

SOTSIAALNE KAASATUS – VÕIMALUS PIKAAJALISELT TÖÖTUID TÖÖELLU TAGASI TUUA

Mai Luuk

Artikkel annab ülevaate sotsiaalse kaasatuse mõistest ja kaasatust edendavatest meetmetest. Vaadeldakse sotsiaalse tõrjutuse teket ja selle ilmingud Euroopas; Eestis ei ole sotsiaalset tõrjutust veel põhjalikult uuritud. "Best practice" kontekstis käsitletakse käesolevas artiklis muuhulgas Tallinna pikaajaliselt töötute aktiveerimiskeskuse tegevust nende tööalasel integreerimisel ja sotsiaalsel kaasamisel. Artikli autor on kümme aastat uurinud Eesti tööturgu ja viimasel aastal olnud nimetatud keskuses nõustaja ning kogunud töötute kohta ka uurimismaterjali.

“Sotsiaalse kaasatuse idee on tänasel päeval sotsiaalpoliitika keskseks kontseptsiooniks nii Euroopas kui mujal maailmas. Seejuures on välja kujunenud ühisarusaam, et kaasatus on “hea” ja tõrjutus on “paha”, sest tõrjutus lõhub sotsiaalset sidusust. Samas on vähe selgust selles, mida kaasatus ja tõrjutus tegelikult tähendavad või mida selle all mõistetakse”

(Levitas, 2003)

Sissejuhatus

Viimastel aastatel on Eestis hakatud järjest rohkem kasutama mõisteid sotsiaalne tõrjutus ja sotsiaalne kaasatus. Kui sotsiaalse tõrjutuse mõiste võeti kasutusele 1970ndate aastate Prantsusmaal, siis sotsiaalse kaasatuse mõiste ilmus sotsiaalteaduste ja sotsiaalpoliitika valdkonda 1990ndate aastate keskel. Sotsiaalse kaasatuse kaudu püütakse sõnastada multidimensionaalseid faktoreid, millest saavad alguse deprivatsioon ja marginaliseerumine. Kaasatuse diskursuse mõistmise eelduseks on arusaamine vaesusest ja sotsiaalsest tõrjutusest ning sotsiaalse kapitali ja sotsiaalsete protsesside komplementaarne mõtestamine. Kuid kaasatus ei tähenda mitte ainult erinevatest sotsiaalprobleemidest arusaamist, laiemas kontekstis kätkeb see endas strateegiat muutustest ja visiooni inimeste elukvaliteedi täiustamisest (Toye & Infanti 2004).

Sotsiaalne tõrjutus ja kaasatus ei tähenda meile pelgalt Euroopa Liidu sotsiaaluuringutest ja jätkusuutlikkuse strateegiatest tuttavaid mõisteid. Erinevad sotsiaalse tõrjutuse ilmingud, nagu töötus, vaesus, hariduse polariseerumine, kodutus jms. hakkasid Eestis levima juba kümme aastat tagasi. Euroopas paljukiidetud sotsiaalse kaasamise eesmärgid seonduvad kumuleerunud sotsiaalprobleemide võimalikult integreeritud leevendamise ja ennetamisega. Sotsiaalse kaasatuse strateegiate rakendamise tagajärjel peaks tasakaalustuma ühiskonna areng ja suurenema sotsiaalne sidusus. Euroopas levib ka arvamus, et sotsiaalse kaasatuse ideed on utoopilised ja raskesti teostatavad ning need põhinevad

Sotsiaalne kaasatus – võimalus pikaajaliselt töötuid tööellu tagasi tuua

Mai Luuk

“hea ühiskonna ihalusel” (Levitas 2003). Täna ei ole veel võimalik sotsiaalse kaasatuse strateegiate tulemuslikkust hinnata, sest Euroopa Liidu eestvedamisel on vanad ja uued liikmesriigid koostanud sotsiaalse tõrjutuse kolm aastat kestvad tegevuskavad (NAPS/incl) aastatel 2003-2004. (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html)

Ka Eestis valmis 2004. aastal sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava aastateks 2004-2006 ehk National Action Plan for Social Inclusion (Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava 2004-2006, 2004). Eesti esimene sotsiaalse kaasatuse tegevuskava koondab kokku erinevate valdkondade: tööhõive, sotsiaalkindlustuse ja hoolekande, tervise ja hariduse, õigus- ja ohvriabi ning infotehnoloogia arengu- ja tegevuskavad ning seob need ühtseks sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise strateegiaks. Sotsiaalse kaasatuse riikliku tegevuskava kaudu rakendab Eesti nn. avatud koordinatsiooni meetodit, mis põhineb Euroopa liikmesriikide vahelisel koostööl ühiste eesmärkide saavutamiseks (Seletuskiri sotsiaalse kaasatuse tegevuskavale 2004-2006).

