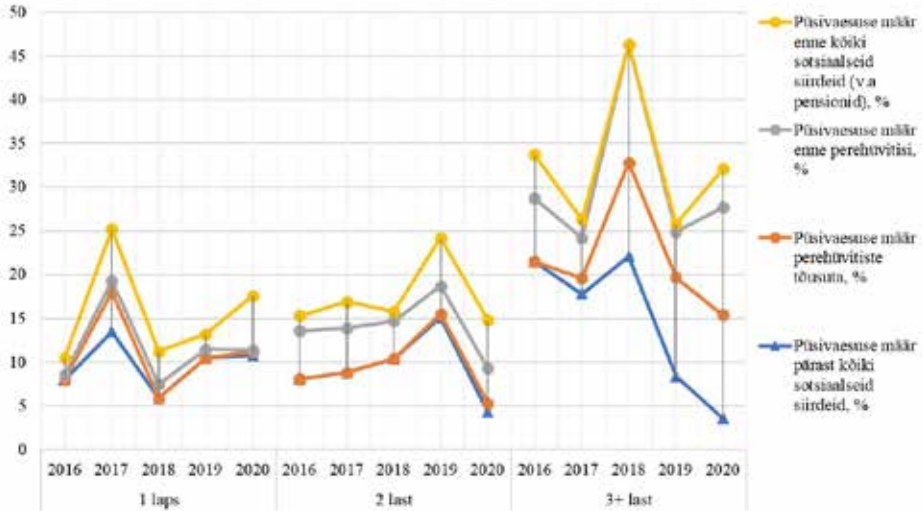


Joonis 4. Laste absoluutse vaesuse määr enne ja pärast sotsiaalseid siirdeid laste arvu järgi leibkonnas, 2013–2020 (protsenti)

Allikas: Statistikaamet, Eesti Sotsiaaluuring 2013–2020 (sissetulekuaastad 2012–2019) kaalutud andmed; esitatud tulemused on statistiliselt olulised olulisusnivool 0,05; autori arvutused

nii perioodnäitajate kui püsivaesuse andmete alusel. Analüüs näitab, et sellele on olulist mõju avaldanud perehüvitiste suurenemine. Võrreldes 2013. aastaga on 2020. aastaks perehüvitiste mõju suurenenud nii laste suhtelise kui absoluutse vaesuse vähendamisel. Samas on näha, et 2019–2020 võrdluses on mõju absoluutsele vaesusele vähenenud ning selle põhjuseks eeldatavalt see, et leibkonna tõine tulu on suurenenud kiiremini kui absoluutse vaesuse piir. Viimane nähtub ka sellest, et laste absoluutse vaesuse määr enne perehüvitisi oli 2020. aastal madalam, kui seda oli näiteks absoluutse vaesuse määr pärast kõiki toetusi 2015. aastal. Seevastu omavad perehüvitised olulist rolli laste suhtelise vaesuse vähendamisel ehk aitavad tasandada sissetulekute ebahühtlust ühiskonnas. Samas näitab analüüsitud hüpoteetiline olukord, et kui perehüvitised ei oleks tõusnud, siis oleks ka laste absoluutne vaesus olnud oluliselt suurem ning seda vaatamata vanemate tõise tulu suurenemisele. Näiteks 2020. aastal oleks laste absoluutse vaesuse määr olnud 2,5% asemel 4,1%.

Vaadates aga laste püsivaesust, on näha, et perehüvitiste mõju on oluliselt suurem püsiva suhtelise vaesuse vähendamisel, kuid mõju püsiva absoluutse vaesuse vähendamisel on hakanud pigem vähenema. Viimase põhjuseks on samuti asjaolu, et tõise tulu saamine ja selle suurenemine toob leibkonna absoluutsest vaesusest välja enamikel juhtudel ka siis, kui perehüvitisi ei oleks. Siinses analüüsis ei vaadatud, kas ja kui palju perehüvitised aitasid vähendada nende laste osatähtsust, kes ilma perehüvitisteta oleksid olnud vaesusohus, s.t kui palju oleks olnud neid lapsi, kelle leibkonna sissetulek oleks ilma perehüvitisteta jäänud vaesuspiirist kõrgemaks, kuid sellele nii lähedale, et muutused leibkonna kogusissetulekus viiksid nad vaesusesse.



Joonis 5. Laste püsiva suhtelise vaesuse määr enne ja pärast sotsiaalseid siirdeid laste arvu järgi leibkonnas, 2016–2020 (protsenti)

Allikas: Statistikaamet, Eesti Sotsiaaluuring 2013–2020 (sissetulekuaastad 2012–2019) kaalutud andmed; esitatud tulemused on statistiliselt olulised olulisusnivool 0,05; autori arvutused

Eesti peretoetuste tõus on eelkõige olnud suunatud kolme ja enama lapsega peredele ning ka varasemates (nt Vörk, Paulus 2007) vaesuse ja toetuste mõju analüüsidest on leitud, et laste arvu järgi on just neile peredele olulisem mõju. Tulemused kinnitavad, et sihitatud toetused nagu näiteks kolme ja enama lapsega perede toetused, omavad olulist mõju laste vaesuse vähendamisele. Nii perioodandmete kui püsivaesuse andmete põhjal on näha, et laste vaesust mõjutab see, kui palju on peres kokku ülalpeetavaid ehk antud juhul, kui palju on peres kokku alla 18-aastaseid lapsi. Kui varem on vaesusest olnud enim ohustatud need lapsed, kes elavad paljulapselistes peredes, siis viimastel aastatel on nende vaesuse määr oluliselt vähenenud. Eriti selgelt on näha, et perehüvitiste mõju mitme õe või vennaga kasvavate laste suhtelisele vaesusele suurenes siis, kui suurenes kolmanda ja järgneva lapse toetus või kui lisandus lasterikka pere toetus. Samas on näha, et üksiklaste või ühe õe või vennaga kasvavate laste vaesus ei ole nii palju muutunud ning seda on oluline arvestada järgmistele tegevustele kavandamisel. Nimelt on Statistikaameti Eesti Sotsiaaluuringu järgi lisaks lasterikastele peredele vaesusest enam ohustatud ka üksikvanemaga leibkonnad, kus enamasti kasvabki üks või kaks last.

Teisalt tuleb aga arvestada, et siinsel tööl on ka teatud piirangud. Esiteks, selles töös hinnati vaid perehüvitiste mõju ning muid laste vaesusesse langemist mõjutavaid tegureid (näiteks lapse vanemate tööintensiivsus, palgakasv jm) ei vaadeldud. Samuti ei käsitletud siinses töös toetuste kuluefektiivsust ehk kui palju riik perehüvitistele kulutab ja kui palju laste vaesus väheneb. Teiseks on oluline arvestada, et laste püsiva absoluutse vaesuse määr on vähenenud sellisele tasemele, mis ei võimalda näiteks laste arvu järgi perehüvitiste mõju detailsemalt analüüsida ning vaja on leida täiendavaid võimalusi püsiva absoluutse vaesuse hindamiseks.

Kokkuvõttes võib öelda, et perehüvitiste suurenemine on täitnud LPA ja HEA eesmärged –laste vaesus on vähenenud ning seda just nendes lastega peredes, kes on olnud vaesusest enam ohustatud. Sellega samaaegselt ei täitunud LPAs algselt seatud eesmärk sotsiaalsete siirete mõju vähendamise osas. Analüüs näitas, et lisaks absoluutsele mõjule on oluline vaadata ka suhtelist mõju ning arvestada ka muid trende (nt töise tulu suurenemine võrreldes toetustega). Kuivõrd pärast 2019. aastat ei ole lapsetoetusi või lasterikka pere toetusi muudetud, siis tekib küsimus, kas ja millal laste vaesus taas suureneb. Kui vaadeldud perioodil oli perehüvitistel oluline roll, siis toetuste suuruste samaks jäämisel hakkab mõju edaspidi eeldatavalt vähenema. Seega on vaja laste vaesust ja perepoliitika efektiivsust hinnata järjepidevalt ning vajadusel luua uusi või täiendavaid meetmeid vaesuse ennetamiseks või leevendamiseks.

LISAD

Tabel 1A. Laste vaesuse perioodnäitajad ning sotsiaalsete siirete mõju, 2013–2020

Allikas: Statistikaamet, Eesti Sotsiaaluuring 2013–2020 (sissetulekuuastad 2012–2019) kaalutud andmed; esitatud tulemused on statistiliselt olulised olulisusnivool 0,05; CI 95% – usaldusvahemik; autori arvutused

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sotsiaalsete siirete suhteline mõju (protsenti)								
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju suhtelisele vaesusele	38,4%	30,8%	31,1%	38,5%	45,6%	49,2%	47,0%	53,1%
Perehüvitiste mõju suhtelisele vaesusele	31,3%	19,1%	24,8%	31,3%	36,6%	41,2%	40,0%	47,0%
Perehüvitiste tõusu mõju suhtelisele vaesusele		0,5%	0,7%	7,4%	11,1%	22,4%	21,9%	21,8%
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju absoluutsele vaesusele	49,3%	50,2%	43,2%	65,7%	73,9%	74,1%	85,8%	76,0%
Perehüvitiste mõju absoluutsele vaesusele	39,2%	38,1%	32,1%	58,6%	66,0%	65,8%	78,2%	63,4%
Perehüvitiste tõusu mõju absoluutsele vaesusele		1,7%	0,2%	18,9%	21,7%	21,9%	49,7%	39,0%
Sotsiaalsete siirete absoluutne mõju (protsendipunkti)								
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju suhtelisele vaesusele	11,5	8,8	9,0	11,7	13,8	14,7	15,3	17,2
Perehüvitiste mõju suhtelisele vaesusele	8,4	4,7	6,6	8,5	9,5	10,6	11,4	13,4
Perehüvitiste tõusu mõju suhtelisele vaesusele		0,1	0,1	1,5	2,1	4,4	4,8	4,2
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju absoluutsele vaesusele	9,9	9,7	6,9	9,8	9,8	7,2	9,6	8,0
Perehüvitiste mõju absoluutsele vaesusele	6,6	5,9	4,3	7,2	6,8	4,9	5,7	4,4
Perehüvitiste tõusu mõju absoluutsele vaesusele	0	0,2	0,0	1,2	1,0	0,7	1,6	1,6
Vaesuse määrad ja usaldusvahemik								
Suhtelise vaesuse määr pärast kõiki sotsiaalseid siirdeid, %	18,5	19,7	20,0	18,6	16,5	15,2	17,2	15,2
CI 95% (±)	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,4	1,3
Suhtelise vaesuse määr perehüvitiste tõusuta, %		19,8	20,1	20,1	18,5	19,5	21,98	19,4
Suhtelise vaesuse määr enne perehüvitisi, %	26,9	24,4	26,5	27,1	26	25,8	28,6	28,62
Suhtelise vaesuse määr enne kõiki sotsiaalseid siirdeid (v.a pensionid), %	29,9	28,5	29	30,3	30,3	29,9	32,42	32,36
Absoluutse vaesuse määr pärast kõiki sotsiaalseid siirdeid, %	10,2	9,7	9,1	5,1	3,5	2,5	1,6	2,5
CI 95% (±)	1,2	1,1	1,1	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5
Absoluutse vaesuse määr perehüvitiste tõusuta, %		9,8	9,1	6,3	4,4	3,2	3,2	4,1
Absoluutse vaesuse määr enne perehüvitisi, %	16,8	15,6	13,4	12,3	10,2	7,4	7,3	6,9
Absoluutse vaesuse määr enne kõiki sotsiaalseid siirdeid (v.a pensionid), %	20,2	19,4	16,1	14,9	13,3	9,8	11,2	10,5

Tabel 2A. Laste püsivaesus ning sotsiaalsete siirete mõju, 2016–2020

Allikas: Statistikaamet, Eesti Sotsiaaluuring 2013–2020 (sissetulekuastad 2012–2019) kaalutud andmed; esitatud tulemused on statistiliselt olulised olulisusnivoole 0,05; CI 95% – usaldusvahemik; autori arvutused

	2016	2017	2018	2019	2020
Sotsiaalsete siirete suhteline mõju (protsenti)					
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju püsiva suhtelise vaesuse määrale vaesusele	38,0%	43,5%	44,9%	43,4%	69,9%
Perehüvitiste mõju püsiva suhtelise vaesuse määrale vaesusele	27,9%	31,3%	40,3%	33,0%	59,1%
Perehüvitiste tõusu mõju püsiva suhtelise vaesuse määrale	0,0%	13,7%	16,7%	19,5%	37,4%
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju püsiva absoluutse vaesuse määrale vaesusele	74,4%	80,9%	97,7%	93,2%	78,2%
Perehüvitiste mõju püsiva absoluutse vaesuse määrale vaesusele	62,9%	75,3%	97,2%	88,2%	34,1%
Perehüvitiste tõusu mõju püsiva absoluutse vaesuse määrale	41,8%	18,0%	92,7%	56,5%	0,0%
Sotsiaalsete siirete absoluutne mõju (protsendipunkti)					
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju püsiva suhtelise vaesuse määrale vaesusele	6,9	9,4	9,5	9,3	14,2
Perehüvitiste mõju püsiva suhtelise vaesuse määrale vaesusele	4,4	5,6	7,9	6,0	8,8
Perehüvitiste tõusu mõju püsiva suhtelise vaesuse määrale	0,0	2,0	2,4	2,9	3,6
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju püsiva absoluutse vaesuse määrale vaesusele	7,9	7,6	6,7	5,1	2,9
Perehüvitiste mõju püsiva absoluutse vaesuse määrale vaesusele	4,6	5,4	5,5	2,8	0,4
Perehüvitiste tõusu mõju püsiva absoluutse vaesuse määrale	2,0	0,4	2,0	0,5	0,0
Püsivaesuse määrad ja usaldusvahemik					
Püsiva suhtelise vaesuse määr pärast kõiki sotsiaalseid siirdeid, %	11,2	12,3	11,7	12,2	6,1
CI 95% (±)	3,1	3,0	2,9	2,7	2,3
Püsiva suhtelise vaesuse määr perehüvitiste tõusuta, %	11,2	14,2	14,1	15,1	9,7
Püsiva suhtelise vaesuse määr enne perehüvitisi, %	15,6	17,8	19,6	18,2	14,9
Püsiva suhtelise vaesuse määr enne kõiki sotsiaalseid siirdeid (v.a pensionid), %	18,1	21,7	21,2	21,5	20,2
Püsiva absoluutse vaesuse määr pärast kõiki sotsiaalseid siirdeid, %	2,7	1,8	0,2	0,4	0,8
CI 95% (±)	1,6	0,9	0,8	0,6	0,5
Püsiva absoluutse vaesuse määr perehüvitiste tõusuta, %	4,7	2,2	2,2	0,9	0,8
Püsiva absoluutse vaesuse määr enne perehüvitisi, %	7,4	7,2	5,6	3,1	1,2
Püsiva absoluutse vaesuse määr enne kõiki sotsiaalseid siirdeid (v.a pensionid), %	10,7	9,3	6,9	5,5	3,7

Tabel 3A. Sotsiaalsete siirete mõju laste vaesuse perioodnäitajatele ja püsivale suhtelisele vaesusele laste arvu järgi leibkonnas, 2013–2020

Allikas: Statistikaamet, Eesti Sotsiaaluuring 2013–2020 (sissetuleku-aastad 2012–2019) kaalutud andmed; esitatud tulemused on statistiliselt olulised olulisusnivool 0,05; autori arvutused

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1 laps								
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju suhtelisele vaesusele, %	28%	27%	28%	34%	44%	39%	35%	37%
Perehüvitiste mõju suhtelisele vaesusele, %	22%	13%	16%	23%	29%	24%	25%	19%
Perehüvitiste tõusu mõju suhtelisele vaesusele, %		0%	0%	3%	15%	3%	4%	9%
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju absoluutsele vaesusele, %	41%	46%	49%	54%	68%	55%	75%	58%
Perehüvitiste mõju absoluutsele vaesusele, %	28%	29%	30%	33%	46%	29%	59%	13%
Perehüvitiste tõusu mõju absoluutsele vaesusele, %		0%	0%	6%	7%	9%	14%	0%
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju püsivale suhtelisele vaesusele, %				24%	46%	47%	20%	39%
Perehüvitiste mõju püsivale suhtelisele vaesusele, %				6%	30%	21%	9%	5%
Perehüvitiste tõusu mõju püsivale suhtelisele vaesusele, %				0%	25%	0%	0%	4%
2 last								
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju suhtelisele vaesusele, %	39%	34%	29%	37%	45%	40%	42%	49%
Perehüvitiste mõju suhtelisele vaesusele, %	30%	22%	24%	29%	35%	31%	35%	40%
Perehüvitiste tõusu mõju suhtelisele vaesusele, %		0%	0%	4%	7%	11%	13%	10%
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju absoluutsele vaesusele, %	49%	51%	42%	62%	63%	72%	86%	70%
Perehüvitiste mõju absoluutsele vaesusele, %	41%	41%	31%	52%	53%	58%	79%	53%
Perehüvitiste tõusu mõju absoluutsele vaesusele, %		0%	0%	11%	16%	8%	43%	12%
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju püsivale suhtelisele vaesusele, %				47%	48%	34%	38%	71%
Perehüvitiste mõju püsivale suhtelisele vaesusele, %				40%	37%	29%	19%	54%
Perehüvitiste tõusu mõju püsivale suhtelisele vaesusele, %				0%	0%	0%	3%	19%
3+ last								
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju suhtelisele vaesusele, %	48%	31%	37%	44%	48%	67%	61%	64%
Perehüvitiste mõju suhtelisele vaesusele, %	42%	23%	34%	40%	43%	63%	55%	63%
Perehüvitiste tõusu mõju suhtelisele vaesusele, %		2%	2%	15%	13%	49%	43%	38%
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju absoluutsele vaesusele, %	57%	53%	41%	75%	89%	87%	91%	87%
Perehüvitiste mõju absoluutsele vaesusele, %	46%	43%	34%	73%	87%	85%	86%	82%
Perehüvitiste tõusu mõju absoluutsele vaesusele, %		5%	1%	34%	49%	51%	70%	68%
Kõikide toetuste (v.a pensionid) mõju püsivale suhtelisele vaesusele, %				36%	32%	52%	67%	89%
Perehüvitiste mõju püsivale suhtelisele vaesusele, %				25%	26%	52%	66%	87%
Perehüvitiste tõusu mõju püsivale suhtelisele vaesusele, %				0%	9%	33%	57%	77%