Üheks sotsiaalse kaasatuse põhieesmärgiks on tööhõive suurendamine ja võitlus tööpuudusega. Sotsiaalselt tõrjutute üheks suuremaks riskirühmaks on pikaajaliselt töötud. Hilary Silver – tuntumaid sotsiaalse tõrjutuse uurijaid Euroopas – rõhutab, et põhiliseks tõrjutuse põhjuseks on pikaajaline töötus, mis on väidetavalt üheks raskemini levendatavaks sotsiaalseks probleemiks üldse. Silver märgib, et pikaajalise tööpuuduse vähendamiseks on rakendatud küll erinevaid poliitilisi meetmeid, kuid mitte ükski neist ei ole osutunud „imerohuks” töötuse vastu. Selle põhjal teeb ta järelduse, et pikaajalise töötusega võitlemiseks on kompleksse ja jätkusuutliku strateegia väljatöötamine äärmiselt vajalik (Silver 1995).

Pikaajalise töötuse põhjuste ja tagajärgede väljaselgitamiseks korraldati Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel 2002. aastal uuring “Pikaajalised töötud ja nende tööturule tagasitoomise võimalused”. Uuringuprojekti raames analüüsis Eesti Majanduse Instituudi juhitud teadurite rühm, kuhu kuulus ka käesoleva artikli autor, pikaajalist töötust Eesti erinevates regioonides Uuringust selgusid võimalused pikaajaliselt töötute tagasitoomiseks tööellu, nende sotsiaalseks kaasamiseks (Venesaar et al 2004).

Käesoleva artikli eesmärgiks on anda ülevaade sotsiaalse kaasatuse mõistest ja kaasatust edendavatest meetmetest. Vaatluse alla on võetud ka sotsiaalse tõrjutuse teke ja selle ilmingud Euroopas. Eestis ei ole sotsiaalset tõrjutust veel põhjalikult uuritud. Tõrjutust on püütud määratleda vaid ühe peamise tõrjutute sihtrühma – pikaajaliselt töötutega – läbiviidud uuringute toel. “Best practice” kontekstis käsitletakse käesolevas artiklis muuhulgas Tallinna pikaajaliselt töötute aktiviseerimiskeskuse tegevust nende tööalasel integreerimisel ja sotsiaalsel kaasamisel.

Sotsiaalse tõrjutuse mõiste kujunemine ja seos töötusega

Analüüsid Lääne-Euroopas juba 30 aastat levivaid sotsiaalse tõrjutuse diskursusi, nende omistatud kriitilisi seisukohti ja tänasel päeval toimuvaid debatte, võib väita, et Eesti sotsiaalteadusliku mõtte areng on sotsiaalse tõrjutuse kontekstis alles tekkimas. Tõrjutus on kompleksne ja sageli vastuoluline nähtus, mis võib väljenduda mitmetes erinevates dimensioonides (ühiskondlik-poliitilises, majanduslikus ja hariduslik-kultuurilises). Tihtilugu on raske jõuda sotsiaalse tõrjutuse olemuseni, sest selles peituvad põhjused ja tagajärjed on omavahel läbi põimunud.

Prantsusmaal tekkis sotsiaalse tõrjutuse kontseptsioon 1970ndatel aastatel ja selle väljatöötamise ajendiks oli mure solidaarsuse vähenemise pärast. Ühiskondades, kus solidaarsus on kõrgelt aktsepteeritud, annab tõrjutud gruppide ja indiviidide teke märku sotsiaalse sidususe vähenemisest (Burchardt, Le Grand, Piachaud 2002).

Hilary Silver on rõhutanud, et solidaarsuse paradigma, mis algselt põhineb Emile Durkheimi ideel, käsitleb tõrjutust indiviidi ja ühiskonna vahelise sotsiaalse sidususe katkemisena. Solidaarsus väljendub normatiivides, mis panustavad eeskätt rahvusliku kogukonna ülesehitusse ja tuginevad nii individuaalsetele kui grupihuvidele. See eeldab institutsioonidelt ja kodanikelt üksmeelt ja kollektiivset teadlikkust ning kooskõllalisust ühiskonnas domineeriva kultuuriga. Vältimaks klassidevahelisi konflikte, mis on üks radikaalsemaid sotsiaalse lõhenemise ilminguid ja mida võivad põhjustada liberaalne individualism ja passiivne suhtumine kodanikuõigustesse ning mille väljundiks on „lihtsalt õiguste omamine”, tuleb arendada indiviidide aktiivset vabatahtlikku tegevust ja tulemuslikku integratsioonipoliitikat (Silver 1994).

Eelkirjeldatud negatiivsed ilmingud on iseloomulikud ka Eesti ühiskonnale, kus domineerib liberaalne „mina-keskne” paradigma ja kus elanikkond omab küll vastavalt EV põhiseadusele ja Eestis ratifitseeritud rahvusvahelistele inimõiguste lepingutele õigusi, kuid tegelikult ei ole neist teadlik ja end kaitsma ei oska. Samas on ka Eesti kodanikeühiskond alles tekkimas, vabatahtlik tegevus ei ole atraktiivne ja mõistet solidaarsus peetakse sotsialistliku ideoloogia konstruktsiooniks.

Sotsiaalse tõrjutuse mõiste kasutuselevõttu seostatakse Rene Lenoir’ga, kes oli toonase Jacques Chirac’i valitsuse sotsiaalvaldkonna riigisekretär ja publitseeris 1974. aastal raamatu “Les Exclus”. Nimetatud uurimistöös oli uudseks see, et lisaks vaestele käsitleti tõrjututena väga erinevaid sotsiaalseid gruppe: invaliide, töötuid, enesetapjaid, vanureid, üksikvanemaid ja väärkoheldud lapsi, kes toona moodustasid ligikaudu 10% kogu Prantsusmaa elanikkonnast. Mitmed tõrjutuse uurijad aga ei nõustu Lenoir’ tõrjutute sihtrühmade defineerimisega ja kritiseerivad tema lihtsustatud käsitlust. Paraku ei erista Lenoir erinevaid sotsiaalse tõrjutuse protsesse, tõrjutuid ning tõrjujaid, vaid käsitleb sotsiaalset tõrjutust lähtudes sellest, et ühiskond on duaalne ja liigub erineva kiirusega ning seetõttu jaguneb insideriteks ja outsideriteks (Strobel 1996).

Seega hakati Prantsusmaa sotsiaalselt tõrjututena käsitlema väga laiaulatuslikku kontingenti ning see muutis tõrjutuse diskursuse suhteliselt häguseks. Soome sotsiaalteadlase Tuula Helne arvates võib sotsiaalse tõrjutuse käsitluses olla nii mõndagi uskumatut, teinekord iseloomustab seda paljusõnalisus, kuid tihtilugu ka vaikitakse olulistest asjadest. Helne väidab, et prantsuse tõrjutuse diskursus on täis “vaikimisi” ja et ühel päeval tuleb kõik see, mis on jäänud rääkimata, ikkagi päevavalgele. Sotsiaalse tõrjutuse kontseptsiooni väljatöötajateks olid Prantsusmaal poliitikutest riigiametnikud mitte sotsiaalteadlased. Ilmselt võib „vaikimiste” põhjus peituda just selles (Helne 2004).

Siinkohal olgu öeldud, et kaksikümne aastat hiljem muutus tõrjutuse põhuste ja tõrjutud sihtrühmade määratlemine radikaalselt. 1994. aastal defineeris Euroopa Nõukogu tõrjutuid kui „sotsiaalset gruppi, mis osaliselt või täielikult on väljaspool inimõiguste ulatust.” See muutis vaesusest lähtuva tõrjutuse kontseptsiooni teisejärguliseks. Järelikult võib sotsiaalset tõrjutust analüüsida ka sotsiaalsete õiguste mitterealiseerumise kontekstis. (Room 1992).

Algselt peeti tõrjutuse põhjuseks põhiliselt vaesust. Kui vaesus puudutab

Sotsiaalne kaasatus –

võimalus pikaajaliselt töötuid tööellu tagasi tuua

Mai Luuk

peamiselt indiviide ja majapidamisi, siis sotsiaalne tõrjutus tuleneb ühiskonna arengust ja indiviidi suhetest ühiskonnaga. Vaesus võib olla sotsiaalse tõrjutuse tagajärg, kuid sotsiaalne tõrjutus kätkeb endas ohtu, et vaesus taastekitab “uut” vaesust, mille tulemusena osa elanikkonnast tõrjutakse kõrvale ühiskondlikust elust, mis omakorda võib oluliselt vähendada inim- ja sotsiaalset kapitali ning riigi konkurentsivõimet. Tõrjutust iseloomustab olukord, kus ressursside ja teenuste kättesaadavus on indiviidile piiratud või puudub üldse. Olgu selleks siis võimalused tööd leida ja tööd teha, ligipääs sotsiaalkindlustusele, haridusele, tervishoiuteenustele, kultuurile ja vaba aja veetmise võimalustele või infotehnoloogiale

Euroopa Liidus võttis 1985. aastal tõrjutuse mõiste aktiivselt kasutusele Jacques Delors, kes oli toonane Euroopa Komisjoni president. Sellest alates on sotsiaalse tõrjutuse mõiste veelgi laienenud. Euroopa Komisjoni aktis “Building an Inclusive Europe”, mis põhineb Lissaboni 2000. aasta kohtumisel, defineeritakse sotsiaalset tõrjutust kui „multidimensioonaalset fenomeni, mille tähtsamaks väljendusvormiks on töötus”. Põhiliseks tõrjutute sihtrühmaks on pikaajaliselt töötud, kelle elukäigus leidub korduvaid mitteaktiivsuse perioode, mis võivad vahelduda madalalpalgalise või varimajanduses töötamisega ning ka tööotsingutest loobumist, sest võimalusi tööd leida enam ei nähta.