Kirjandus

- Ainsaar, Mare 2002. Eesti perepoliitika eesmärgid, tegelikkus ja tulemused 1993–2001. Lk 54–62 kogumikus Vetik, Raivo (toim.) Eesti Inimarengu Aruanne 2002. TPÜ.
- Alcock, Pete. 2006. Understanding Poverty. Third Edition. Palgrave Macmillan.
- Arcanjo, Manuela; Bastos, Amélia; Nunes, Francisco; Passos, José 2003. Child poverty and the reform of family cash benefits. *The Journal of Socio-Economics*, 43: 11– 23.
- Avram, Silvia; Militaru Eva 2016. Interactions between policy effects, population characteristics and the tax benefit system: An illustration using child poverty and child related policies in Romania and the Czech Republic. *Social Indicators Research*, volume 128: 1365–1385.
- Bane, Mary Jo; Ellwood, David T. 1986. Slipping into and Out of Poverty: The Dynamics of Spells. *Journal of Human Resources*, Vol. 21, No. 1 (Winter, 1986): 1–23.
- Bárcena-Martín, Elena; Blanco-Arana, Carmen M.; Pérez-Moreno, Salvador 2018. Social Transfers and Child Poverty in European Countries: Pro-poor Targeting or Pro-child Targeting? *Journal of Social Policy*, 47(4), 739–758.
- Barr, Nicholas 2012. *The Economics of the Welfare State*. 5th Edition. Oxford University Press.
- Bastos, Amélia; Machado, Carla 2018. Children and the dynamics of poverty and social exclusion: empirical evidence for Portugal. *International Journal of Social Economics*, Vol. 45, No. 9, 2018: 1385–1404.
- Bäckman, Olof; Ferrarini, Tommy 2010. Combating child poverty? A multilevel assessment of family policy institutions and child poverty in 21 old and new welfare states. *Journal of Social Policy*, 39(2), 275–296.
- Bellani, Luna; Bia, Michela 2017. The impact of growing up poor in Europe. Lk 449–461 kogumikus Atkinson, Anthony B.; Guio, Anne-Catherine; Marlier, Eric (toim.) *Monitoring social inclusion in Europe – 2017 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Biewen, Martin 2014. Poverty persistence and poverty dynamics. *IZA World of Labor*, 2014: 103. <https://wol.iza.org/articles/poverty-persistence-and-poverty-dynamics/long>
- Bonoli, Giuliano 2007. Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. *Comparative Political Studies*, Vol 40, No 5: 495–520.
- Bradbury, Bruce; Jäntti, Markus; Lindahl, Lena 2019. Labour Income, Social Transfers and Child Poverty. *Social Indicators Research*, 143: 251–276.
- Chen, Wen-Hao; Corak, Miles 2008. Child poverty and changes in child poverty. *Demography*, Volume 45(3): 537–553.
- Convention on the Rights of the Child 1989. United Nations. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2019. Concluding observations on the third periodic report of Estonia. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fEST%2fCO%2f3;Lang=en
- Committee on the Rights of the Child 2017. Concluding observations. CRC/C/EST/CO/2-4: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/EST/CO/2-4;Lang=En
- Coppola, Lucia; Di Laurea, Davide 2016. Dynamics of persistent poverty in Italy at the beginning of the crisis. *Genus*, 72: 3.

- Council of Europe 2013. *Living In Dignity in the 21st Century: Poverty and Inequality In Societies of Human Rights: the Paradox of Democracy*. Strasbourg, France: Council of Europe Publishing.
- Creswell, John W.; Creswell, David J. 2018. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications Inc.
- De Agostini, Paola; Paulus, Alari; Tasseva, Iva 2016. The effect of changes in tax-benefit policies on the income distribution in 2008–2015. *Euromod working paper series, EM 6/16*. ISER, University of Essex.
- Dewilde, Caroline 2003. A life-course perspective on social exclusion and poverty. *British Journal of Sociology*, 54(1), 109–128.
- Eesti 2035. <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>
- Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.
- Elder, Glen H. Jr. 2009. Perspectives on the Life Course. Lk 91–110 kogumikus Heinz, Walter R.; Huinink, Johannes; Weymann, Ansgar (toim.) *The Life Course Reader: Individuals and Societies Across Time*. Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main.
- Esping-Andersen, Gøsta 2002. A Child-Centred Social Investment Strategy. Lk 26–67 kogumikus Esping-Andersen, Gøsta; Gallie, Duncan; Hemerijck, Anton; Myles, John (toim.) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- European Commission 2010. *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- European Code of Social Security 1964. Council of Europe. <https://rm.coe.int/168006b65e>
- European Committee of Social Rights 2020. *European Social Charter, Conclusions 2019, ESTONIA*. https://www.sm.ee/sites/default/files/sotsiaalharta_jareldused_2019_eng.pdf
- European Commission. *European Semester documents for Estonia*. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/estonia/european-semester-documents-estonia_en
- European Commission 2021. *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf
- European Commission 2015. *Portfolio of EU social indicators for the monitoring of progress towards the EU objectives for Social Protection and Social Inclusion (2015 update)*. Social protection committee indicators sub-group. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756;langId=en>
- European Social Charter (revised) 1996. Council of Europe. <https://rm.coe.int/168007cf93>
- Eurostat 2014. *Living conditions in Europe – 2014 edition*. Eurostat Statistical books. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat 2019. *Methodological Guidelines and Description of EU-SILC Target Variables. 2018 operation (Version July 2019)*. European Commission. https://circabc.europa.eu/sd/a/e9a5d1ad-f5c7-4b80-bdc9-1ce34ec828eb/DOCSILC065%20operation%202018_V5.pdf
- Eurostat (online database). <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Perehüvitiste seadus. RT I, 08.07.2016. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017062?leiaKehtiv>

- Ferragina, Emanuele; Seeleib-Kaiser, Martin; Spreckelsen, Thees (2015). The Four Worlds of 'Welfare Reality' – Social Risks and Outcomes in Europe. *Social Policy and Society*, 14:2, 287–307.
- Fouarge, Didier; Layte, Richard 2005. Welfare Regimes and Poverty Dynamics: The Duration and Recurrence of Poverty Spells in Europe. *Journal of Social Policy*, 34, 3: 407–426. Cambridge University Press.
- Gordon, David 2000. The Scientific Measurement of Poverty: Recent Theoretical Advances. Lk 37–58 kogumikus Bradshaw, Jonathan; Sainsbury, Roy (toim) *Researching Poverty*. Routledge.
- Gornick, Janet C.; Jäntti, Markus 2012. Child poverty in cross-national perspective: Lessons from the Luxembourg Income Study. *Children and Youth Services Review*, 34(2012), 558–568.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966. United Nations. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Jenkins, Stephen P. 2000. Modelling household income dynamics. *Journal of Population Economics*, Vol. 13: 529–567.
- Jenkins, Stephen P.; Siedler, Thomas 2007. The intergenerational transmission of poverty in industrialized countries. Discussion Papers, No 693. DIW Berlin, German Institute for Economic Research.
- Jenkins, Stephen P.; Van Kerm, Philippe 2012. The Relationship between EU Indicators of Persistent and Current Poverty. IZA Discussion Paper Series, IZA DP No. 7071. <http://ftp.iza.org/dp7071.pdf>
- Jenkins, Stephen P.; Van Kerm, Philippe 2017. How does attrition affect estimates of persistent poverty rates? The case of EU-SILC. Lk 401–417 kogumikus Atkinson, Anthony B.; Guio, Anne-Catherine; Marlier, Eric (toim.) *Monitoring social inclusion in Europe – 2017 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Laes, Tiit-Liisa 2013. Vaesuse individuaalne ja sotsiaalne olemus. *Kvartalikiri 1*: 57–76. Tallinn: Statistikaamet.
- Lauri, Triin; Toots, Anu 2015. Eesti heaolupoliitika uemate heaoluküsitluste taustal. Lk 20–25 kogumikus Vetik, Raivo (toim.) *Eesti Inimarengu Aruanne 2014/2015*. SA Eesti Koostöö Kogu.
- Lister, Ruth 2004. *Poverty*. UK: Polity Press.
- Macmillian, Ross 2005. The Structure of the Life Course: Classic Issues and Current Controversies. *Advances in Life Course Research*, volume 9, 3–24.
- Maitre, Bertrand, Russell, Helen; Watson, Dorothy 2011. Persistent at-risk-of-poverty in Ireland: an analysis of the Survey on Income and Living Conditions 2005–2008. *Social Inclusion*, Technical Paper. Department of Social Protection Gandon House. <http://www.welfare.ie/en/downloads/technicalpapernumber1.pdf> (09.11.18)
- Maitre, Bertrand; Russell, Helen; Whelan, Christopher T. 2014. Trends in Economic Stress and the Great Recession in Ireland Analysis of the CSO Survey of Income and Living Conditions (SILC). *Social Inclusion Technical Paper*, No. 5. http://www.socialinclusion.ie/documents/2014-04-24_TechnicalPaperOnEconomicStress_pap_FINAL.pdf (09.11.18)
- Marx, Ivo; Van den Bosch, Karel 2007. How poverty differs from inequality. On poverty measurement in an enlarged EU context: conventional and alternative approaches. Ettekanne konverentsil: 34th CEIES Seminar 10-11 September 2007, Helsinki. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1001617/4577263/1-1-I-MARX.pdf> (12.11.18)

- Marx, Ive; Nolan, Brian; Olivera, Javier 2014. The Welfare State and Anti-Poverty Policy in Rich Countries. IZA Discussion Paper Series, IZA DP No. 8154.
- Matsaganis, Manos; O'Donoghue, Cathal; Levy, Horacio; Coromaldi, Manuela; Mercader-Prats, Magda; Rodrigues, Carlos Farinha; Tosi, Stefano; Tsakoglou, Panos 2006. Reforming Family Transfers in Southern Europe: Is there a Role for Universal Child Benefits? *Social Policy and Society*, 5(2), 189–197.
- Maydell, v. Bernd et al. 2006. *Enabling Social Europe*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Miežienė, Rasa; Krutulienė, Sandra 2019. The Impact of Social Transfers on Poverty Reduction in EU Countries. *Baltic Journal of European Studies*, 9: 157–175.
- Nygård, Mikael; Lindberg, Marja; Nyqvist, Fredrica; Härtull, Camilla 2019. The Role of Cash Benefit and In-Kind Benefit Spending for Child Poverty in Times of Austerity: An Analysis of 22 European Countries 2006–2015. *Social Indicators Research*, 146:533–552.
- OECD 2019. CO2.2: Child poverty. OECD Family Database. OECD Social Policy Division – Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. https://www.oecd.org/els/CO_2_2_Child_Poverty.pdf
- Pall, Katre. 2005. Töö- ja pereelu ühitamisest Euroopa riikides. *Acta Politica Estica* nr 2 (2005): 43–53.
- Peil, Nele; Hinno, Krista 2010. *The Estonian Social Survey. Methodological Report*. Tallinn: Statistikaamet.
- Puur, Allan; Vseviov, Hanna 2019. Eesti sündimusareng ja perepoliitika võimalused. *Akadeemia* 2019/3 (360): 387–429.
- Pöder, Kaire; Lauri, Triin; Kroos, Karmo 2015. Eesti kui väikese üleminekuühiskonna perepoliitika – ei uus Põhjala ega vana Euroopa. *Riigikogu Toimetised* 31/2015, lk 168–183.
- Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonide ja soovitude kohaldamise ekspertkomitee järeldused Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi rakendamise kohta Eestis (2015). https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Rahvusvaheline_sotsiaalkindlustus/2015.a_jareldused_9.aruande_juurde.pdf
- Reinomägi, Andra; Sinisaar, Hede; Toros, Karmen; Laes, Tiiu-Liisa; Krusell, Siim; Kutsar, Dagmar; Ilves, Kadi; Abel-Ollo, Katri 2014. *Lapse heaolu mõõtmise käsitlus*. Tallinn: Statistikaamet.
- Rahandusministeerium 2006. Riigi eelarvestrateegia 2007–2010. https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/res-2007-2010.pdf?download=1
- Riigikantselei. (2018). Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/eesti2020/ee2020_tekstiosa_2018-2020_heaks_kii-detud_26.4.2018.pdf
- Riiklike peretoetuste seadus. RT I 2001, 95, 587. <https://www.riigiteataja.ee/akt/27376>
- Riisalu, Helina 2016. Arenenud riikide klassifitseerimine riikliku perepoliitika alusel aastal 2002. *Magistritöö, Tartu Ülikool*. <http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/901/riisalu.pdf>
- Rosenblad, Yngve 2013. Tötamine üldise elukvaliteedi mõjutajana. *Sotsiaaltrendid* 6: 80–105. Tallinn: Statistikaamet. https://www.stat.ee/sites/default/files/2020-07/Sotsiaaltrendid_6.pdf
- Rowntree, Seebohm B. 1901. *Poverty: a study of town life*. Maxmillian, London. <https://archive.org/stream/poverty00unkngoog#page/n18/mode/2up>
- Sánchez, Angeles; Navarro, María 2021. Public Policies of Welfare State and Child Poverty in the European Union. *Sustainability* 2021, 13, 2725. <https://doi.org/10.3390/su1305272>

- Sinisaar, Hede (2015). Vaesuse indikaatorid. Sotsiaaltöö 1: 21–27.
- Sinisaar, Hede (2019). Püsivaesus ja vaesus konkreetsel ajahetkel. Sotsiaaltöö 2: 80–85.
- Smith, Noel 2008. Tackling Child Poverty Dynamics: Filling in Gaps in the Strategy. Social Policy ; Society, Vol. 7, No. 4: 507–519.
- Sotsiaalkindlustusamet. Perehüvitiste liigid. <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/et/lapsed-ja-pere/perehuvitiste-liigid>
- Sotsiaalministeerium 2009. Riiklike perepoliitiliste meetmete analüüs. Tallinn. www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/analuuus.pdf
- Sotsiaalministeerium 2011. Laste ja perede arengukava 2012–2020. <http://sm.ee/et/laste-ja-pere-rede-arengukava-2012-2020>
- Sotsiaalministeerium 2016. Heaolu arengukava 2016–2023. <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023>
- Statistikaamet (statistika andmebaas). <https://andmed.stat.ee/et/stat>
- TÁRKI; APPLICA 2010. Child poverty and child well-being in the European Union. Report for the European Commission. Volume I: Main report. Budapest: Tárki Social Research Institute. http://old.tarki.hu/en/research/childpoverty/report/child_poverty_final%20report_jan2010.pdf
- TÁRKI 2011. Child well-being in the European Union. Better monitoring instruments for better policies. Budapest: TÁRKI Social Research Institute. https://childhub.org/sites/default/files/library/attachments/1289_tarki_chwb_mainreport_online_original.pdf
- Taylor-Gooby, Peter 2005. Problems and Issues in Strengthening Social Safety Nets: Cases of Developed Countries. Published by the School of Social Policy, Sociology and Social Research, University of Kent, UK.
- Thévenon, Olivier; Manfredi, Thomas; Govind, Yajna; Klauzner, Ilya 2018. Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 218.
- Thévenot, Céline 2017. Exits from poverty and labour market changes: taking up a job does not always help to get out of poverty. Lk 419–434 kogumikus Atkinson, Anthony B.; Guio, Anne-Catherine; Marlier, Eric (toim.) Monitoring social inclusion in Europe – 2017 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Toots, Anu 2020. Kuidas uusliberaalid valitsesid bismarckiaanlikku heaoluriiki: tagasivaade eesti sotsiaalpoliitika strateegilistele murdepunktidele. Acta Politica Estica nr 11/2020: 110–136.
- Tiit, Ene-Margit 2005. Elatusmiinimumi ja vaesuspiiride hindamise meetoodika ning sotsiaalsete indikaatorite leidmisel kasutatavate tarbimiskaalude kaasajastamine. Sotsiaalministeerium, AS Resta.
- Vaalavuo, Maria 2015. Poverty Dynamics in Europe: From What to Why. Working Paper 03/2015. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738;langId=en;pubId=7854;type=2;furtherPubs=yes>
- Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011–2015. RT III, 10.05.2011, 1. <https://www.riigiteataja.ee/akt/310052011001>
- Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2021–2023. <https://valitsus.ee/media/3845/download>

- Vandecasteele, Leen 2010. Poverty Trajectories After Risky Life Course Events in Different European Welfare Regimes. *European Societies* 12(2), 257–278.
- Vandenbroucke, Frank; Vleminckx, Koen 2011. Disappointing Poverty Trends: Is the Social Investment State to Blame? *Journal of European Social Policy* 21, 450–471.
- Vanhuyse, Pieter; Medgyesi Marton; Gal, Robert I. 2021. Welfare states as lifecycle redistribution machines: Decomposing the roles of age and socio-economic status shows that European tax-and-benefit systems primarily redistribute across age groups. *PLoS ONE* 16(8): e0255760. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0255760>
- Whiteford, Peter; Adema, Willem 2007. What works best in reducing child poverty: A benefit or work strategy? OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 51, OECD Publishing, Paris.
- Võrk, Andres; Paulus, Alari 2007. Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis: analüüs mikrosimulatsioonimeetodi abil. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Võrk, Andres; Paulus, Alari; Leppik, Cenely 2014. Peredele mõeldud toetuste ning alushariduse ja lapsehoiu rahastamise mõju analüüs vaesusele ja töötamise stiimulitele. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Võrk, Andres; Leppik, Cenely 2015. Miks ei ole suhtelise vaesuse määr hea vaesuse indikaator. <http://mottehommik.praxis.ee/suhteline-vaesus/> (19.06.18)
- Webber, Dominic; Clark, Callum 2017. Persistent poverty in the UK and EU: 2015. Rates of persistent relative income poverty for the UK are compared with other EU Countries. United Kingdom: Office for National Statistics. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/articles/persistentpovertyintheukandeu/2015>

COVID-19 ESIMESES LAINES TALLINNA JA SAAREMAA NÄITEL

HANNES NAGEL¹

1. SISSEJUHATUS

2019. aastal Hiina Rahvavabariigist alguse saanud pandeemia koroonaviiruse haigus COVID-19 ulatusliku leviku kujul on viinud pika kestusega globaalse kriisini. Sebastian Conradi (2018: 183) järgi on epideemilised haigused seotuse ehk globaalse integratsiooni koormav ja ehk ka paratamatu hind. Mainitud hind võib ajuti tunduda sõjaseisukorra lähedase katsumusena, kuna koroonakriisi ei saa pidada tavapäraseks kriisiks. Vaatamata sellele, et Eestis on käimas teine koroonaaasta, mis on andnud paljudele poliitikakujundajatele, organisatsioonidele ja ekspertidele hulga uusi kogemusi koos pidevalt täieneva arusaamaga COVID-19 haigusest, saavad kriisi kulgedes jätkuvalt pihta peaaegu kõik sektorid.