Baltimaade sotsiaalkaitseüsteemi uurinud analüütikud (Paas, Hinnosaar, Masso, Szirko) viitavad Berger-Schmitti ja Noll'i uuringule, kelle väitel on tõrjutuse põhjusteks tõrked ühes või mitmes institutsionaalses süsteemis: 1) demokraatlikus ja õiguslikus süsteemis – peaks edendama ühiskonnagruppide vahelist integratsiooni; 2) tööturul – peaks edendama majanduslikku integratsiooni; 3) heaoluriigi süsteemis – peaks edendama sotsiaalset integratsiooni; 4) pere- ja kogukonna süsteemis – peaks edendama inimestevahelist integratsiooni. Seejuures on hästi toimiva sotsiaalkaitse roll ja väljaarendatus erilise tähtsusega – see, vähendades institutsionaalseid tõrkeid, leevendab tõrjutust ja soodustab inimeste osalemist ühiskonnaelus (Paas et al 2004).

Sotsiaalne kaasatus ja selle roll töötuse leevendajana

Euroopas 20. sajandi lõpukümnenditel laiaulatusliku leviku saavutanud “uus sotsiaalne pahe” – sotsiaalne tõrjutus, avaldub erinevates multidimensionaalsetes vormides ja nõuab valitsustelt sekkumist erinevate poliitiliste meetmete ühisobiliseerimise teel. Seega kätkeb sotsiaalne kaasatus endas strateegiliste meetmete kompleksi, mida rakendatakse võitluses sotsiaalse tõrjutusega. Kaasatuse kontseptuaalseks lähtekohaks on sotsiaalne sidusus, mis väljendub inimeste võrdsetes võimalustes osaleda ühiskondlikus elus, eeskätt võimaluses töötada ja olla majanduslikult aktiivne. Euroopa Nõukogu defineerib sotsiaalset sidusust kui “ühiskonna võimekust tagada oma kõigi liikmete heaolu, vähendada erinevusi ja vältida polariseerumist.” 2000. aastal seadis Euroopa Liit kooskõllaliselt Lissaboni strateegiaga järgneva 10 aasta eesmärkideks tagada stabiilne majanduskasv, töökohtade arvu suurenemine ning suurem sotsiaalne sidusus (Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava ja selle täitmine 2004. aastal).

Tööpuuduse ennetamine ja leevendamine on üks tähtsamaid sotsiaalse kaasatuse prioriteete. Võitluses töötusega on Euroopa tööpoliitikas välja töötatud kompleks aktiivse tööpoliitika meetmeid, milledest tähtsamad on töötute täiend- ja ümberõpe ning subsidiumid töötutele ettevõtluse alustamiseks ja tööandjatele väiksema konkurentsivõimega inimeste tööle rakendamiseks (Leetma et al 2003: 11). Vähem tähtis ei ole aga ka vabade töökohtade olemasolu ja nende arvu suurendamine ning töökohtade kvaliteedi tõstmine – „*more and better jobs*”, mida Lissaboni stra-

teegias rõhutatakse. Eesti tööhõiveametid pakuvad aga endiselt põhiliselt madalalpalgalisi lihttöölise kohti, mis töötute töölerakendumist ja elukvaliteedi paranemist ei soodusta.

Kuivõrd on töökohtade arvu suurendamine tänases Euroopas või Eestis saavutatav, on keeruline ennustada, sest sellealast optimismi kahandavad kardinaalsed muutused töö valdkonnas. Globaalsel tööturul on toimunud järsud muutused industriaalsektori vähenemise ja fragmenteeritud, ebastabiilse ja valdavalt madalalpalgalise teenindussektori kasvu suunas. Mitmed Euroopa tööturuarenguid ja sotsiaalset tõrjutust käsitlevad analüütikud (Gorz, Young) väidavad, et töö, mis oma olemuselt pakub inimestele võimalusi eneseteostuseks ja loovuseks, ei ole loomulikult kuhugi kadunud, kuid stabiilse, hästi tasustatud ja täisajaga töö osakaal on viimastel aastatel märkimisväärselt vähenenud (Young 2001).

Prantsuse sotsioloogidelt pärinev termin *précarité de l'emploi* (employment precariousness) tähendab tööhõive ebakindlust. Sergé Paugam (2001) on iseloomustanud tööhõive ebakindlust kahest erinevast vaatenurgast: indiviidi suhe tööhõivesse (ajutine või mitteametlik töö, töötus jms.) ja indiviidi töösse suhtumine (töötaja vähenenud huvitatus (hoolimatus) töö suhtes, tulemuseks madalalpalgaline ja firmale vähekasumlik tegevus) Pierre Bourdieu väitis 1998. aastal, et ebakindlus eksisteerib tänapäeva ühiskonnaelus kõigis sfäärides, kuid kõige otsesemalt avaldub ebakindlus töötuse puhul ja tõrjutuse kaudu (Barbier 2004).

Kui pikaajaline töötute leiabki töö, on see suure tõenäosusega madalalpalgaline ja ebakindel (tähtajaline või hooajaline) töökoht. Eesti tänast tööturgu iseloomustavad ebastabiilsus (töökohad tekivad ja kaovad suhteliselt kiiresti), madalalpalgalisus (suhteliselt kõrge keskmine palgatase varjab suuri palgaerinevusi), töövõtjate organiseerituse madal tase (ametiühingutesse kuulub alla viiendiku kõigist palgatöötajatest) ja tööandjate oskamatus oma (madalalpalgalisi) töötajaid väärtustada

2003. aastal valmis Sotsiaalse kaasatuse tegevuskava ettevalmistamiseks Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum ehk JIM (Joint Memorandum for Social Inclusion), milles analüüsiti põhjalikult Eesti olukorda ja selgitati välja tõrjutud sihtrühmad.

Sotsiaalse kaasatuse tegevuskava 2004-2006 koosneb neljast osast:

1. Eesti majandusliku ja sotsiaalse olukorra analüüs, milles käsitletakse majandusarengut ja tähtsamaid sotsiaalprobleeme, muulhulgas elanikkonna töötust ja vaesust
2. Sotsiaalse kaasatuse strateegilised lähtekohad, milleks on: kõrge tööhõive; heal tasemel ja tööturu nõudlusele vastav haridus; inimväärne sotsiaalne kaitse; integreeriv (erinevaid valdkonnapoliitikaid siduv) lähenemine vaesuse ja tõrjutuse vähendamiseks
3. Tegevused sotsiaalse kaasatuse saavutamiseks: tööhõive suurendamine; juurdepääs ressurssidele, õigustele, kaupadele ja teenustele; tõrjutuse riski vähendamine
4. Parimate praktiliste kogemuste (best practice) näited: pikaajaliselt töötute ja puuetega inimeste juhtumiskorraldus; kohaliku omaalgatuse programm; mitte-eestlastest noorte keelekümbeluse-programmid (Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava 2004-2006, 2004).

Tähtsaimaks sotsiaalse kaasatuse meetmeks on aktiivne tööpoliitika, mis võimaldab aktiveerida ja tööellu tagasi tuua esmajärjekorras pikaajaliselt töötuid, mitte-eestlasi ja teisi ohustatud tööturu riskirühmi (noored töötud, puuetega

Sotsiaalne kaasatus – võimalus pikaajaliselt töötuid tööellu tagasi tuua

Mai Luuk

inimesed jt.). (Social Inclusion in the New Member States. A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion 2004). Sotsiaalse kaasatuse tegevuskava väljatöötamisel kasutatakse avatud koordineerimise meetodit (Open Method of Coordination ehk OMC), mis on Euroopa Liidu valitsemise üks uuenduslikke meetodeid. Selleks kasutatakse riikide omavahelist võrdlemist ühiste eesmärkide poole liikumisel ja organiseeritakse üksteise kogemustest õppimist. See töökorraldus kohustab liikmesriike infot koguma, teiste riikidega võrdlema, samuti oma kehtivate poliitikate edukust võrreldes teistega hindama. Võib öelda, et avatud koordineerimise meetod annab praktilise ja konkreetse sisu ühistele väärtustele tuginevale Euroopa sotsiaalmudelile (Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava ja selle täitmine 2004. aastal)

Pikaajaliselt töötute valmidus ja võimalused naasta tööellu

Eesti tööjõu-uuringu andmetel oli 2004. aastal Eestis kokku 33,2 tuhat pikaajaliselt töötut, nendest ligikaudu 2/3 ehk 65% moodustasid mitte-estlased. Viimastel aastatel on pooled kõigist töötutest olnud pikaajaliselt töötud ehk otsinud tööd rohkem kui 12 kuud (Statistikaameti andmebaas). Pikaajaliselt töötute püsiv ja suur osatähtsus annab tunnistust tõrjutuse ilmingutest ja vajadusest tõrjutuse põhjuseid, tagajärgi ja tõrjutuse ennetamise võimalusi põhjalikult uurida. Pikaajaliselt töötute uuringus kasutati kombineeritud metoodikat: kvantitatiiv- ja kvalitatiiv-uuringuid, et üksikasjaliselt välja selgitada töötuse põhjuseid, tagajärgi ja inimeste, kes on aastaid kogenud totaalset rahapuudust, tervise halvenemist ja lootusetust tuleviku suhtes, kannatusi (Venesaar et al 2004).