Avalik sektor on inimestel ohustavate kriiside ning ka koroonakriisi puhul olulisim tööle rakenduv kriisijuht, seejuures on kriisiüksustes peamiseks tööriistaks otsustamine. Keskvalitsusele on kriisijuhtimiseks vajaliku otsustamise kujul antud õigus piirata inimeste ja ettevõtjate põhiõigusi ning igapäevast tegutsemist (HOS 2017: §26-33). Ka kohalikul tasandil on õigus langetada otsuseid, mis mõjutavad ulatuslikult tavapärase elukorralduse toimimist, nt haridusasutuste distantsõppele suunamine. Pea igal otsusel on tõsised ja ühiskonnagruppide toimimist või ärisektorite ellujäämist mõjutavad tagajärjed ning seetõttu on ka lõhed ühiskonnas kerged tekkima. Kriisiajal tuleb otsuseid langetada keerulises olukorras, mida on kirjeldatud ka kui VUCA keskkonda (nt Bennett ja Lemoine 2014, Shufutinsky jt 2020). VUCA keskkonnas on otsustamist mõjutamas olukorras tingitud heitlikkus (ingl *volatility*), määramatus (ingl *uncertainty*), keerukus (ingl *complexity*) ja mitmetahulisus (ingl *ambiguity*) ning nendest tulenevad omakorda kriisispetsiifikast lähtuvad tegurid.

Varasematest kriisist otsustamist mõjutavate tegurite alastest uuringutest (Baumann jt 2011, Thomas 2019, Thompson 2014) on teada, et otsustamist mõjutavad eripalgelised asjaolud. Eelnimetatud uurijad on aga keskendunud otsustamise uurimisele just lühiajalistes kriisides. Ka seni Eestis tehtud kriisiuuringud on keskendunud vaid

¹ Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste instituut, kontakt hannes.nagel@tlu.ee

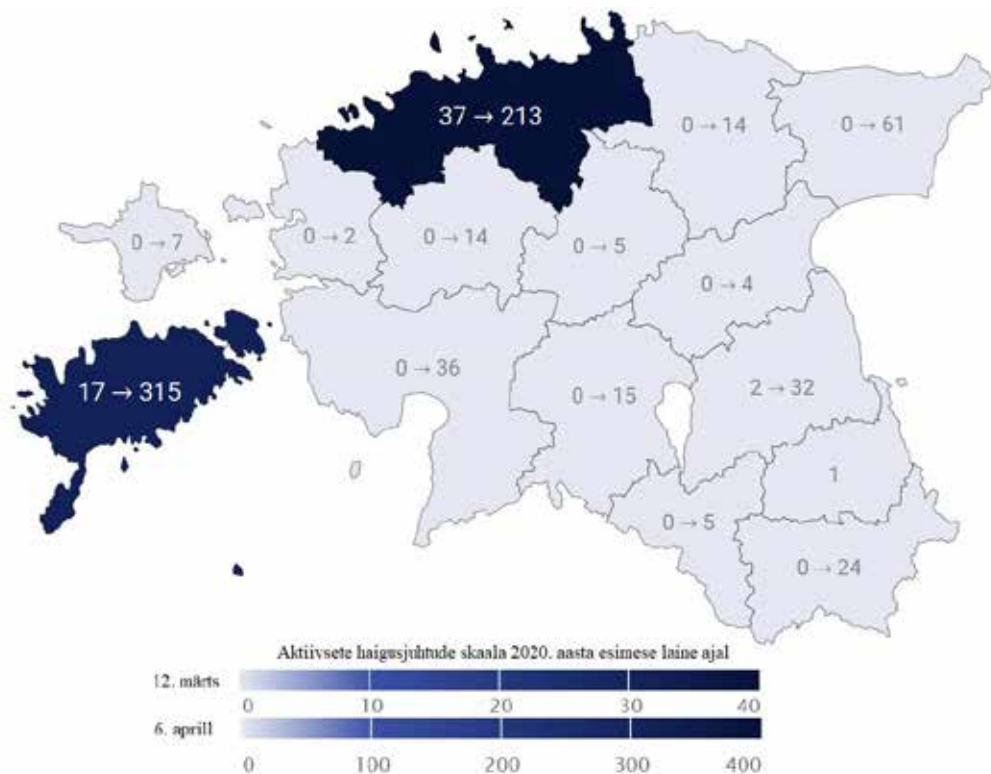
lühiajalistele kohaliku omavalitsuse poolt juhitud kriisidele kommunaal- või loodusnähtuste valdkonnas (nt üleujutus, elektrikatkestus, elutähtsate teenuste kättesaadavus ja elanikkonna teadlikkus) (Siseministeerium 2021: 72). Seejuures on need uuringud keskendunud valmisolekule ressursside ja tehnilisest vaatest (nt Saaremets 2011, Sildnik 2018). Kõrvale on jäetud inimfaktor, otsustamine ja sellest tulenevad eripärad. Selline tendents valitseb ka mujal – otsustajaid otsustamisel mõjutavate tegurite osas on mitmete teoreetikute arvates tõsiseid teadmislünki ning see takistab praktikute võimekust otsustamisest tulenevaid kahjusid paremini hallata (nt Langley jt 1995, Roux-Dufort 2007, Scott 1994, Sommer ja Pearson 2007).

Koroonakriisi otsustamise uurimine võimaldab neid teadmislünki täita. Praeguse kriisi juures on eripäraseks asjaoluks nii uus viirus kui ka kriisi kestus – pandeemiakriisis kolmandat lainet ületades on selge, et selle kriisi pikkust möödame aastates ning seega peaksime seda defineerima kui *pikaajalist kriisi*. Kestva kriisi näitel otsustamist uurides tekib uudne arusaam pikaajalises avaliku sektori juhitud kriisis otsustamist mõjutavatest teguritest. Teisalt võimaldab otsustamisele kui kriisijuhtimise võtmetegevusele keskendumine vaadata kaugemale materiaalsest baasist (ressursid, finantsvahendid jne), mille kuluefektivne ja tulemuslik kasutamine sõltub kriisijuhtimise kui avaliku teenuse puhul otsustajate valikutest. Toimunu kaardistamine aitab mõista kohaliku tasandil kriisisituatsioonis otsustamist pärssinud ja raskendanud tegureid ning pakkuda ka võimalikke lahendusi otsustamise tõhustamiseks pikaajalise kriisi tingimustes.

Metodoloogilises plaanis kombineeritakse siinses artiklis omavahel kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid meetodeid (*mixed methods*). Uuringu peaesmärgiks ongi täita eespool mainitud teadmislünki, analüüsides koroonakriisi esimesest lainest (26.02.–18.05.2020), kaardistamaks nõnda pikaajalise kriisi algfaasis otsustamist mõjutanud tegureid kahes kohalikus omavalitsuses. Üheks alaesmärgiks oli ka Tallinna ja Saaremaa COVID-19 viiruse leviku tõkestamisega tegelevate kriisiüksuste² kaardistamine, mida meedias nimetati vaheldumisi nii staapideks kui komisjonideks, ent mida uuringus intervjueeritud kirjeldasid ja tajusid ka juhtkonna koosolekute ning töörühmadena. Uuringu valimina tuvastati omavalitsuste kriisiüksustes 80 kriisijuhti ja eksperti, kellest võttis osa 51% (41). Neist omakorda intervjueeriti 15 isikut (Nagel 2021: 137). Lisaks keskenduti tegurite väljendusvormidele ehk *kuidas* ja *mil moel* tegurite mõju avaldus. Seetõttu sai uurimisküsimuseks: millised tegurid ja kuidas avaldusid kohaliku tasandi kriisiüksustes pikalt kestva kriisi algfaasis?

Uuringu valimisse kaasati kaks kriisi tõsisemalt kogenud omavalitsust: Tallinna linn kui Harjumaa keskus ja Saaremaa vald. Just need omavalitsused, sh mõjuga maakonnatasandile (Rüütel jt 2020: 11, 23) eristusid esimeses laines teistest Eesti piirkondadest kõrgeimate nakatumisnäitajatega (vt joonis 1 ja tabel 1). Kõrgeima nakatumisnäitajaga

² Kriisiüksusteks nimetatakse erineva suuruse, rolli, koosseisu ja ajalise määramatusega mehitatud kriisijuhtimise süsteeme (kriisikomisjon, kriisistaap, kriisi töörühm jt), mis aktiveeruvad ja/või luuakse kriisi puhkemisel või selle eri faasides. Kriiside keerukusest lähtuvalt on tavapärane, et otsustusprotsessid hõlmavad enam kui üht (Stern 2003: 207), aga ka uuel organisatsioonilisel vormil põhinevat otsustusgruppi (Boin jt 2016).



Joonis 1. COVID-19 haigusjuhtude skaala esimese laine ajal³

Allikas: Nagel 2021: 49

omavalitsuste kriisiüksustes otsustamise uurimine võimaldab kaardistada just omavalitsuste jaoks akuutses kriisis otsustamist, kus olukord on kriitiline või kriisilähedane. Ühtlasi erinevad valitud omavalitsused ka nii oma demograafilise ja sotsiaalmajandusliku olukorra, kui ka saadaval olevate ressursside poolest (vt tabel 1).

Teadlikkus kvaliteetset otsustamist pärssivatest teguritest võimaldaks avalikul sektoril nende tegurite negatiivseid mõjusid maandada ja seega kriisijuhtimist, mis on võrdväärne iga teise avaliku teenusega, elanikele (kulu)efektiivsemalt pakkuda. Vahetute otsustajate seisukohast on vast olulisim küsimus – mida peaksid otsustajad pretsedenditus ja teadmatu kestusega kriisiolukorras otsustamisest kui protsessist ja seda mõjutavatest teguritest teadma? Lewini järgi (1931: 141) on „... valiku tegemise vajadus iseenesest juba stressiallikas“ ning koroonakriis lisab sellele oma kestusega lisanüansi – võib tekkida tunne, et „... pole vahet, mida me teeme, see tuleb pidevalt tagasi“ (Tercatin 2021).

³ Joonisel markerib nool maakonna tasandil nakatunute arvu kasvu ajas kahe kuupäeva (12. märtsi, eriolukorra alguse ja 6. aprilli, esimese laine nakatumisnäitajate kõrghetke) võrdluses.

Tabel 1: Uuringu valimi moodustanud kohalike omavalitsuste võrdustabel

Allikas: Nagel 2021: 48

KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕRDLUSTABEL		
Kohalik omavalitsus	Tallinna linn	Saaremaa vald
Elanike arv	437 619	31 073
Asustustihedus (in/km ²)	2 745,9 in/km ²	11,4 in/km ²
Pindala (km ²)	159,3 km ²	2 718 km ²
Elanike osakaal riigis	33,4%	2,3%
Eestlaste osakaal	52,8% (2020)	97,9% (2019)
Omavalitsuse töötajate arv	ca. 20 000	ca. 1600
Omavalitsuse 2020. a eelarve (MEUR)	ca. 823 700 000	ca. 55 600 000
Omavalitsuse haiglate arv	3	1

Uuringu tulemused pakuvad ülevaate koroonakriisi esimeses laines kohalikul tasandil otsustamist mõjutanud teguritest ning peamiseks leiuks on seejuures asjaolu, et otsustamist mõjutasid enim kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni välised tegurid nagu ajasurve, meedia ja avalikkuse surve, info olemasolu ja keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve. Intervjuudes töid otsustajad esile nt ülesannete rohkest kombineeritult ajanappusega, klikipõhist meediat kui olukordade võimendajat ja otsustusprotsesside mõjutajat, aga ka riigipoolset nõrka juhtimist, infopuudust jne (vt täpsemalt Nagel 2021: 138). Samuti ilmnas ühe huvipakkuva leiuna seegi, et kriisi sügavamalt tunnetanud omavalitsuses (Saaremaa) tunti olulisemana samade tegurite mõju, mis Tallinnas ja seda vaatamata asjaolule, et pealinnas võrdväärse sügavusega kriisi välja ei arenenud. Kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete andmete kombineeritud tulemusi käsitletakse põhjalikumalt tulemuste ja analüüsi peatükis.

Autor peab siinkohal vajalikuks esile tuua, et esimese laine ajal tehtud uuring on pilootuuring baasandmete korjamiseks. Selgus ses osas, kuidas aastaid kestvas kriisis otsustamine ja seda mõjutavad tegurid kohalikul tasandil muutuvad, saabub pärast teise, kolmanda ja võimalike järgmiste lainete jätku-uuringute tulemuste kõrvutamisel ja analüüsimisel. Artikkel rõhutab teiste kriisijuhtimist mõjutavate tegurite kõrval ka inimfaktori mõju, mis on senises kirjanduses mõnevõrra kõrvale jäänud, kuid oli väga akuutse tähendusega kriisi algfaasis. Selle tundmine aitab kriisijuhtimise protsessi paremini mõista ning otsustamise kvaliteeti edaspidi parandada.

Artikkel jaguneb viieks osaks. Esimene kirjeldab avaliku sektori rolli kriisijuhtimise ja otsustuskeskkonna puutepunktides, mille teoreetilised lähtekohad tuginevad Boini jt (2016, 2018), Jaques'i (2007, 2010, 2012, 2014) Rosenthali jt (1989, 2001), Sterni (2003), Thomase (2019, 2020), Thompsoni (2014) jt varasematele uuringutele. Teine osa annab ülevaate mastaapsete kriisikeskkondade dekodeerimist toetavast VUCA

raamistikust, mis rõhutab kriisijuhtide võimekust paindlikult toimida kiiresti muutuvas keerukas keskkonnas. Artikli kolmas ja neljas osa keskenduvad pilootuuringu meetodikale ja annavad ülevaate esmakordselt akuutse kriisi tingimustes kohaliku tasandi otsustamist mõjutanud teguritest, nende väljendusvormidest ja seosemustritest. Viiendas osas on esitatud kokkuvõte ja järeldused keskvalitsuse võimalustest kohalike omavalitsuste toetamisel kriisi algfaasis.

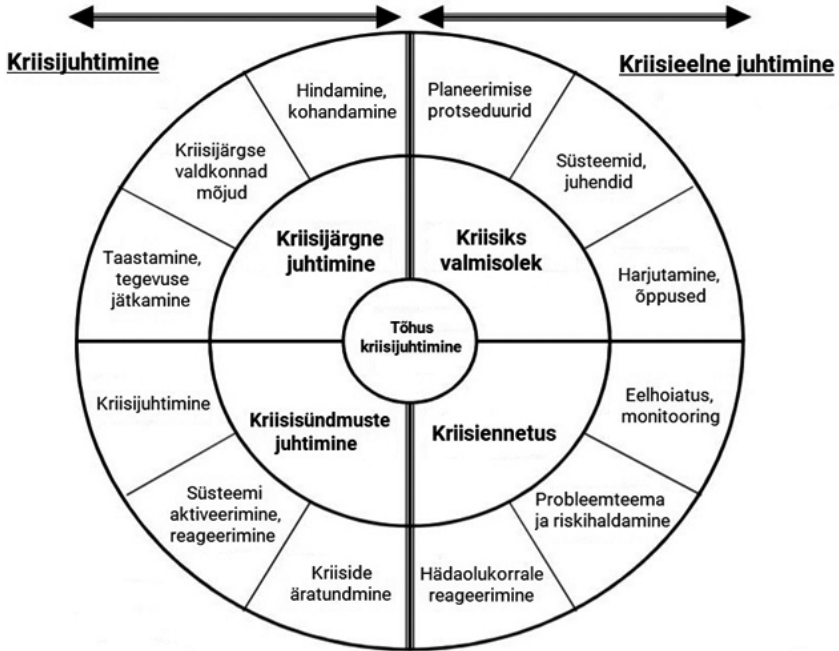
2. TEOREETILINE RAAMISTIK

2.1. Kriisijuhtimise ja otsustuskeskkonna puutepunktid

Mõistel kriis on mitmeid erinevaid definitsioone. Sõna ise pärineb kreekakeelsest tüvest *κρίσις* (*krísis*), mis vastab sõnale „otsus“ (Paraskevas 2006: 892) – nii võib öelda, et otsustamine on kriiside anatoomia lahutamatu osa. Samas on Eastham jt (1970) tabavalt märkinud, et kriis on termin, mida kõik kasutavad, aga üheselt defineerida ei suudeta. Näiteks Rosenthali jt (2001) kirjelduses on kriis eksistentsiaalne oht. Kriisi on laiemalt mõtestatud ka kui „*tõsist ohtu grupi, organisatsiooni või kogukonna alusväärtustele, põhistruktuuridele ja süsteemi normidele, mis ajasurve ja kõrge määramatuse tingimustes toovad vajaduse elulise tähtsusega otsusteks*“ (Rosenthal jt 1989: 10). Stern (2003: 3) on samuti kriisi defineerinud väärtuste kaudu – olukorrana, kus kaalul on riiklikud, organisatsiooni või isiku väärtused.

Ka Boini jt (2018) järgi ilmnevad kriisid just sellistes olukordades, kus ohus on põhiväärtused (nt turvalisus, heaolu, tervis) või eluliselt olulised süsteemid (nt õigusriik, tervishoiusüsteem). Kriisilolukordade keerukus seisneb Jonesi (2013) kohaselt selleski, et praktikas on väga raske kehtestada rutiinne, tegevusjuhiseid ja protseduure, kuna iga olukord on unikaalne ja ootamatu. Eraldi väljakutseks on kriisi sageli ootamatu teke (Klein ja Eckhaus 2017: 227), samas võib kriis Sterni (2003: 45) järgi kesta nädalaid, kuid või nagu koroonakriis – isegi aastaid. Seejuures eeldatakse mingeid sündmusi kriisina määratledes, et sekkumise korral suudetakse kaotusi ja negatiivseid tagajärgi piirata, mistõttu annab kriisiks kvalifitseerimine üllatuslikult hoopis põhjust optimismiks, sest selles kätkeb aimdus, et kui otsustajad end kokku võtavad, tulla üheskoos sellest välja; kui seda ei suudeta teha, areneb kriisist katastroof (Boin jt 2018: 24).

Kriise võib tõlgendada ka kui otsuste langetamise aega (Brecher 1993, Janis 1989). Seetõttu käib kriisisituatsioonis kahjude maandamiseks vilgas tegevus, mida tunneme kriisijuhtimise mõiste all. Kriisijuhtimist on defineeritud kui mitme tasandi (nt poliitikakujundajad ja operatiivtasand) tegevuste kogumit, mille eesmärgiks on vähendada pakilise ohuga kaasnevaid võimalikke tagajärgi (Boin jt 2018: 29). Coombsi (2014) järgi seisneb kriisijuhtimise põhiväärtus selle võimes ennetada ja minimeerida kahju, mida kriis võib organisatsioonile ja selle sidusrühmadele tekitada. Bundy jt (2017: 1663) kohaselt hõlmab see nii organisatsiooni juhtide tegevust kui suhtlust, mis püüab kahandada kriisi tõenäosust ja tööd kriisist tuleneva kahju vähendamiseks.



Joonis 2. Probleemteema ja kriisijuhtimise suhestumise mudel

Allikas: Jaques 2007: 150; täiendanud Nagel 2021: 18

Jaques (2007: 150) kirjeldab kriisijuhtimist nelja põhifaasina (vt joonis 2), milles eristuvad kriisiks valmisolek, kriisiennetus, kriisisündmuste juhtimine ja kriisijärgne juhtimine, kusjuures esimese kahe faasi puhul on tegemist ennetava kriisieelse juhtimisega. Sealjuures käsitleb Jaques (2007, 2014) kriise probleemteemadena⁴, mis võivad, aga ei pruugi kriisideks areneda. Kriisi ärahoidmiseks on tarvis sekkuda. Seda saab teha nt probleemteema juhtimise (ingl *issue management*) kaudu, mis varajase hoiatus- või kriisieelse juhtimise mehhanismina (Boe 1979: 4, Jaques 2012: 38) aitab tagada süsteemset kriisiennetust (Smith 2005: 312) ja toetab üleminekut eesmärgilt tegudele (Heath 2010: 440). Selleks on oluline vaadelda kriisijuhtimist strateegilises plaanis mitte ainult kui taktikalist reageerimist kriisi puhkemisel, vaid kui ennetavat teadmiste ja tegevuste kogumit (Heath 2005: 460), mis hõlmab omavahel seotud protsesse alates kriisi ennetamisest kuni sellest taastumiseni (Jaques 2007: 148).

Boin jt (2016: 15) toovad esile viis strateegilise kriisijuhtimise ülesannet: mõistmine (ingl *sense making*), otsustamine ja koordineerimine (ingl *decision-making and coordinating*), mõtestamine (ingl *meaning making*), vastutamine (ingl *accounting*) ja

⁴ Probleemteema (ingl. *issue*) on organisatsiooni sisemine või väline lahendamata asi, seisund või juhtum, millel on märkimisväärne mõju organisatsiooni toimimisele (King 2015: 19, vt lähemalt ka Nagel 2021: 10-12), arengule, praegustele või tulevastele huvidele (Regester ja Larkin 2002: 31, 42). Probleemteema ja kriis on omavahel seotud, kuna esimene võib eskaleeruda kriisiks (Jaques 2014: 7).

õppimine (ingl *learning*). Avaliku sektori kriisijuhtimises on nende ülesannete täitmise peamiseks väljundiks kriisiüksustes otsuste langetamine. Goldsteini ja Hogarthi (1997) järgi saab igale otsusele viidata kui keerulisele kombinatsioonile ühest või mitmest hinnangust ja valikust, mistõttu on valikud ja hinnangud otsuse tunnetuslikud komponendid. Tuleb arvestada, et kriisis tehtavaid otsuseid mõjutavad ka väga erinevad tegurid, milles domineerivad Sterni (2003) kohaselt institutsionaalsed reeglid ja asjakohasuse normid, mis kriisitingimustes on siiski üsna keerukad.

Shahsavarani ja Adabi (2015: 222) järgi mõjutavad otsustamist erinevad tegurid, mille keskmes jõuavad nii indiviidid, rühm kui organisatsioon (Russo ja Schoemaker 2014: 1) järelduseni selle kohta, milliseid tulevasi tegevusi jätkata püstitatud eesmärkide saavutamiseks olemasolevate ressursside piires. Sterni (2003: 213) järgi seisavad kriisisituatsioonis otsustajad tavapärase teadmiste toetumise idee kokku kukkumisel silmitsi väljakutsega kohandada oma mõtlemist ja rutiine väga keerulistes ning suure stressitasemega oludes.

Kirjanik Alfred H. Lewis on sedastanud (1910: 339), et „...*kõige parem on teha õiget asja, järgmine parim asi on teha valet asja; kõikidest asjadest kõige halvem on täiesti paigal seista*“. On oluline teadvustada, et kriisitingimused võivad otsustamise kõrval viia ka *mitteotsustamiseni*, mis Eugene V. Wolfensteini (1967) järgi avaldub nii otsusena, mida ei tehta; otsusena mitte otsustada kui ka otsusena mitte reageerida. See võib omakorda viia organisatsiooni ja otsustajate halvatuseni, kus poliitikakujundajad ja teised kriisijuhid on ülekoormatud sündmuste survega sel määral, et nad ei ole võimalised enam tegutsema ning sündmused arenevad omasoodu (t Hart jt 2008: 237). Olukorras, kus otsuseid siiski tehakse, võib võimetus määratusega ja olukorra pideva muutumisega toime tulla mõjutada ka otsustaja(te) suutlikkust infot töödelda – näiteks võib jääda tähelepanuta alternatiivsetest allikatest pärinev väärtuslik info ja seega võidakse tõlgendada valesti COVID-19 puhangute faase (Berger jt 2020: 1), mis võib viia võimalike katastroofiliste tagajärgedega otsusteni (Cancryn 2020, Chater 2020).

Thomase (2019, 2020) järgi on kriisides otsustamise kui probleemi tuum siiski selles, et otsustajate piiratud arusaam kriiside otsustusprotsessidest ja -käitumisest võib viia vigade ja valede otsusteni. Ühe olulise järeldusena valdkonna uuringute tulemustest ongi toodud välja seda, et teadvelolek taju-, kommunikatsiooni- ja organisatoorsest häiretest grupiprotsessides nagu otsustamine võimaldab nende ilmnemise sagedust ja tõsidust tulevikus vähendada (Janis ja Mann 1977, Janis 1982: 260–276).

2.2. VUCA kui kriisikeskkonna dekodeerija

Warren Bennis (2007) kohaselt on peamiseks maailma stabiilsuse ohuks juhtimine suureneva üleilmastumise ja pandeemiate – ehk kriiside ajajärgul. Tõsistel kriisidel on suur potentsiaal paisata organisatsioonid, kogukonnad ja elanikkonnad heitlikku, ebakindlasse, keerukasse ja mitmetahulisesse VUCA keskkonda (Shufutinsky jt 2020: 20), mille täpsemaks määramiseks on abiks Nathan Bennetti ja James Lemoine'i (2014^b) formuleeritud VUCA maatriks (vt joonis 3).

Maatriks, mis baseerub Warren Bennis ja Burt Nanuse (1985) väljatöötatud juhtimisteooriatel, võeti kasutusele USA relvajõudude õppetöös⁵, kus peeti vajalikuks aegsasti valmistuda külma sõja lõpule järgnevaks ajastuks, kus tuleb VUCA-tüüpi kriise mõtestada ja juhtida lähtuvalt keskkonnamõjuritest. VUCA on akronüüm, milles tähed tähistavad nelja peamist kriisi iseloomustavat tunnust: V (heitlikkus, ingl *volatility*), U (määramatus, ingl *uncertainty*), C (keerukus, ingl *complexity*) ja A (mitmetahulisus, ingl *ambiguity*).



Joonis 3. VUCA raamistiku maatriks

Allikas: Bennett ja Lemoine 2014^b: 27; täiendanud Nagel 2021: 24

⁵ Täpsemalt USA Maaväe Sõjakolledžis (ingl *U. S. Army War College*), kus see 1987. aastal lisandus õppekavasse, et militaarjuhid omandaksid võimekuse omada selget visiooni, diferentseerida oma mõtteviisi ja pakkuda paindlikkust strateegilistes tegevustes, nagu rünnak, kaitse ja lahingukoollitus keskkonnas, mis pidevalt muutub (Allen ja Coates 2009, Volker 2011).

VUCA maatriks (vt joonis 3) kirjeldab keskkonda, kus Bennetti ja Lemoine'i (2014^a: 311–317) järgi tegelevad otsustajad olukordadega, mis muutuvad kiiresti ja ettearvamatul viisil, kus kriitiline teave pole kättesaadav, üksteist tihti vastastikku ettenägematul moel mõjutavaid keskkonnast tulenevaid elemente on palju ning need kujundavad tegevustes ebaselged prioriteetid (Nagel 2021: 24). Selles võib leida teatud sarnasusi ka kaoseteooriaga.

Maatriks näitab, et kriisijuhtimine tugineb suuresti otsustamisel, ent otsused ei sünni vaakumis ning neid mõjutavad erinevad tegurid (Nagel 2021: 7, Thomas 2019: 28), mille mõju otsustajatele pole koroonakriisi kontekstis seni peamise kriisijuhi – avaliku sektori, sh kohaliku omavalitsuse tasandil laialdaselt veel uuritud. Oluline on märkida, et juhtimine VUCA kriisireaalsuses hõlmab ka olemuslike vastuolude aktsepteerimist ja paradokside omaks võtmist organisatsiooni tasandil (Lewis 2000). Näiteks on otsustamine otseses seoses vastutuse võtmisega. Kriisid põhjustavad aga kummalisi olukordi – kõik eeldavad ja ootavad juhtidelt vastutuse võtmist, ent kriisikeskkonna tingimused muudavad selle väga raskeks ja kohati soovimatuks (Boin jt 2016: 144). Seejuures on täheldatud, et mida tõsisem on otsustajate ees seisev kriis, seda väiksem on tõenäosus rakendada efektiivset otsustamist (Holsti 1972, Janis 1982, Lebow 1981).

VUCA raamistikku on kasutatud nii organisatsioonide juhtimise (Brodie 2019, Çiçeklioğlu 2020), juhtide strateegilise mõtlemise (Moore 2014), muutuste katalüsaatorite (Orišek ja Scwarch 2020), juhtimist mõjutavate tegurite (Nagel 2021, Pandit 2020) ning ka pandeemia mõjude (Nangia ja Moshin 2020) uuringutes. Samas VUCA raamistikus otsustamist mõjutavate tegurite alastest uuringutest avaliku sektori tasandil on üks olulisemaid Cliff Thomase (2019) Colorado Ülikoolis kaitstud väitekirj, milles uuriti põimunud ja muutuvaid kontekstuaalseid otsuste langetamist ning mõtestamist mõjutavaid tegureid looduskatastroofi (hiidmaastikupõlengute) tingimustes. Thomase (2019) uuringus töötati välja avalikus sektoris otsustusprotsesse mõjutavate tegurite tüübid, mida kombineerituna Matthew P. Thompsoni (2014: 638) välja arendatud kontseptuaalse mudeliga juhtumipõhistest otsuseid mõjutavatest teguritest on kohandanud Nagel (2021: 29) kohalike omavalitsuste kriisiüksuste otsustajate vajadustele vastavaks; selle abil on võimalik kaardistada nii sisemiste kui välimiste tegurite mõju otsustamisele ja see võimaldab teatud tegurite mõju otsustamisele maandada.

Ühest küljest võiks väita, et see, mis teeb praeguse tervisekriisi väljakutsena ainulaadseks, on endiselt ebaselge. Kui tegemist on Meyeri (1982) järgi keskkonna vapustusega, siis me kohaneme ja ootame olukorra normaliseerumist. Samal ajal on võimalik, et koroonakriis on midagi täiesti uut ja väärib eraldi kategooriat. Kuid määratletud või mitte, kujutab kriis alati endast sügavat ebakindlust, mida Teece jt (2016) järgi väledad organisatsioonid juhivad hästi tänu tajumisvõimele ja rutiinile (Worley jt 2014). Juhul, kui koroonakriis on Talebi (2007) mainitud kriiside „*must luik*“, saame õppida signaalidest, mida enne tõsise kriisi puhkemist ignoreerisime ja tugevdada tuleviku tarbeks selliste pöördepunktide äratundmist.

Nangia ja Moshini (2020: 931) järgi on koroonakriisi VUCA maatriksisse sobituva kriisi ideaalnäide selle poolt põhjustatud kiirete sotsiaalsete, majanduslike, poliitiliste, aga ka tehnoloogiliste muudatuste tõttu. Koroonakriisi muudab unikaalseks selle mitmetahulisus, mida ilmestab asjaolu, et see ei ohusta mitte ainult elanike elu ja tervist, vaid ka majandushuve, ühiskondlikke ja poliitilisi institutsioone (Nagel 2021: 13). Seetõttu tuleb edukaks kriisijuhtimiseks väljapääsmatult tagada avaliku sektori tasandite koordineeritud koostöö.

2.3. Otsustamise kui kriisijuhtimise põhilise tööriista mitmetahulisus avalikus sektoris

Avalikku sektorit peetakse vastupidavaks selle kõrge suutlikkuse tõttu taluda järske muutusi ja kriise (Rochet jt 2008: 63). Kriisijuhtimine on avaliku võimu teostamise vastupidavuse jaoks olenemata tasandist siiski üks keerulisemaid katsumusi. Näiteks Harutä jt (2009: 72) rõhutavad, et halduskäsitluse osas on omavalitsuse kui kollektiivse toimija tehtud valiku tagajärjed seotud üldise heaolu saavutamise, mille tarbeks tuleb pidevalt mobiliseerida jõupingutusi soovitud eesmärkide saavutamiseks, valides selleks olemasolevaid vahendeid. Seetõttu on ühiskonna huvi otsuste ja otsustamise kui protsessi osas avalikus sektoris õigustatud, kuna üldsuses domineerivad kesksed küsimused nagu *kelle jaoks, kelle poolt ja kuidas* (samas: 72).

Tasandite vaates eristuvadki kriisijuhtimises keskvalitsus ja kohalik omavalitsus, seda nii ülesannete, vastutuse, kui volituste ja kättesaadavate ressursside ning ka mainitud vastupidavuse vaatest. Kohalik omavalitsus on kodanikule lähim kokkupuutepunkt riigiga, mis vastutab oma haldusterritooriumi piires ka mitmete selliste valdkondade toimepidevuse tagamise eest, mis koroonakriisis suurima surve all on – näiteks sotsiaalvaldkond või koolivõrk. Kriisijuhtimine, mida võib käsitleda ka kui avalikku teenust, võib panna omavalitsusele suure erakorralise koormuse, mille jaoks ei pruugi olla eksperte, varasemat kogemust ega piisaval määral infot, aga mis võib kaasa tuua suured riskid ja suure vastutuse. Ometigi on OECD (2021) leidnud, et koroonakriisis on lähimuse⁶ põhimõtet arvestades otstarbekas lahendada paikseid koldeid ja kriise eelkõige rohujuure tasandil, kui võimalik. Kohalikul omavalitsusel lasub seega suur vastutus ning kohustused, millega kaasneb vajadus otsustada. Keerulised tingimused, milles otsustamine aga kriisijuhtimise tingimustes toimub, mõjutavad otsustamist kui protsessi, selle tõhusust ja kvaliteeti – see kehtib ka avaliku sektori nn rohujuuretasandil kohalikus omavalitsuses.

Suurbritannia algne karjaimmuunsuse plaan on näide sellest, kuidas otsuste kvaliteedi tase on otseses seoses nakatumisnäitajaga (Cheshmehzangi 2020: 616–617) ning see tõlgendub tervishoiukriisis kahetsusväärsetl kaotatud inimeludesse, aga ka sotsiaalmajandusliku kahju sügavuses. Seevastu Brasiilia, kus keskvoim pisendab probleemi tõsidust, on tagajärjed olnud rasked (Ferigato jt 2020: 1636, Taylor 2020: 15–16). Sellistes tingimustes võivad tekkida ka tõsised konfliktid avaliku sektori erinevate tasandite vahel

⁶ Lähimus ehk subsidiaarsus on kriisijuhtimise üks põhimõtteid, mille kohaselt juhitakse kriisi ja viiakse sellega seonduvad tegevused ellu nii madalal tasandil kui võimalik ja nii kõrgel tasandil kui vajalik (Siseministeerium 2021: 8-9).

(Maor ja Howlett 2020: 235) ning kohalik omavalitsus võib jääda väga keerulisse seisusse. Samas ei pea näidet kohaliku omavalitsuse rasket olukorras viiruskriisi lahendamisel otsima kaugelt – kohalikel omavalitsustel esines esimese laine ajal ka Eestis erinevaid raskusi (nt Riigikontroll 2021^{a,b}).