Uuringutulemused näitavad, et Eesti tööturu areng järgib samu trende, mis on omased Euroopale. Töökohal püsimiseks on vaja elukestvalt õppida ja uusi tööoskusi omandada. Tööturukäitumise võtmesõnaks on “paindlikkus”, et olla valmis tööturualasteks muutusteks. See tähendab ka erinevaid töövorme: tähtajalised töölepingud, projektitööd, osajätöö, ebaregulaarsed töögraafikud, kaugtöö jms. Töötud, kes on pikka aega tööturult eemal olnud, ei mõtle tavaliselt muutunud tööturunduetele. Tööotsingute ebaõnnestumine võib olla seotud sellega, et tööotsijate soovid ei ole vastavuses pakutavate töökohtadega. Töötud, kes on varem pikka aega ühel kindlal ametikohal töötanud, soovivad leida “samasugust tööd”, mida nad tegid aastaid tagasi.

Viimasel ajal on üha enam suurenenud tööotsijate palgasoovid. 3-5 aastat ja isegi kauem tööturult eemal olnud töötud, kelle erialased oskused ja töökogemused on aegunud, sooviksid tööle asudes saada vähemalt 4000-5000 kroonist palka, madalapalgalisi töökohti on nõus vastu võtma ainult vähesed neist. Ühelt poolt on seda põhjendanud meie ühiskonna muutunud väärtushinnangud – töö ja töötegijate väärtustamisel lähtutakse pigem ametikoha staatusest ja palganumbritest kui sellest, et iga töö väärib tegemist. Teiselt poolt kannustab töötuid põhjendamatult kõrgeid palgasoove avaldama massimeedia, kus madalapalgalisi nimetatakse „luuseriteks”.

Kuid palgaküsimustel on pikaajaliselt töötute jaoks ka teine vaatenurk. Töötud märgivad, et nad ei oleks iial arvanud, et töö leidmine võib niivõrd keeruliseks osutuda. Eestis tekib töökohti, eriti väljapool Tallinna, suhteliselt vähe, samas pakuvad tööandjad tihtilugu vaid alampalka (2005. aastal 2690 krooni kuus). Seetõttu pikaajaliselt töötud pigem loobuvad tööotsinguist ja püüavad toime tulla erinevate sotsiaaltoetustega (toimetulekutoetus, pere- ja lapsetoetused jms.) toel kui asuvad madalapalgalisele tööle. Tööle asumine madalapalgalisele kohale jätab töötud ilma sotsiaaltoetustest, mistõttu töötamine ei too kaasa elukvaliteedi tõusu. Põhi- ja keskkaridusega töötajate jaoks, kel puuduvad head erialased oskused, on madala-

palgalisena töötamine üldjuhul ainus töötamise võimalus, kuid sellega kaasneb suur tõenäosus jääda püsivalt “vaesuse lõksu”. See on üks põhjusi, miks töötud ei võta vastu madalalpalgalist tööd ja eelistavad elada suhteliselt madalatest sotsiaaltoetustest (Kuddo et al 2002).

Enamik pikaajaliselt töötutest elavad töö kaotust väga raskelt läbi. Mida kohusetundlikum ja kohapüsivam on olnud töötaja, seda raskemini talle töö kaotus mõjub. Töötute jaoks on kaks kõige suuremat valuprobleemi: totaalne püsiv rahapuudus ja ravikindlustuse puudumine. Raha napib kõigeaks, toimetulekutoetusest (toimetulekupiir esimesele pereliikmele on 750 krooni ja igale järgmisele 600 krooni) jätkub vaevalt hädapärase toidu ostmiseks (minimaalse toidukorvi maksumus ühele inimesele moodustab 700 krooni), töötü abiraha või töötuskindlustushüvitist aga pikaajaliselt töötud ei saa. Lisaks igapäevane stress rahapuuduse ja lootusetu olukorra tõttu, mis kandub üle ka lastele. Töötute lapsed võivad suure tõenäosusega koolis tõrjutuks saada.

Ka Tallinnas, kus töökohtade valik on Eesti suurim, on pikaajaline tööpuudus tõsiseks probleemiks. Kestva töötusperioodi peamiseks põhjuseks on mitteeestlaste eesti keele oskuse puudumine. Lisaks sellele seonduvad pikaajalise töötuse põhjused vananenud erialaoskustega või eriala puudumisega ning töötute vanusega – enamus töötutest on keskealised või üle 50 aastased. Pealinna venekeelsete töötute probleeme võimendavad ka suletud ja väheinformatiivsed sotsiaalsed võrgustikud – tööturualaste tutvuste puudumine ja teadmatus tänastest tööturunõuetest. Ootamatult palju on neid töötuid, kes ei ole tänaseni aru saanud, et töö leidmiseks ja tööturul püsimiseks on vajalik õppida eesti keelt ja uuendada oma erialaseid teadmisi.