Koroonakriis on esile toonud nii otsustamisprotsesside kui ka otsuste tegemise ning nendest tulenevate meetmete rakendamise probleeme. Konkreetse kriisi keerukus avaldub valitsustasandil eelkõige rasketes valikutest, kus ühest küljest poliitikakujundajad peavad võtma sihiks rahva tervise ja ohutuse tagamise, et reageerida ohule, mida iseloomustavad ulatuse teadmatuse, kõrge ajasurve ja suur määramatus (Schippers ja Rus 2021). Teisest küljest raskendavad valikuid majandusega seonduvad väljakutsed alates selle käigus hoidmisest kuni kahjude optimeerimiseni, mida viirusleviku tõkestamiseks rakendatavad meetmed paratamatult kaasa toovad. Viimasest sõltub ühiskonna toimimine ja heaolu, mille tõrked võivad omakorda uusi kriise esile kutsuda.

Conradi (2018: 137–139) järgi on ajalooline reaalsus kohapeal palju segasem ja killustatum kui makroperspektiividest välja paistab, mistõttu on oluline mõista ka individuaalset toimimist mikrotasandil uurides otsuste sündimise kriisiaegset tegelikkust. Positiivse külje pealt saab tõdeda, et kriisijuhtimise ja otsustamise protsesse ja süsteeme on võimalik tõhusamaks, vastupidavamaks ning paindlikumaks disainida. 't Hart (1991: 270) on märkinud, et oluline ongi keskenduda just otsustamisprotsesside tõhustamisele, sest see toob rohkem paremate tulemustega otsuseid. Süsteemide ja protsesside toimepidevuse parandamine on eriti oluline maailmas, mida ilmestavad järjest enam globaalse ja kõiki eluvaldkondi haarava megakriisi tüüpi katsumused (Helsloot jt 2012: 5–6), milleks on osutunud ka COVID-19 pandeemia (Boin jt 2020: 189).

3. METOODIKA

Pilootuuringu ülesehitus lähtus kombineeritud meetodist (ingl *mixed method*), mis Tashakkori ja Creswelli (2007: 4) järgi annab uurijale teatava eelise andmete kogumisel ja analüüsimisel, integreerides leide ja võimaldades teha järeldusi, kasutades sama uuringu raames kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid meetodeid, mis komponente ühendades võimaldab nii laiendada kui tugevdada uuringu järeldusi (Schoonenboom ja Johnson 2017: 110). Valitud meetoodika võimaldab uuringu eesmärki silmas pidades kirjeldada seda, *mis* otsustajaid mõjutab, hinnata tegurite mõju ja omavahelisi seoseid ning anda ülevaade tegurite väljendusvormidest ehk *kuidas ja mil moel ning kuivõrd* tegurid otsustajatele mõju avaldasid.

Uuringu algperioodiks sai 26.02.2020, mil koroonaviirusest lähtuv oht muutus Eestis aktuaalseks – sel kuupäeval tuvastati riigis esimene nakatunu (Terviseamet 2020^a) ja Vabariigi Valitsus moodustas koroonaviiruse leviku tõkestamise tööühema (Vabariigi Valitsus 2020). Uuritav periood lõppes koos eriolukorraga 18.05.2020. Valimisse kaasati kahe Eesti omavalitsuse – Tallinna linna ja Saaremaa valla – kriisiüksuste otsustajad, kes tegelesid eelmainitud ajavahemikus COVID-19 viirushaiguse leviku

tökestamisega. Valitud omavalitsused eristusid esimese laine alguses ja keskel teistest Eesti omavalitsustest, aga ka piirkondadest laiemalt kõrgeimate nakatumisnäitajatega, mille olulisust ilmestab seegi asjaolu, et 48,5% esimese laine ohvritest olid pärit valimi piirkonnast (Rüütel jt 2020: 32) ning 70% Eestis haiglaravi vajanud patsientidest sai haiglaravi neis omavalitsustes (Liive 2020, Nagel 2021: 49), mis oli kohaliku tasandi tervishoiuvõrgustikule tõsiseks katsumuseks – seega oli neis omavalitsustes kriisi statistiliste näitajate järgi ka kõige tõsisem.

Uuring koosnes kolmest järjestikusest etapist: 1) dokumendianalüüs, 2) ankeetküsitlus vahemikus 17.12.2020 – 26.02.2021 ja 3) poolstruktureeritud intervjuud vahemikus 19.01.2021 – 04.02.2021 (vt täpsemalt Nagel 2021: 53, 168). Ankeetküsitluse (vt täpsemalt Nagel 2021: 51, 165–167) eesmärk oli kaardistada otsustajate hinnangud lähtuvalt VUCA-kriise uurinud Thomase (2019) ja Thompsoni (2014) uuringutes varasemalt käsitletud mõjuteguritest. Kuna koroonakriis oli ja on teatud aspektides siiani uudne nähtus, siis Denscombe'i (2003: 165) kohaselt on sobilik kasutada intervjuud nii tundmatu valdkonna kui ka tundliku, raske ja personaalse teema, valdkondade, aga ka emotsioonide uurimiseks. Valitud meetod võimaldas koguda vajalikke baasandmeid poolstruktureeritud (ingl *semi-structured*) intervjuude paremaks planeerimiseks.

Ankeetküsimustikus paluti Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste otsustajatel hinnata 5-palli (1-min ja 5-max) skaalal kaheksa põhiteguri – stress, abituse, meedia ja avalikkuse surve, ajasurve, grupisurve, info olemasolu, enda eest hoolitsemine, ning keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve – tunnetatud mõju otsustamisele, mõeldes tagasi esimesele lainele. Ankeetküsitlus saadeti 80 otsustajale, neist vastas 51% ehk 41 isikut (26 Tallinnast ja 15 Saaremaalt). Otsustajad jagunesid ametiprofiili alusel nelja kategooriasse: 1) omavalitsuse volikogude ja (linna/valla)valitsuste liikmed, 2) omavalitsuse ametite juhid, 3) omavalitsuse ametnikud ja 4) organisatsiooni välised eksperdid (vt täpsemalt Nagel 2021: 58, 170).

Ankeetküsitlusele vastanutest valiti uuritavate tegurite mõju süvitsi mõistmiseks ametiprofiili gruppidest kokku omakorda 15 isikut, kellega viidi läbi intervjuud kogumahuga ligi 11 tundi. Eri tasandi esindajate kaasamine kvalitatiivsesse uurimuse ossa võimaldas saada laiemat ülevaadet tegurite kohapealsetest väljendusvormidest. Kuna kriisiüksuse koostöö ja üksteisemõistmine on kriisi lahendamisel võtmetähtsusega, olid fookuses eelkõige omavalitsuse otsustajad (vs kaasatud organisatsioonivälised eksperdid) (Nagel 2021: 169). Kuna intervjuud toimusid koroonakriisi teise laine aktiivse faasi ajal, oli intervjuueeritavate valiku puhul tegemist osaliselt ka mugavusvalimiga – kõiki otsustajaid ei olnud võimalik tabada põhjusel, et nad olid teise laine haldamisega hõivatud. Siiski õnnestus intervjuuerida kõigi nelja eelmainitud kategooria esindajaid.

Metoodika piiranguna tuleb esile tuua asjaolu, et ankeetküsitluse alguseks oli eriolukorra lõpust möödunud 213 päeva ning esimese laine algusest 295 päeva. Seetõttu tuleb arvestada sellega, et toonaste sündmuste mäletamine võis olla aja möödumise tõttu raskendatud. Uuringu läbiviimise ajal oli Eesti aktiivses COVID-19 teise laine faasis, mistõttu olid mõlemad sihtrühmad hõivatud kriisijuhtimisega.

4. TULEMUSED JA ANALÜÜS

COVID-19 esimese laine ajal loodi Eestis mitmeid erineva tasandi kriisijuhtimise mehhanisme (Terviseamet 2020b: 2, 7). Uuringu ühe tulemusena kaardistati dokumendianalüüsi käigus Tallinna ja Saaremaa omavalitsuste kriisiüksuste võrgustikud koos otsustusprotsessides reaalselt osalenud üksustega (Nagel 2021: 55, 173). Selgus, et Tallinnas moodustati kriisi algaasis informaalne (dokumenteerimata loomiskäiguga) COVID-19 töörühm, mille kõrvale omakorda moodustati eriolukorra kehtestamisel COVID-19 meetmete rakendamise töörühm, mille ülesandeks oli kriisijuhtimisega vahetult tegeleva töörühma otsuste rakendamine (Tallinna Linnavalitsus 2020). Saaremaa vallas juhtis kriisi esmalt ajutine mitteformaalne komisjon, mida eriolukorra alguseks vormistada ei jõutudki ning mis asendus siiski uue, kuid formaalse COVID-19 komisjoni (Saaremaa Vallavalitsus 2020). Kuigi mõlemas omavalitsuses olid olemas formaalsed kriisikomisjonid (vastavalt Tallinna kriisikomisjon ja Saaremaa kriisikomisjon), jäid need otsustamisest sisuliselt kõrvale. Tulemustest lähtub, et uute kriisiüksuste all oli veel teadmata hulk erinevaid ametite ja osakondade kriisiüksusi, lisaks ka allasutuste (s.t SA, OÜ, MTÜ, AS) kriisiüksused (Nagel 2021: 56).

Olulisemateks otsustamist mõjutanud teguriteks hinnati kriisi algusfaasis otsustajate poolt keskmiste kaupa ajasurve, stress, meedia ja avalikkuse surve ning keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve (Nagel 2021: 70). See vastab ka VUCA-keskkonna kriisi tunnustele, kus otsustamist mõjutavad eripalgelised ning tihti kontrollimatud tegurid, milleks organisatsioonivälised tegurid paratamatult ka on. Organisatsiooniväliste (keskkonnast lähtuvate) ja sisemiste (kriisiüksusest lähtuvate) tegurite võrdluses hinnatigi tõsisemaks väliste tegurite (ajasurve, meedia ja avalikkuse surve, info olemasolu, keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve) mõju – väliste tegurite keskmine oli 3.31/5 võrrelduna sisemiste tegurite (stress, enda eest hoolitsemine, grupisurve ning abituse) keskmise näitajaga 2.79/5 (Nagel 2021: 140). Vähem mõjutavaks hinnati mõnevõrra üllatuslikult info olemasolu kui mõjufaktor, lisaks ka enda heaolu eest hoolitsemine, grupisurve ja abituse. Lisaks ilmneseid intervjuudes kolm täiendavat otsustamist mõjutanud tegurit, milleks olid varasemate kogemuste olemasolu, riskitaju ja emotsioonid. Otsustamist mõjutanud põhi- ja lisategurite väljendusvormid (34) on kokkuvõtvalt esile toodud tabelis 2.

Mõjumäärade hinnangute kõrvutamisel omavalitsustes ilmnes (vt joonisel 4), et Saaremaa otsustajad tunnetasid tegurite mõju keskmisest tugevamalt – see on kooskõlas ka kriisi sügavuse erinevusega esimeses laines uuritud omavalitsuses. Uuringust selgus, et Saaremaal ilmnes tegurite mõju juba probleemteema juhtimise (ingl *issue management*) faasis perioodil 26.02–3.03.2020, ajal, kui toimusid arutelud võrkpallimängude lubamise üle. Peamiste võrkpallimängude toimumise lubamise otsust mõjutanud teguritena tõid Saaremaa kriisijuhid esile meedia-, avalikkuse ja kogukonna survet, riigi tasandi segaseid sõnumeid, ebaselget seadusruumi ja tol hetkel saadaval olnud infot (Nagel 2021: 115–118, vt lähemalt Kuressaare võrkpallimängude juhtumi analüüsi Nagel 2021:

Tabel 2: Otsustamist mõjutanud tegurid ja nende väljendusvormid

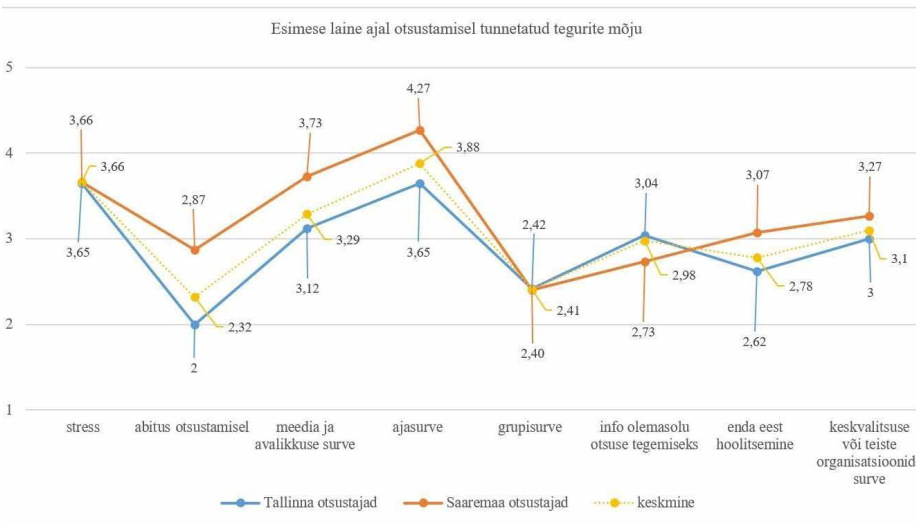
Allikas: Nagel 2021: 138

PÕHITEGUR	VÄLJUNDID
Ajasurve	1. Kiiresti otsuste tegemise vajadus; 2. ülesannete rohkus kombineeritult ajanappusega; 3. ajasurve perioodilisus.
Stress	1. Töökoormuse kasv ja pikad tööpäevad; 2. elanike ootuste tajumine kui stressiallikas; 3. adrenaliini jõul töötamine.
Meedia ja avalikkuse surve	1. Meedia infonälg; 2. proaktiivne kommunikatsioon; 3. klikipõhine meedia kui olukordade võimendaja ja otsustusprotsessi mõjutaja; 4. eri sihtrühmadeni jõudmise eripärad.
Abitus	1. Lootusetuse tunne – elu on jäädavalt muutunud; 2. tunnetatud omapäi jäetus.
Grupisurve mõjurid ja ilmingud	1. Tugeva juhi, süsteemi ja distsipliini olemasolu; 2. arutelud, vaidlused ja eriarvamused.
Info olemasolu	1. Infopuudus – Terviseametist oli keeruline infot saada; 2. soov olla riiklikku kriisikomisjoni kaasatud.
Enda heaolu eest hoolitsemine	1. Füsioloogiliste vajaduste ja turvalisusvajaduse täitmine; 2. läbipõlemine ja selle ennetamine.
Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve	1. Riigipoolne nõrk juhtimine ja vähene tugi; 2. riiklikult koordineerimata ja segased juhised; 3. seadusruumi ebaselgus; 4. „üks lahendus sobib kõigile“-lähenedamise problemaatika.

LISATEGUR	VÄLJUNDID
Varasemate kogemuste olemasolu	1. Isikliku tasandi kogemuse olemasolu positiivne mõju; 2. organisatsioonilise tasandi kogemuste puudumise negatiivne mõju; 3. ebarealistlikud ja vähesed kriisiõppused.
Riskitaju	1. Riskitaju erinevus Tallinnas ja Saaremaal; 2. maskikandmise problemaatika kui näide esimese koroonalaine aegsest ohutajust; 3. avaliku sektori kommunikatsioonivalikud avalikkuse riskitaju mõjutajana; 4. mitmed mandri omavalitsused ei võtnud kriisi alguses tõsiselt.
Emotsioonid	1. Hirm; 2. tulised ja kirglikud arutelud; 3. toimetulek prognoositavate ja reaalsete surmajuhumitega; 4. avalik kriitika kriisi kõrghetkel; 5. pingutuse järelekajad.

119–125). Kuivõrd tegurite mõju avaldus juba probleemteema faasis, enne olukorra kriisiks eskaleerumist, võib kaaluda ka otsust mõjutavaid tegureid kui katalüsaatoreid olukorra kriisiks arenemisel. Sarnane tendents avaldus pehmendatud kujul ka Tallinnas perioodil 26.02–12.03.2020, kus enne nakatumiskõvera ülespöördumist mõjutasid otsustamist lisaks Saaremaa juhtumile peamiste teguritena ajasurve, meediasurve, seadusruumi ebaselgus aga ka erinevad arusaamad kahjudest (Nagel 2021: 127–129, vt lähemalt Tallinna Kirkorovi kontserdi juhtumi analüüsi Nagel 2021: 125–132). Seda olulisem on probleemteema äratundmine ja selle õigeaegne käsitlemine enne, kui sellest areneb kriis. See on tõenäolisem juhul, kui otsuskeskkond seda toetab või teisisõnu, tegurite mõju seda võimaldab.

Põhitegurite keskmine tajutud mõju 5 palli skaalal oli Tallinnas 2.94/5 ja Saaremaal 3.25/5, mis viitab sellele, et mida sügavam on kriis, seda olulisemaks muutuvad välised ja sisemised tegurid otsustamise mõjutajatena (Nagel 2021: 141). Nii Tallinna kui Saaremaa kriisiüksuste otsustajad hindasid kolmeks peamiseks otsustamist mõjutanud teguriks identsed mõjurid – ajasurve, stress ja meedia ja avalikkuse surve. See leid võimaldab teha ettevaatliku järelduse mõjutegurite suhtelisest universaalsusest – peamised mõjutajad olid samad, erinesid vaid tunnetatud mõju tugevuses.