Pikaajaliselt töötutele on tööhõiveametis küll töökohti pakutud, kuid töö leidmine on paljudel juhtudel siiski ebaõnnestunud. Peamine põhjus on liiga madal palk. Keskealistel ja eakamatel töötutel esineb sageli terviseprobleeme – enamlevinud on hüpertoonia ja reumaatilised haigused, tihtilugu esineb ka allergilisi vaevusi, mis välistavad töötamise hotelliteenindaja, koristaja või nõudepesijana. Omaette kontingent on eelkooliealiste laste ja algklasside õpilaste emad, kes toovad tööst keeldumiseks erinevaid põhjusi, neile ei sobi vahetustega töö või töö graafiku alusel, suur osa neist ei ole kunagi töötanud. Taoliste eripalgeliste töötute rühmade tööturule toomiseks on abiks aktiviseerimisprojektid.

Tallinnas alustas projekt “Pikaajaliste töötute tööturule lõimimine aktiviseerimiskeskuse loomise abil Tallinnas” oma tegevust 2004. aasta augustis Tallinna tööhõiveameti juures. Projekt pakub töötutele 3-etapilist koolitust (eesti keel, toimetulek, arvutiõpe), millele vajadusel lisandub erialakoolitus. Erialase täiend- ja ümberõppe valik on piiratud Tallinna tööhõiveameti võimalustega. Täna on projektis osalenud ligikaudu 300 pikaajalist töötut ja iga viies on leidnud töökoha. Venekeelseile, pika töötusperioodiga ja keskeas töötutele töö leidmine on küllaltki komplitseeritud.

Kolmandik projekti pikaajaliselt töötutest on viimati töötanud lihttöölisena (valvur, transporttöölise, koristaja, nõudepesija, ehituse abitöölise, kioski- ja turumüüja jms.). Kuid millist tööd neile pakkuda, kui valvuri, laadija ja kioskimüüjate kohad kaovad ja abitööliseks hakkamiseks pole enam jõudu? Spetsialistidest on enam esindatud raamatupidajad, ökonomistid, õpetajad, kelle vähene riigikeele oskus ei võimalda samal erialal jätkata. Oskustöölise spekter on lai, kuid täna on nende tööoskused devalveerinud. On ka neid, kes on teinud ainult juhu- ja hooajalisi töid. Pooled projekti töötutest ei oska öelda, kellenad nad töötada sooviksid. Töö valikul ja leidmisel vajavad nad individuaalset nõustamist, mille käigus selguvad nende töösoovid, võimalused seda tööd leida ja suutlikkus sellel töökohal hakkama saada.

Sotsiaalne kaasatus – võimalus pikaajaliselt töötuid tööellu tagasi tuua

Mai Luuk

Nõustamise puhul on tähtis ka pikaajaliselt töötute psühholoogiline ja emotsionaalne tasakaalustamine suurendamaks nende eneseusku ja tunnet, et nad on ühiskonnale vajalikud. See on tähtis eriti üle 50 aastaste ja vanemate mitte-eestlaste puhul, kelle elu sisuks oli pühendumus tööle. Enamik projektis osalevatest töötutest on pärit nõukogude ajast, mil inimest kui unikaalset väärtust ei hinnatud. Kõik inimesed ei ole võimelised kiirete ühiskonnamuutustega kaasa minema, paljud pikaajaliselt töötud ei ole veel mõistnud, et tööturg on kardinaalselt muutunud, et tuleb olla kohanemisvõimeline ja elukestvalt õppida. Enamik töötutest on üksikud inimesed. Kuna puudub lähedaste toetus, on seda suurem psühholoogilise nõustamise vajadus. Töölase aktiveerimise praktilised kogemused näitavad, et kui töötule usub, et ta on väärtuslik ja ühiskonnale vajalik, siis esmased eeldused töötusest väljatulemiseks on loodud.