Joonis 4. Esimese laine ajal otsustamisel tunnetatud tegurite mõju omavalitsuste ja otsustajate keskmiste osas

Nagel 2021: 69

Kuigi kohalikul omavalitsusel on ühiskondliku kriisi juhtimisel oma selge ja seadustega piiritletud roll, mille selguses näiteks kommunaalvaldkonna kriisides küsimusi pole, siis esimese laine näitel ei olnud see koroonakriisi keskkonnas sugugi selge. 2020. aastal COVID-19 esimese laine ajal asetsesid Eesti omavalitsused vähemalt kuueastmelises riiklikus kriisijuhtimise võrgustikus eelviimasel astmel (Ruul 2020: 62–63, Nagel 2021: 173), mis kirjeldab toonast otsustuskeskkonda, aga ka kriisivõrgustike killustatust ning annab kaasatud üksuste rohkusest laiema ülevaate. Samas vajavad eri kriisitasandid jätkuvat kaardistamist ja lähemat uurimist ka teiste toona tegutsenud võrgustike astmete ja nendevahelise koostöö osas. Uuringu raames kogutud ja analüüsitud andmete alusel saab COVID-19 esimese laine kohalike omavalitsuste kriisiüksusi ümbritsenud otsustuskeskkonna ja sealseid otsustajaid mõjutanud tegurite osas teha järgmised peamised järeldused:

- stress, meedia ja avalikkuse surve, ajasurve ning keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve on enim olulisel määral otsustamist mõjutavad tegurid;
- kriisijuhtimisega tegelevad otsustajad tunnetavad VUCA raamistikust tulenevaid mõjusid nagu heitlikkus, määramatus, mitmetahulisus ja keerukus;
- kohalike omavalitsuste kriisiüksused kui uued ja võrdlemisi väikesed grupid on oma otsustes pigem konformsed ning konflikti vältivad;
- kriisiüksuseid luuakse nii formaalselt kui ka ad hoc põhimõttel;
- info olemasolu ei ole üks kõige olulisem otsustamist mõjutav tegur, ent sel on tugev kaudne mõju mitmete teiste tegurite kaudu, mis kokkuvõttes raskendavad ülesande lahendamist ja otsustamist;
- kogemustega otsustajad on kriisiüksuste seisukohalt olulised panustajad (vt täpsemalt Nagel 2021: 133–135).

Otsuste tegemise keerukus ja mitmetahulisus avaldus esimese laine ajal nii erinevate piirangute kehtestamisel (distantsope, kaubanduskeskuste sulgemine, ühistranspordis kehtivate reeglite rakendamine jne), teavitamisel (piirangud, piirangute leevendamine, ohutusmeetmed), sotsiaalabi osutamisel, aga ka omavalitsuse töökorralduse muutmisel (ametnikud kaugtööl, aga siiski elanikele kättesaadavad), mis omakorda mõjutas avalike teenuste osutamist elanikele. Otsustamist mõjutasid nii sisemised (organisatsioonisesed ja osaliselt organisatsiooni poolt kontrollitavad) kui välimised (organisatsioonivälised ja suuresti kontrollimatud) tegurid. Samas peegeldavad uuringu tulemused siiski küllalt spetsiifilist olukorda – tegemist on koroonakriisi algfaasiga, kus olukorra absoluutne uudsus ja vähene info löid väga äärmusliku kriisijuhtimise situatsiooni. Kui tahame kriisijuhtimiseks edaspidi paremini valmistuda ja esimesest lainest õppida, peame arvestama ka sarnaste olukordadega, mis tekivad juhul, kui kriisi ei õnnestu kiiresti kõrvaldada, vaid ta jääb pikalt venima, koroonakriisi näitel kordudes erinevate lainetena.

4.1 Otsustamist mõjutavate tegurite seosemustrid

Otsustamist mõjutavate põhitegurite seoste uurimise eesmärk oli välja selgitada tegurid, mis mõjutasid üksteist suurimal määral. Selleks kasutatakse sageli korrelatsiooni-maatriksit (vt tabel 3), millest lähtub, et statistilis olulisuse piiri ehk $p < .05$. alla jäi ühtekokku 13 teguri seos (tabelis 2 tähistatud * ja **) – neist $p < .01$. alla jäi viie teguri seos. Olulised (maksimaalselt seosed $p < .05$.) tegurite vaheliste seoste jõujooned on välja toodud joonisel 5.

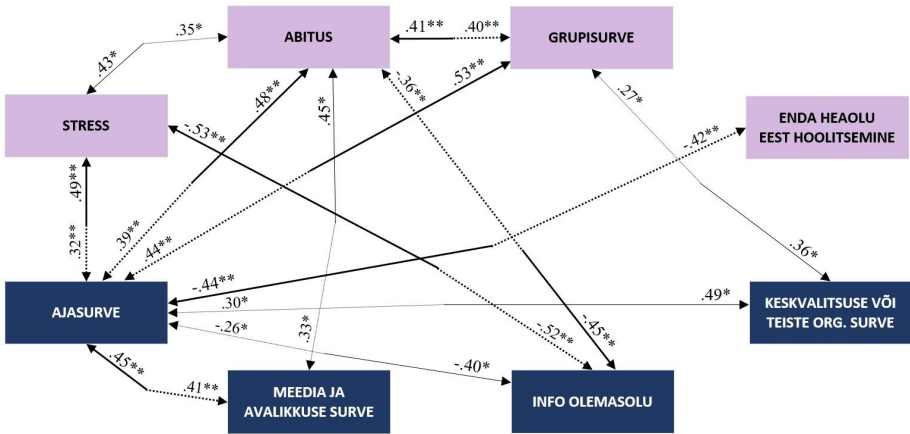
Tabel 3. Põhitegurite vahelised seoste keskmised, standardhälve ja seosekordajate keskmised

Allikas: Nagel 2021: 99⁷

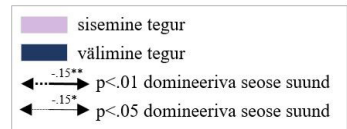
Tegur	M	SH	1	2	3	4	5	6	7
1. Stressirohkus	3.66	0.91							
2. Abituse tunne	2.32	1.01	.39* [.10, .62]						
3. Meedia ja avalikkuse surve	3.29	1.17	.31 [.00, .56]	.39* [.09, .62]					
4. Ajasurve	3.88	1.12	.40** [.10, .63]	.43** [.14, .65]	.43** [.14, .65]				
5. Grupisurve	2.41	1.02	.29 [-.02, .55]	.40** [.11, .63]	.23 [-.08, .50]	.48** [.20, .69]			
6. Info olemasolu	2.98	0.91	-.52** [-.72, -.26]	-.40** [-.63, -.11]	-.11 [-.40, .20]	-.32* [-.57, -.02]	-.20 [-.48, .11]		
7. Enda eest hoolitsemine	2.78	1.15	-.14 [-.43, .17]	-.11 [-.40, .20]	-.17 [-.46, .14]	.43** [.14, .65]	-.13 [-.42, .18]	.07 [-.25, .37]	
8. Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve	3.10	0.89	.20 [-.12, .48]	.22 [-.10, .49]	.26 [-.05, .53]	.39* [.09, .62]	.31* [.00, .56]	-.24 [-.51, .07]	-.10 [-.40, .21]

Otsustamist mõjutanud põhitegurite seoste jõujooni (vt joonisel 5) hinnates ilmnes, et enim teisi tegureid statistiliselt olulisel määral mõjutanud põhiteguriteks olid ajasurve (7 teguri seos), abitus (5 teguri seos) ning info olemasolu ja grupisurve (mõlemal 3 teguri seos). Uuring kinnitas seda, et COVID-19 esimese laine ajal otsustamist mõjutavad tegurid saavad olla üksteisest ka otseses sõltuvuses, ent siinkohal on oluline rõhutada, et seosed ei ole alati lineaarsed, tegurid võivad üksteist mõjutada nii järjestikku kui kaootiliselt vastavalt otsustamise spetsiifikale (Nagel 2021: 102).

⁷ M (mediaan) ja SH (standardhälve). Nurksulus olev väärtus tähistab iga korrelatsiooni 95% usaldusintervalli. Usaldusvahemik on usutav valimi korrelatsioonide vahemik, mis võis põhjustada valimi korrelatsiooni (Cumming 2014). * tähistab $p < .05$. ja ** $< .01$. Standardhälve kirjeldab hinnangute erinevust 5-pallisel skaalal põhitegurite kaupa – mida madalam on standardhälve, seda enam sarnaseid hinnanguid otsustajad teguri mõjumääradele andsid.



Joonis 5. Otsustamist mõjutanud põhitegurite seose jõujooned COVID-19 esimese laine ajal
Allikas: Nagel 2021: 100⁸



Uuringu tulemusel leitud olulisemad sõltumatute ja sõltuvate tegurite vahelised seosed on esitatud tabelis 4, kus mõju tähistab ühe ühiku (näiteks 1 → 2) suurust tõusu ↑ või langust ↓ (näiteks 2 → 1) teguri hinnangutes otsustajate poolt. Siinjuures on oluline rõhutada seda, et see, mida saab käsitleda sisendina ja väljundina, lähtus analüüsi koostamisel uurija hinnangust ja situatsiooni mõistmisest.

See tulemus ühtib VUCA keskkonna kriisiilmingutega, kus otsustamiskeskonna keerukus seisneb ka paljude erinevate tegurite koosmõjude avaldumises. Seosustrid on kooskõlas ka mitmete kriisijuhtimise ekspertide seisukohtadega, mis toovad esile, et kriise ja nende faase ei tohiks vaadelda mittelineaarses konstruktsioonis järjestikuste etappidena (Bigelow jt 1993), vaid omavahel seotud integreeritud protsesside ja tegevuste klastritena, mis võivad kattuda või toimuda tihti samal ajal (Jaques 2010).

Samuti on oluline teada, et tegurite mõju võib olla samas nii positiivne (nt info olemasolu alandab tajutud stressitaset) kui negatiivne (nt ajasurve põhjustab stressi), mis avaldus ka uuringus (Nagel 2021: 143). See tähendab, et mõlema variandiga tuleb kriisiüksusi ja nende töökorraldust planeerides arvestada. Vähemalt mõne välise teguri osas saaks kohaliku tasandi kriisiüksuste otsustajatele langevat survet maandada – näiteks info olemasolu sõltub märkimisväärselt omavalitsuste koostööst kaasatud organisatsioonide, aga ka keskvalitsusega.

⁸ Joonise tulemuste tõlgendamine ajasurve ja abituse seose näitel – kui otsustaja tunnetatud ajasurve suureneb 5-palli skaalal 1 ühiku võrra, siis suurendab see otsustaja tunnetatavat abitust 0.48 ühiku võrra. Seevastu kui otsustaja tunnetatud abituse tunne suureneb 5-palli skaalal 1 ühiku võrra, siis tõstab see otsustaja tunnetatavat ajasurvet 0.39 ühiku võrra. Seosepaari domineerivam ehk tugevamat mõju avaldav teguri mõju suund on markeeritud joonisel jämedama noolega.

Tabel 4. Statistiliselt oluliste tegurite tähtsamaid seosed

Allikas: Nagel 2021: 101⁹

SÕLTUMATU TEGUR	SÕLTUV TEGUR	MÕJU
1. Ajasurve	Grupisurve	.53** ↑
2. Info olemasolu	Stress	-.53** ↑
3. Stress	Info olemasolu	-.52** ↑
4. Ajasurve	Stress	.49** ↑
5. Ajasurve	Keskvalitsuste või teiste organisatsioonide surve	.49* ↑
6. Ajasurve	Abitus	.48** ↑

4.2 Koroonakriisis otsustamist mõjutavate tegurite väljendusvormidest

Uuringus läbiviidud intervjuude abil selgusid esimese laine kriisiüksustes otsustamist mõjutanud põhi- ja lisategurite väljendusvormid. Mõlemas omavalitsuses loeti kriisilukorra oluliseks tunnusjooneks töötamist tugeva ajasurve all, mida kirjeldades töid otsustajad välja ühest küljest kiire otsustamise vajaduse ja teisalt ülesannete rohkuse ja pikad tööpäevad, mille ühe põhjusena nähti inimressursi puudust:

„Aga meil oli nagu totaalne, ütleme, inimressursi puudus.“ (intervjueeritav S1, Nagel 2021: 74)

„Muidugi kriisi kestel tekkis rohkem aega otsuseid läbi arutada, võrrelda ja paremini formuleerida. Et kriisi alguses võeti otsuseid vastu väga kiiresti eee kriisi lõpupoole otsuste vastu võtmiseks hakati võtma nagu rohkem aega.“ (intervjueeritav T4, Nagel 2021: 73)

Vaatamata tajutud ohule kirjeldati olukorda kriisi algfaasis ka mõnevõrra huvitavana ning isegi põnevana. Samas ilmnnesid märkimisväärselt erinevused riskitajus. Riski tunnetati Tallinnas kui suure asustustihedusega omavalitsuses üsna vara erinevalt Saaremaa vallast, kus mandrist eemal olemine lõi teatud ulatuses kaitstuse illusiooni. Siiski ilmnnes mitmetest intervjuudest, et ka mõnede Tallinna otsustajate jaoks tundusid ulatuslikud viiruspuhangud Hiinas ja Itaalias väga kaugel olevat ning sellega kaasnes teatud otsustajate puhul madalam riskitaju:

„Küll jah, meie seast, mina ja, ja veel mitmed inimesed nägid, kuidas, kuidas väljamaal haigla ukse ees inimesed surevad ära, sest haigla on täis, hapnikku ei ole võimalik ukse eest pakkuda ja, ja, ja kuidas siis need sõjaväeautod arvatavasti jahe jahtuvate koormatega sõidavad haiglate juurest ära. Aga, aga see kõik tundus kusagil kaugel. Hiina on kaugel ja Itaalia peaaegu sama kaugel. Et,

⁹ Sõltumatu teguri tunnetatud mõju suurenemisel 1 ühiku võrra suureneb (↑) või väheneb (↓) sõltuva teguri tunnetatud mõju tulbas 'mõju' näidatud väärtuse võrra. * tähistab $p < .05$. ja ** tähistab $p > .01$. statistilise olulisuse piiridena vastavalt usaldusintervalle 95% ja 99%.

et see, see ohutunne ei olnud algul meis piisavalt hea ja, ja peale selle, me oleme Saaremaal, me oleme nagu piiratud, et see kusagil mujal kui üldse maandub, siis kusagil mujal [...]“ (intervjueeritav S5, Nagel 2021: 108)

„[...] veel enne eriolukorda ehk tegelikult meil see kriisikomisjon sel teemal tuli kokku ja me kutsusime kohale ka terviseameti esindaja, vot ma täpselt ei mäleta oli see jaanuari lõpp või mingi veebruari algus [...]“ (intervjueeritav T8, Nagel 2021: 107)

„Ja siis oli mulle vastuseks eee kolleegidelt minuga võrsetel ametipostidel kolleegide poolt, et eee see ei jõua kunagi siia ja-ja, et see on ma kunstlik paanika eks ole.“ (intervjueeritav T6, Nagel 2021: 108)

Riskitaju avaldus ka inimeste käitumises ja kehakeeles, mida ilmestavad järgnevad näited:

„Noh ma käisin ka näiteks ministeeriumis, kus olid inimesed, kes tulid Saaremalt. Ja nad ei olnud maskiga [...] need inimesed ei kannu maski, mis ma siis sette ette ka panen nagu loll, noh selline tunne oli.“ (intervjueeritav T6, Nagel 2021: 108)

„[...] ministrid nad tulid niisuguselt uljalt maski ees ei olnud, tahtsid kätelda nagu nagu ikka, aga aga noh, meie selleks ajaks olime ikkagi ikkagi hoopis teisest staadiumist, et meil inimesed ikkagi haigestusid järjest...olid surmajuhtumid. Ja noh, meie jaoks ei olnud kätlemine ega ilma maskita olemine üldse, üldse variant.“ (intervjueeritav S1, Nagel 2021: 108)

Mõlema omavalitsuse kriisiüksustes toodi esile meedia kõrgendatud infonälga, mida peeti küll vältimatuks ja mõistetavaks, ent kohati tajuti seda ka meedia „klikijanuna“. Selle mõju ja maandamise olulisust tajuti üsna varakult, mistõttu rakendati nii Tallinnas kui Saaremaal erinevaid proaktiivse kommunikatsiooni võtteid – nt pressikonverentsid või muul viisil meediale regulaarselt info andmine vältimaks infopäringute alla mattumist:

„Iga päev sisuliselt kõik Eesti ajalehed, kõik eesti raadiod ja televisioonid kogu aeg siis kas otse said mind kätte või siis läbi meie kommunikatsiooniosakonna. Et see oli nagu noh, väga suur, mis on iseenesest ka mõistetav, et see tegi meile mõnes mõttes ka asja lihtsamaks, et kommunikeerida mingeid asju, et mida rohkem me olime nagu pildis seda vähem tuli igasuguseid kõnesid kodanikelt ettevõtjatelt valda umbes, et miks te seda tegite seda, miks te tegite teist.“ (intervjueeritav S2, Nagel 2021: 78)

Samas toodi mõlemas omavalitsuses esile probleeme sihtrühmadeni jõudmisega. Kui Saaremaal oli väljakutseks noortele, siis Tallinnas venekeelse elanikkonnale suunatud kommunikatsioon. Mõned otsused tõid kaasa omavalitsuste kriisiüksuste jaoks ka ootamatuid reaktsioone keskvalitsuselt:

„[...] venekeelset pressikonverentsi, mis toimub iga nädal kandis toona üle ja kannab ka praegu üle ETV Pluss ja kui me, kui me nende sama samadel eesmärkidel tegime näiteks koostööleppe, et me saaksime näidata uudiseid PBKs, kus on, kus on väga noh, arvestatav auditoorium kuskil sihtauditoorium 60 000 – 70 000 venekeelset inimest, siis see tekitas omakorda nagu vastureaktsiooni või surve, et noh, miks me seda tegime. [...] kõik venelased ju teavad, miks te osalete, miks te selle PBK'ga koostööd teete, et see on väga-väga halb.“ (intervjuueeritav T3, Nagel 2021: 80)

Kuigi kriisiüksuste otsustajad rõhutasid isiklike varasemate (kriisi)kogemuste positiivset mõju, toodi mõlemas omavalitsuses negatiivse mõjuna esile organisatsiooniliste kogemuste puudumist. Näiteks peeti varasemalt toimunud kriisiõppusi arvult väheseks ja sisult ebarealistlikeks. Samas toodi nii Tallinna kui Saaremaa kriisiüksustes esile seda, et teatud kriisisituatsioonides tajuti omavalitsuste üksijätmist, mis tekitas abituse tunnet:

„[...] need kriisiõppused ja need kriisikoolitused, mis vähemalt meie tasemel on läbi viidud, ei arvestanud sellega, et meil on kriisiolukord, mis kestab [...]“ (intervjuueeritav T4, Nagel 2021: 105)

„Ja natukene aga neid taotlusi olen ma teinud rohkem, kui oled saanud koolitusi. Ütleme siia nurgatagusele inimesele väga palju, väga palju osaks pole saanud.“ (intervjuueeritav S5, Nagel 2021: 106)

„Tallinna, Tartu näiteks oleks võinud seal juures olla [...] Sinna (riikliku komisjoni – autori märkus) oleks võinud meid juurde võtta. Sest nendel on meile mõju [...]“ (intervjuueeritav T5, Nagel 2021: 89)

„[...] lõpuks siis oli nagu minu isiklik subjektiivne tunnetus, et me tihtilugu olime teatud kohtades üksi.“ (intervjuueeritav S3, Nagel 2021: 82)

Juriidilisi väljakutseid koges OECD (2020: 10) hiljutise uuringu kohaselt enam kui 70% ELi kohalikest omavalitsustest. Tallinnas ja Saaremaal ilmnes see seadusruumi ebaselguse ja võimetuse näol otsustada seadusruumi jäikuse tõttu, mida tunnetati juba kriisi algaasis. See raskendas olulisel määral näiteks nii Kuressaare võrkpallimängude, aga ka Tallinnas Filipp Kirkorovi kontserti puudutavate otsuste tegemist. Probleemaatiliseks peeti just õiguslikus plaanis ebatraditsioonilise lahendusena „leiutamist“, mille juriidilised tagajärjed oleksid olnud ettearvamatud, mida ilmestavad järgnevad näited:

„[...] sellisel juhul me oleks pidanud leidma väga selge õigusliku aluse, mis oleks olnud...võinud tekitada nagu probleeme, sest me, keegi ei olnud sellise, noh eriolukorda ei olnud siis me oleks pidanud midagi nakkustõrje seaduse alusel midagi nagu leiutama, mis on KOV-i ülesanne ja ilmselt see oleks olnud ka võimalik [...]“ (intervjuueeritav S3 Saaremaa võrkpallimängude üle otsustamise kohta, Nagel 2021: 124)

„Et noh, ütleme see me kõik teadsime, et see on niisugune paras miin kui siin tuleb mingi nii-öelda skandaal selga. Ükskõik, kas ta toimub või ei toimu, kui ta toimub räpakalt, noh siis on skandaal teistpidi, et Kirkorov on piisavalt atraktiivne kuju, et kui me midagi kokku keerame siis saame, saab jama tol aja hetkel, tol ajal, saab seda palju olema.“ (intervjuueeritav T1, Nagel 2021: 128)

Esimese laine ajal peeti keskvalitsuse kriisijuhtimist nõrgaks ja halvasti koordineerituks, sageli ei saadud aru sellest, kas või kes kriisi juhib, mida ilmestab järgnev näide:

„[...] riigi poolt jäi väga tagasihoidlikuks juhtiva ministeeriumi roll just nimelt selle kriisijuhtimise ja strateegilise juhtimise mõistes. [...] igaiüks (ministeeriumid – autori märkus) saadab oma paberi, nüüd mina küsin kas keegi neid üldse kusagil koordineerib? [...] Ei koordineeritud, sest nad ei osanud seda teha. Puudus keskne riiklik koordinatsioon, mis oleks ütelnud, et nüüd me teeme niimoodi, arvestades nende erinevate teiste valdkondade mõjusid.“ (intervjuueeritu T2, Nagel 2021: 96)

Seda aitas maandada kriisiüksuses tugeva juhi, süsteemi, struktuuri ja distsipliini teke, milles nähti ka üht kindlustunde allikat. Samas toodi Tallinnas esile seda, et keskvalitsus püüdis liialt palju rakendada „üks lahendus sobib kõigile“ tüüpi lähenemist. Kriisiüksuse tööd segas asjaolu, et ka pea poole miljoni elanikuga pealinnale kehtisid samaväärsed reeglid, piirangud ja toetusmeetmed nagu mõnele väikevallale. Sarnastele kitsaskohtadele teistes riikides on hiljuti tähelepanu juhtinud ka OECD (2021: 96), mis soovitab keskenduda enam paindlikkusele ja kohandamisele. Saaremaa intervjuueeritud kirjeldasid kriisi pigem emotsionaalselt keerulisima aspektina prognoositavate ja reaalsete surmajuhtumitega toimetulekut. Tallinna otsustajad tõid esile avaliku kriitika kriisi kõrghetkel, kui töökohustuste kõrvalt polnud isegi aega sellele reageerida.

Ühe huvitava leiuna tuleb esile tuua ka vaimse tervise alase teadlikkuse kui valdkonna arendamise vajalikkuse avaliku sektori säilenõtkuse tagamise ühe strateegilise suunana. Seda eriti kohalikul tasandil, mis on eelmainitud (inim)ressursinappuse tõttu keerulises olukorras. Uuringu osalised kirjeldasid, et mitmetest teguritest (nt ajasurve, stress aga ka emotsioonid ja füsioloogilised vajadused) mõjutatud olemine taandub lõpuks asjaolule, et ka otsustajad on ennekõike inimesed, mida ilmestab järgnevad näited:

„[...] ja mis seal salata, (peaminister – autori märkus) Ratas küsis mu käest mitu korda, kas sa ikka suudad.“ (intervjuueeritu S5, Nagel 2021: 93)

„Füüsiliselt ei pidanud vastu [...] kui ma nüüd jälle teisi kolleege vaatan, siis noh mõni mees lõpetas haiglas noh.“ (intervjuueeritu T2, Nagel 2021: 93)

„[...] kui nagu veel kui saaks asja korrata oleks algusest peale inimestele rääkinud, et nad võtaks rahulikult, et nad mõtleks selle peale, kuidas oma elu ümber korraldada, natuke pikemaid plaane nagu arvesse võttes kuidas hoida oma vaimset tervist selleks, et pidada sellele pikale kriisile vastu [...]“ (intervjuueeritu T4, Nagel 2021: 93)

Uuringu (Nagel 2021) tulemuste kohaselt kogesid otsustajad esimese laine ajal kõiki nelja VUCA raamistiku aspekti, kus näiteks otsustamise keerukus seisnes pikkades tööpäevades ja tavatööle lisandusid pidevalt uued ülesanded ning ajasurve. Kuigi olukorrast tulenevad tingimused võimaldasid töötada ka n-ö adrenaliini peal, kogeti vaatamata inimeste roteerumisele ka läbipõlemist. Määramatus avaldus peamiselt spetsiifilise (epidemioloogilise) info puuduse näol tundmatu viiruse ja sellega kaasneda võivate pikaajaliste tagajärgede, aga ka kriisi kestuse ennustamatuse tingimustes. Otsustuskeskkonna mitmetahulisus ilmnis erinevate tegurite koosmõju ja seosemustrite avaldumises, kus näiteks ajasurve tõus või infopuudus mõjutas otseselt mitme teise teguri tunnetatud mõju otsustamisel. Heitlikkust kirjeldati peamiselt olukordade kiires muutumises, kus näiteks keskvalitsuse poolt tulevad segased signaalid põhjustasid situatsioone, kus tuli kiiresti mõni asi ümber teha, aga ka erimeelsusi kohaliku omavalitsuse ja keskvalitsuse tasandite vahel. Viimaseid võimendas omakorda meedia ja avalikkuse surve, mis tekitas täiendavat koormust.

5. KOKKUVÕTTEKS

Pilootuuringu keskmes olnud omavalitsusi, aga ka avaliku sektori organisatsioone laiemas võtmes varitsevad globaalsed kriisid, mille puhul pole küsimus kas, vaid pigem millal kriis saabub (Nagel 2021: 146). Samas jääb õhku küsimus, mis tüüpi kriis organisatsiooni tabada võib. Avalik sektor peab hakkama enam arvestama veel hiljaaegu ebatõenäolisena tundunud kriisidega. Koroonakriisi esimest lainet käsitletud uurin-gus selgusid mitmed võtmetähtsusega tegurid: ajasurve, stress, meedia ja avalikkuse kõrgendatud tähelepanu ning keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve. Niisiis, kohaliku tasandi jaoks oli tegemist uue kriisitüübiga, mille sarnast nad varem näinud polnud. Kohaliku tasandi valmisolek oli tagatud vastavalt seaduses nõutule, mis ei vastanud aga koroonakriisi reaalsele vajadusele. Vajaka jäi nii ressurssidest (sh info, inimesed), avaliku sektori sisesest koostööst ja kriisijuhtimise kogemustest. Varasemate õppuste ja olemasolevate süsteemide kohta toodi esile, et need olid ette valmistatud klassikaliselt lihtsamate ja lühiajalisemat tüüpi kriisidega (nt veeavarii, elektrikatkestus, tormi tagajärjed jne) toimetulekuks.

Seejuures tuleb arvesse võtta, et Terviseamet on alates 2011. aastast hoitanud¹⁰ Vabariigi Valitsust pandeemiakriisi puhkemise kui suure tõenäosusega sündmuse eest. Näiteks Siseministeriumi 2013. aasta hädaolukordade riskianalüüside kokkuvõttes on detailselt kirjeldatud avaliku sektori puudusi ja ohte epideemiatega toimetulekul (Siseministerium 2013: 83-84), mis on tänaseks realiseerunud. Lisaks ei saa jätta mainimata, et viimase 10 aasta jooksul on maailm seisnud silmitsi nii Ebola kui Zika pandeemiaks muutumise ohuga (Khubchandani jt 2020: 6). Vaatamata sellele ei olnud koroonakriisi Eestisse saabumisel pea kolm aastakümnet pärast taasiseseisvumist kohalikel oma-

¹⁰ Terviseamet (2011: 9, 2018: 27-28) on mitmel korral klassifitseerinud epideemiaid väga raskete tagajärgedega ja suure tõenäosusega tervishoiusündmuseks riskianalüüsi riskimaatriksis (Nagel 2021: 16).

valitsustel võimalik kasutada hädavajalikke varusid (nt isikukaitsevahendid), olukorra efektiivset juhtimist võimaldavat seadusandlust ega võimekust mitmetasandiliseks koostööks. Eelmainitud takistuste kõrvaldamise ehk parema valmisoleku saavutamisega on võimalik luua otsustamiskeskond, kus otsustamist mõjutavaid tegureid on võimalik teatud ulatuses maandada ning see on kriisijuhtimise kui avaliku teenuse kvaliteedi tõusu üheks eeltingimuseks. Lühidalt öeldes on kriisiennetus odavam, tõhusam, aga ka eetilisem kui kriisi otseste ja kaudsete tagajärgedele reageerimine ja nende leevendamine.

Uuringu tulemused näitavad ka, kuivõrd kompleksne on kohaliku tasandi kriisijuhtimine teadmata kestusega kriisi algushetkedel. Paljude varasemate valdkonna uuringute (nt Boin jt 2004, Moore 2014, Sedek jt 1993, Thomas 2019, Thompson 2014) tulemustest lähtub, et kriisisituatsioonis otsustamist mõjutavad üsna erinevad tegurid. Otsustamist mõjutanud tegurite kaardistus ilmestab tüüpilist VUCA keskkonda, kus kriisi arenedes võivad otsustamise tingimused muutuda üha ebamugavamaks. VUCA raamistik rõhutab sellises keskkonnas nii otsustajate paindlikkuse kui ka mõjutegurite teadvustamise olulisust (Volker 2011: 2). VUCA kriisikeskkonna mõistmine võimaldab otsustajatel koheneda ja otsuseid langetada ka saadaval oleva info piiratuse tingimustes. Seetõttu tuleb otsustamisele kui avaliku sektori kriisijuhtimise peamisele töövahendile senisest enam tähelepanu pöörata.

Omaette küsimuseks on see, mida täpsemalt tuvastatud teguritega peale hakata. Uurimus tõi kontrollimatute tegurite kõrval päevavalgele ka need kriisijuhtimist raskendavad asjaolud, mida saaks hõlpsasti kriisijuhtimist kui avalikku teenust läbimõeldult mõtestades ja arendades maandada – nt stress, ajasurve, meedia- ja avalikkuse ning keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve. Vahest ühe kõige olulisema teadmisenähtena paljastas seoseanalüüs, et valides maandatavaid tegureid targalt, saavad kriisijuhid ning neid kriisijuhtimises toetavad ametkonnad või eksperdid hõlpsasti otsustamise kui protsessi kvaliteedi üle oluliselt parema kontrolli. See on oluline, sest sõltumata kriisi tüübist ja kestusest on efektiivne kriisijuhtimine lihtsustatud vaates vaid rida hästi läbimõeldud otsuseid ning nende koordineeritud rakendamine (Nagel 2021: 143).

Koroonakriis on seadnud avaliku valitsemise uutmoodi surve alla. Seejuures on koroonakriisi mõjudest eriti haavatav avaliku sektori esimese tasandi kaitseliin, kohalikud omavalitsused. Keskvalitsustega võrreldes on kohalikul tasandil saadaolevad ressursid napid (sh info, aga ka inimressurss ja finantsvahendid) ning omavalitsuste otsustus- ja tegutsemisvabadus on ka piiratud seadusruumi võimalustega. Ühtlasi sõltub kohaliku tasandi kriisijuhtimine tugevalt ka keskvalitsuse otsustest, mille tegemisse vähemalt esimeses laines omavalitsusi liigselt ei pühendatud ega kaasatud. Selle tagajärjeks on esimese laine näitel meediaruumis avaldunud riigi ja omavalitsuste vastandumine, mis seab omakorda ohtu keske kriisijuhtimise edukuse.

Lemonakis ja Zairis (2020) on ühe avaliku sektori sisese kriisina tõstatanud (kulu)efektiivsema riigitasandi poole liikumise, kus vähenevate ressursside tingimustes tuleb ära teha sama töö ning seejuures veelgi paremate tulemustega. Kriisitingimustes võib aga riik osutada ootamatult õhukeseks, seda ka omavalitsuste partnerina näiteks

oma suutlikkuses anda infot ja keskseid suuniseid. Ka tervishoiusüsteemi kokkukukumise oht (mille tagajärgi kõige teravamalt tunnetab kohalik tasand) on eelkõige avaliku sektori pikaajase kokkuhoiusuundumuse tagajärg ödede-hooldajate ebapiisavate koolitustellimuste ja madalate palkade näol.

Ennetustöö üks tähtsaim osa on arusaama kujundamine sellest, mis tüüpi kriisid võivad organisatsiooni tabada (Jaques 2007). See aitab luua strateegiaid ja tegevuskavasid, mida *x*-tüüpi kriisi korral käiku lasta ning seejärel neid ka harjutada. Kohalike omavalitsuste, aga ka seadusruumi vaatest lõi koroonakriis jalust suuresti seetõttu, et kohalik tasand oli arvestanud vaid kommunaalvaldkonda (nt elektri- ja veekatkestused) kuuluvate kriiside lahendamisega. Nende kriiside lahendamise puhul oleks kohalik omavalitsus ainuotsustaja juhul, kui kriisiolukord ei ületa omavalitsuse piire. Koroonakriis pani omavalitsused kriisijuhtimise rollis aga tundmatusse olukorda – nii käsutäitja kui otsustaja samaaegsesse nõudlikku rolli. Eelnevat ja väheseid olemasolevaid varasemaid uuringuid (nt Saaremets 2011, Sildnik 2018) kokkuvõttes võiks ettevaatliku järelalusena sõnastada – Eesti avaliku sektori nõrk koht kriisijuhtimises kohalike omavalitsuste vaatest on vähesed ressursid ning puudulik ettevalmistus kombineerituna suutmatusega luua efektiivne mitmetasandiline koostöömudel. Viimase olulisust toonitab ka OECD (2021: 76, 92, 95).

COVID-19 näol on avaliku sektori võimu teostajatel, aga ka elanikkonnal nüüd olemas raskete tagajärgede (seda nii finantskahju kui ohvrite) kiuste omandatud uus praktiline teadmine, mistõttu on koroonakriis kriisijuhtimise alase võimekuse tõstmiseks ja tehtud vigadest õppimiseks siiski oluline kaasus. Kriis on andnud ka harukordse võimaluse uurida tehtud otsuseid mõjutanud tegureid ja protsesse, mille kaudu otsusteni või mitteotsustamiseni jõuti, et tekiks ajalooline teadvus ja ka võrdlusmomendid pikaajalise kriisi erinevate etappide vahel. Tulevaste COVID-19 tüüpi VUCA-kriiside paremaks mõistmiseks ja lahendamiseks, nendega kohanemiseks ja uut tüüpi reaalsuse aktsepteerimiseks on oluline mõista otsustamist kui kriisijuhtimise põhilist tööriista mõjutavaid tegureid ja nende väljundeid. See aitab tagada paremat ettevalmistust, olukorra ja meeskonna teadlikkust neid ümbritsevatest välistest teguritest ja nende võimalikest väljendusvormidest, mis uuringu kohaselt võivad ja saavad mõjutada nii indiviidi tasandi otsuseid kui ka sisemisi kriisiuksuse otsustajaid mõjutavaid sisemisi tegureid ettearvamatul moel.

Lõpetuseks tasub meeles pidada, et Janis ja Mann (1977: 15) on tabavalt võrrelnud otsustajaid kui sõltuvaid isikuid, kes on „*sisse piiratud konflikti, kahtluse, mure, igatsuste, antipaatiate ja lojaalsuste poolt.*“

Viiteallikad

- ‘t Hart, Paul 1991. Irving L. Janis’ Victims of Groupthink. *Political Psychology*, 12(2); 247–278.
- ‘t Hart, Paul; Rosenthal, Uriel; Kouzmin, Alexander 2008. *Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited*. Lk. 225–249 kogumikus: Boin, Arjen. (toim.). *Crisis Management*, SAGE: Los Angeles.
- Allen, Charles D.; Coates, Breena E. 2009. The engagement of military voice. *Parameters: US Army War College*, 39(4); 73–87.
- Baumann, Donald J.; Fluke, John D.; Dalgleish, Len; Kern, Homer 2011. *The Decision-Making Ecology*. Washington, DC: American Humane Association.
- Bennett, Nathan; Lemoine, James 2014^a. What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*, 57(3); 311–317.
- Bennett, Nathan; Lemoine, James 2014^b. What VUCA Really Means for You. *Harvard Business Review*, 92(1/2); 27.
- Bennis, Warren 2007. The challenges of leadership in the modern world: Introduction to the special issue. *American Psychologist*, 62(1); 2–5.
- Bennis, Warren; Nanus, Bennis 1985. *Leaders: The strategies for taking charge*. New York: Harper & Row.
- Berger, Loïc; Berger, Nicolas; Bosetti, Valentina; Gilboa, Itzhak., Hansen, Lars P.; Jarvis, Christopher; Marinacci, Massimo; Smith, Richard D. 2020. *Uncertainty and Decision-Making During a Crisis: How to Make Policy Decisions in the COVID-19 Context?*, Becker Friedman Institute; 6.
- Bigelow, Barbara; Fahey, Liam; Mahon, John 1993. A Typology of Issue Evolution. *Business & Society*, 32(1); 18–29.
- Boe, Archie 1979. Fitting the corporation to the future, *Public Relations Quarterly*, 24(4); 4–6.
- Boin, Arjen; Kofman-Bos, Celesta; Overdijk, Werner 2004. Crisis Simulations: Exploring Tomorrow’s Vulnerabilities and Threats, *Simulation & Gaming*, 35(3); 378–392.
- Boin, Arjen; Lodge, Martin; Luesink, Marte 2020. Learning from the COVID-19 crisis: an initial analysis of national responses, *Policy Design and Practice*; 189.
- Boin, Arjen; ‘t Hart, Paul; Kuipers, Sanneke 2018. *The Crisis Approach*. Lk. 23–38 kogumikus: Rodríguez, Havidán; Donner, William; Trainor, Joseph E. (toim.). *Handbook of Disaster Research. Handbooks of Sociology and Social Research*, Springer: Cham.
- Boin, Arjen; ‘t Hart, Paul; Stern, Eric; Sundelius, Bengt 2016. *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press; 15, 144.
- Brecher, Michael 1993. *Crises in World Politics: Theory and reality*. Oxford: Pergamon Press.
- Brodie, Victoria K. 2019. *Disrupted leadership: strategies and practices of leaders in a VUCA world* (doktoritöö). Malibu: Pepperdine University.
- Bundy, Jonathan; Pfarrer, Michael D.; Short, Cole E.; Coombs, Timothy W. 2016. Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development. *Journal of Management*, 43(6); 1663.
- Cancryn, Adam 2020. How Overly Optimistic Modeling Distorted Trump Team’s Coronavirus Response. 04.04.2020, *Politico*. Kättesaadav: <https://www.politico.com/news/2020/04/24/trump-coronavirus-model-207582> [28.08.2021].
- Chater, Nick 2020. Facing up to the Uncertainties of COVID-19. *Nature Human Behaviour*, 4(439).

- Cheshmehzangi, Ali 2020. Covid-19 in the UK: is there a correlation between the earlier herd immunity plan and the later low treatment rates?, *The Round Table*, 109(5); 616–617.
- Çiçeklioğlu, Hüseyin 2020. *VUCA Concept and Leadership*. Lk. 230 kogumikus: Mert, Gözde (toim.). *Management & Strategy*, İstanbul: Karadeniz Kitap.
- Conrad, Sebastian 2018. *Mis on globaalne ajalugu?* Tõlkinud Olavi Teppan. Tallinn: TLÜ Kirjastus; 137–139, 183.
- Coombs, Timothy W. 2014. State of crisis communication: Evidence and the bleeding edge. *Research Journal of the Institute for Public Relations*, 1(1); 1–12.
- Denscombe, Martyn 2003. *The Good Research Guide: For Small-scale Research Projects*. 2nd edition, Maidenhead: Open University Press; 165.
- Eastham, Katherine; Coates, Donald; Allodi, Federico 1970. The Concept of Crisis. *Canadian Psychiatric Association Journal*, 15(5); 463–472.
- Ferigato, Sabrina; Fernandez, Michelle; Amorim, Melania; Ambrogi, Ilana; Fernandes, Luísa M. M.; Pacheco, Rafaela 2020. The Brazilian Government's mistakes in responding to the COVID-19 pandemic, *The Lancet*, 396; 1636. DOI:10.1016/S0140-6736(20)32164-4.
- Goldstein, William M.; Hogarth, Robin M. 1997. *Judgment and decision research: some historical context*. Lk. 3–65 kogumikus: Goldstein, William M.; Hogarth, Robin M. (toim.). *Research on Judgment and Decision Making: Currents, Connections, and Controversies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Harutä, Cristina; Radu, Bianca V.; Radu, Liviu 2009. The Ruling Political Class? A Theoretical Analysis of the Political Actors' Role as Major Decision Makers in the Context of the Politico-administrative Relations. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 5; 71–88.
- Heath, Robert L. 2005. *Issues management*. Lk. 460–463 kogumikus: Heath, Robert L. (toim.). *The Encyclopaedia of Public Relations*, Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Heath, Robert L. 2010. *The SAGE Handbook of Public Relations*, SAGE Publications, Inc; 440.
- Helsloot, Ira; Boin, Arjen; Jacobs, Brian; Comfort, Louise K. 2012. *Mega-Crises: Understanding the Prospects, Nature, Characteristics and the Effects of Cataclysmic Events*. Springfield: Charles C Thomas; 5–6.
- Holsti, Ole R. 1972. *Crisis, escalation, war*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Hädaulukorra seadus (HOS). (RT I, 03.03.2017, 1); §26–33.
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122052018006> [28.11.2021].
- Janis, Irving L. 1982. *Stress, Attitudes, and Decisions: Selected Papers. Centennial Psychology Series*. New York: Praeger.
- Janis, Irving L.; Mann, Leon 1977. *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment*. New York: The Free Press; 15.
- Jaques, Tony 2007. Issue Management and Crisis Management: An Integrated, Non-linear, Relational Construct. *Public Relations Review*, 33(2); 147–157.
- Jaques, Tony 2010. Reshaping crisis management: the challenge for organizational design. *Organizational Development Journal*, 28(1); 9–17.
- Jaques, Tony 2012. Is issue management evolving or progressing towards extinction?, *Public Communication review*, 2(1); 38.
- Jaques, Tony 2014. *Issue and crisis management: Exploring issues, crises, risk and reputation*. South Melbourne: Oxford University Press; 7.

- Jones, Gareth R. 2013. *Organizational Theory, Design, and Change*. 7th edition, Boston: Pearson.
- King, Ivor 2015. *Debating NBN policy – the influence of issue management* (doktoritöö), Sydney: University of Technology Sydney; 19.
- Klein, Galit; Eckhaus, Eyal 2017. Sensemaking and sensegiving as predicting organizational crisis. *Risk Management*, 19(3); 227.
- Khubchandani, Jagdish; Jordan, Timothy R.; Yang, Tony Y. 2020. Ebola, Zika, Corona . . . What Is Next for Our World? *International Journal of Environmental Research and Public*, 17(3171); 6.
- Langley, Ann; Mintzberg, Henry; Pitcher, Patricia; Posada, Elizabeth; Saint-Macary, Jan 1995. Opening up decision making: The view from the black stool. *Organization Science*, 6(3); 260–279.
- Lebow, Richard N. 1981. *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lemonakis, Cristos; Zairis, Antonios 2020. *Crisis Management and the Public Sector: Key Trends and Perspectives*. Lk. 85–97 kogumikus: Rozanov, Alexander; Barannikov, Alexander; Belyaeva, Olga; Smirnov, Mikhail (toim.). *Public Sector Crisis Management*. London: IntechOpen.
- Lewin, Kurt 1931. The Conflict between Aristotelian and Galilean Modes of Thought in Contemporary Psychology. *Journal of General Psychology*, 5; 141.
- Lewis, Alfred H. 1910. Editorial Announcements by Alfred Henry Lewis. *La Follette's Weekly Magazine*, May, 2(21); 339. Kättesaadav: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=n-jp.32101074878883&view=1up&seq=339> [28.11.2021].
- Lewis, Marianne 2000. Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *Academy of Management Review*, 25(4); 760–776.
- Liive, Ronald. 2020. Peaaegu poolte koroonaviiruse tõttu surnud eestlaste elukohaks on olnud Saaremaa. 06.05.2020, *Geenius*. Kättesaadav: <https://tervise.geenius.ee/rubriik/uudis/peaaegu-poolte-koroonaviiruse-tottu-surnud-eestlaste-elukohaks-on-olnud-saaremaa> [28.11.2021].
- Maor, Moshe; Howlett, Michael 2020. Explaining variations in state COVID-19 responses: psychological, institutional, and strategic factors in governance and public policy-making. *Policy Design and Practice*, 3(3); 233–235.
- Meyer, Alan D. 1982. Adapting to Environmental Jolts. *Administrative Science Quarterly*, 27(4); 515–537.
- Moore, Dale L. 2014. *The Experience of Strategic Thinking in a Volatile, Uncertain, Complex, and Ambiguous (VUCA) Environment* (doktoritöö). Washington: George Washington University.
- Nagel, Hannes 2021. *Kohaliku omavalitsuse kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegurid COVID-19 kriisis – juhtumiuuring Tallinna linna ja Saaremaa valla näitel* (magistritöö). Tallinn: Tallinna Ülikool; 7, 10–13, 16, 18, 24, 27–29, 48–49, 51, 53, 55–56, 58, 69–70, 73–74, 78, 80, 82, 89, 93, 96, 99–102, 105–108, 115–135, 137, 138, 140–141, 143, 146, 165–170, 173.
- Nangia, Mitika; Moshin, Farhat 2020. Identifying VUCA Factors in a Pandemic Era – A Framework Focused on Indian IT Industry. *Journal of Critical Reviews*, 7(7); 931–936.
- OECD 2020. The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey. *OECD Regional Development Papers*, 5, Paris: OECD Publishing; 10. DOI:10.1787/fb952497-en.

- OECD 2021. The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis and recovery across levels of government, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Paris: OECD Publishing; 76, 92, 96. DOI:10.1787/a2c6abaf-en.
- Oriesek, Daniel F.; Scwarch, Jan O. 2020. *Winning the Uncertainty Game. Turning Strategic Intent into Results with Wargaming*. London: Routledge.
- Pandit, Meghana 2020. Critical factors for successful management of VUCA times. *BMJ Leader*, 5(2); 1–3.
- Paraskevas, Alexandros 2006. Crisis Management or Crisis Response System? A Complexity Science Approach to Organizational Crises. *Management Decision*, 44(7); 892–907.
- Regester, Michael; Larkin, Judy 2002. *Risk, issues and crisis Management in public relations: A casebook of best practice*. 2nd edition, London: Kogan Page; 31, 42.
- Riigikontroll 2021^a. *Eakate sotsiaalsete probleemide märkamise omavalitsustes*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 27.10.2021.
- Riigikontroll 2021^b. *Koroonakriisi viis õppetundi*. Riigikontrolli ülevaade Riigikogule, Tallinn, 08.11.2021.
- Rochet, Claude; Keramidis, Olivier; Bout, Lugdivine 2008. Crisis as change strategy in public organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 74(1); 63.
- Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen; Comfort, Louise K. (toim.) 2001. *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, Uriel; Charles, Michael T.; 't Hart, Paul (toim.) 1989. *Coping with crisis: The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Roux-Dufort, Christophe 2007. Is crisis management (only) a management of exceptions? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2); 105–114.
- Russo, Joseph E.; Schoemaker, Paul J. H. 2014. *Decision-making*. London: Palgrave Macmillan, DOI:10.1057/9781137294678.0160.
- Ruul, Kirsti 2020. Igaühest võib saada epidemioloog. *Radar*, 31; 62–63. Kättesaadav: https://issuu.com/ajakiri_radar/docs/radar_2020_01_issuu [29.08.2021].
- Rüütel, Kristi; Panov, Liisi; Sadikova, Olga; Epstein, Jevgenia; Sepp, Hanna; Härma, Mari-Anne 2020. *COVID-19 epidemioloogiline ülevaade. 2020. aasta I poolaasta*. Tallinn: Terviseamet, Tervise Arengu Instituut; 11, 23, 32.
- Saaremaa Vallavalitsus 2020. Saaremaa valla territooriumil COVID-19 leviku tõkestamiseks ja sellega seonduvate sündmuste lahendamiseks komisjoni moodustamine, vallavanema käskkiri nr 3-1.122. 13.03.2020, *DELTA*. Kättesaadav: http://delta.andmevara.ee/saaremaa_vald/dokument/4131465 [29.08.2021].
- Saaremets, Viktor 2011. *Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni ülesanded elanikkonnakaitse korraldamisel KOKS'i ja HOS'i alusel* (lõputöö). Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Schippers, Michaéla C.; Rus, Diana C. 2021. Optimizing Decision-Making Processes in Times of COVID-19: Using Reflexivity to Counteract Information-Processing Failures. *Frontiers in Psychology*, DOI:10.3389/fpsyg.2021.650525
- Schoonenboom, Judith; Johnson, Burke R. 2017. How to Construct a Mixed Methods Research Design? *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 2(69); 110.
- Scott, William R. 1994. Open peer commentaries on 'accidents in high-risk systems'. *Technology Studies*, 1(1); 23–25.

- Sedek, Grzegorz; Kofta, Mirosław; Tyszka, Tadeusz 1993. Effects of uncontrollability on subsequent decision making: testing the cognitive exhaustion hypothesis. *Journal of Personality and Social Psychology*, 65(6); 1270–1281.
- Shahsavaran, Amir M.; Adabi, Esfandiar A. M. 2015. The Bases, Principles, and Methods of Decision-Making: A Review of Literature. *International Journal of Medical Reviews*, 2(1); 222.
- Shufutinsky, Anton; Deporres, Daphne; Long, Bena; Sibel, James R. 2020. Shock Leadership Development for the Modern Era of Pandemic Management and Preparedness. *International Journal of Organizational Innovation*, 13(1); 20.
- Sildnik, Mihkel 2018. *Kohalike omavalitsuste valmisolek leevendada kriisilukorras tulenevat haavatavust elutähtsate teenuste pakkumise, evakuaatsiooni läbiviimise ja kriisikommunikatsiooni korraldamise kaudu* (magistritöö). Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Siseministeerium 2013. 2013. aasta hädaolukordade riskianalüüside kokkuvõte. Tallinn: Siseministeerium; 83–84.
- Siseministeerium 2021. Kriisireguleerimispoliitika kokkuvõte 2021. Tallinn: Siseministeerium; 8–9, 72.
- Smith, Denis 2005. Business (Not) as Usual: Crisis Management, Service Recovery and the Vulnerability of Organizations, *Journal of Services Marketing*, 19(5); 309–320.
- Sommer, Amy S.; Pearson, Christine M. 2007. Antecedents of creative decision making in organizational crisis: A team-based simulation. *Technological Forecasting and Social Change*, 74(8); 1234–1251.
- Stern, Eric 2003. *Crisis Decision-making: A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm: University of Stockholm; 3, 45, 207, 213.
- Taleb, Nassim N. 2007. *The black swan: The impact of the highly improbable*. New York: Random House.
- Tallinna Linnavalitsus 2020. Tallinna kriisikomisjoni koosseisu kinnitamine. 12.03.2020, käskkirj nr T-4-1/20/7.
- Tashakkori, Abbas; Creswell, John W. 2007. Editorial: The New Era of Mixed Methods. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1); 3–7.
- Taylor, Luke 2021. 'We are being ignored': Brazil's researchers blame anti-science government for devastating COVID surge, *Nature*, 593; 15–16.
- Teece, David; Peteraf, Margaret; Leih, Sohvi 2016. Dynamic capabilities and organizational agility: Risk, uncertainty, and strategy in the innovation economy. *California Management Review*, 58(4); 13–35.
- Tercatin, Rossella 2021. Dealing with another COVID wave is emotionally hard. *The Jerusalem Post*, 16.08.2021. Kättesaadav: <https://www.jpost.com/health-science/dealing-with-another-covid-wave-is-emotionally-hard-doctor-says-676887> [18.08.2021].
- Terviseamet 2011. *Epidemia hädaolukorra riskianalüüs*; 9. Kättesaadav: <http://www.rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/4748/1/Terviseamet2011.pdf> [29.08.2021].
- Terviseamet 2018. *Tervishoiusündmuse riskianalüüs*; 27–28. Kättesaadav: https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Tervishoid/tervishoiusundmuse_riskianaluus.pdf [29.08.2021].
- Terviseamet 2020^a. *Eestis diagnoositi esimene COVID-19 haigusjuhtum*, 27.02.2020. Kättesaadav: <https://www.terviseamet.ee/et/uudised/eestis-diagnoositi-esimene-covid-19-haigusjuhtum> [29.08.2021].

- Terviseamet 2020^b. *Toimetulek COVID-19 pandeemiaga. Eesti lugu*; 2, 7. Kättesaadav: https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/COVID-19/COVID19_seisuga_09.06.2020_.pdf [29.08.2021].
- Thomas, Cliff 2019. *An examination of decision-making during organizational crises: a case study of the 2017 Northern California firestorm* (doktoritöö). Fort Collins: Colorado State University; 28.
- Thomas, Cliff 2020. Decision-making during VUCA crises: Insights from the 2017 Northern California firestorm. *Journal of business continuity & emergency planning*, 14(1); 82–94.
- Thompson, Matthew P. 2014. Social, Institutional, and Psychological Factors Affecting Wildfire Incident Decision Making. *Society and Natural Resources*, 27(6); 638.
- Vabariigi Valitsus 2020. Valitsus moodustas koroonaviiruse leviku tõkestamiseks valdkonnaülese töörühma. 27.02.2020. Kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/uudised/valitsus-moodustas-koroonaviiruse-leviku-tokestamiseksvaldkonnaulese-tooruhma> [29.08.2021].
- Volker, Franke 2011. Decision-making under Uncertainty: Using Case Studies for Teaching Strategy in Complex Environments, *Journal of Military and Strategic Studies*, 13(2); 1–21.
- Wolfenstein, Eugene V. 1967. *Some psychological aspects of crises leadership*. Lk. 155–181 kogumikus: Edinger, Lewis J. (toim.). *Political leadership in industrialized societies*. New York: Wiley.
- Worley, Christopher G.; Jules, Claudy 2020. COVID-19's Uncomfortable Revelations About Agile and Sustainable Organizations in a VUCA World. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 56(3); 279–283.