Kokkuvõte

Käesolev artikkel annab ülevaate sotsiaalse tõrjutuse kontseptsioonist, avab selle olemuse ja kirjeldab kaasatuse saavutamiseks rakendatavaid meetmeid. Muuhulgas käsitletakse ka viimase kümnendi laiaulatusliku leviku saavutanud komplitseeritud nähtusi: pikaajalist töötust ja sellega kaasnevat sotsiaalset tõrjutust. Euroopas on pikaajaliselt töötute probleeme uuritud juba paarkümmend aastat ja välja töötatud tulemuslikke aktiveerimis- ja rehabilitatsiooni meetmeid, mille abil püütakse töötuid tööturule tagasi tuua ja selle kaudu suurendada nende sotsiaalset kaasatust. Euroopa Liidu tööpoliitika suundi ja töötute aktiveerimismeetmeid rakendatakse ka Eestis. Üha enam rõhutatakse vajadust tegelda töötutega individuaalselt – koostada igale töötule tegevuskava tööturule naasmiseks. Rõhuasetus on suunatud pikaajalise töötuse ennetamisele – riskigruppide määratlemisele töötuse varases staadiumis ja neile tööturuteenuste rakendamisele. Eestis on suhteliselt uudeks võimaluseks aktiveerimisprojektid, mis arendavad töötute tööoskusi, taastavad pikaajaliselt töötute tööhajumuse ning loovad eeldused töökoha leidmiseks.

Pikaajaliselt töötutele suunatud aktiveerimisprojekte ja nende raames läbi viidavaid koolitusi on raske alahinnata. Projektitegevusi seob aktiivne nõustamistegevus, mis on suunatud töötute julgustamisele ja nende probleemide lahendamisele. Seega on projektitegevused otseseks investeringuks suurendades töötute sotsiaalset kapitali ja luues sotsiaalseid võrgustikke, mis on olulised nii tööalase aktiveerumise kui sotsiaalse kaasatuse aspektist

Erinevalt Eestist tegelevad Euroopas töötuse leevendamiseks ka sotsiaalsed partnerid (nii töövõtjate kui tööandjate organisatsioonid). Siinkohal on eriti tähtis tööandjate roll, sest Eestis on tööandjatel töötute, eriti pikaajaliselt töötute, tööle võtmisel teatav eelhäälestus. Ka ei ole tööandjate organisatsioonid (Tööandjate Keskkliit) sõna võtnud näiteks noorte tööpuuduse leevendamise teemal, pakkudes firmades erialast väljaõpet või praktikakohti. Sotsiaalse kaasatuse edendamise põhineb eeskätt tööturupartnerite ja ka kõigi tööturuinstitutsioonide ühistegevusel.

Sotsiaalse kaasatuse arengule on tähtis ka kolmanda sektori organisatsioonide aktiivne osalus. Euroopas tegutseb tugevaid kolmanda sektori organisatsioone, mis tegelevad tööhõiveprobleemidega, näiteks töötute nõustamise ja aktiveerimisega. Eesti aktiveerimiskeskused on sisuliselt riikliku töövahendussüsteemi “otssed käepikendused”, mis on loodud tööhõiveametite juurde ESFi projektitaotluste toel. Avalikust sektorist vähesõltuvaid projektipõhiseid mittetulundusühendusi, kus tegeldakse tööhõiveküsimumustega, on väga vähe. Meil puuduvad ka töötute organisatsioonid, mis oma liikmete õigusi ja huve kaitseksid, mis on näiteks Põhjamaades väga levinud. Soome kolmanda sektori organisatsioonid on kasutatud nn. “endistest töötutest nõustajaid”. Endised töötud tunnevad hästi töötute olukorda, probleeme ja

kannatusi ning oskavad seetõttu ka kõige paremini töötuid toetada ja nõustada.

Sotsiaalse kaasatuse edendamisel on Eestis eeltöö tehtud – koostatud on Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava aastateks 2004-2006, alates 1999. aastast koostatakse igal aastaks ka tööhõive tegevuskava. Järgmise sammuna tuleks kavandada koostöövõrgustik, mis tegutseb sotsiaalse kaasatuse tegevuskava kohaselt. Kui rääkida tööhõive suurendamisest ja töötuse, eriti pikaajalise töötuse vähendamisest, siis sellealases ühistegevuses peaksid osalema riigi tööhõiveametid, KOV sotsiaalhoolekande osakonnad, töötute aktiveerimis- ja nõustamiskeskused tööandjate- ja töövõtjate organisatsioonid, haridusasutused (kutseõppeasutused jt. koolitajad), pere- ja nn “vaestearstid”, AA organisatsioonid, kodutute õemajad jt. kolmanda sektori organisatsioonid.

Oleks ennatlik loota sotsiaalse kaasatuse strateegiatega suutlikkusele ennetada ja leevendada lähiaastatel tõrjutuse komplitseeritud probleemistikku. Sotsiaalse kaasatuse protsessi nimetatakse ka nn. “pehmeks meetmeks”, mille kaudu riigid näitavad oma head tahet sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse vastu võitlemisel. Kindlasti tuleb arvestada sellega, et sotsiaalne tõrjutus on multidimensiooniline protsess, mille sotsiaalseid nähtusi kajastavad sisendid võivad ühtlasi olla ka protsessi väljunditeks ning millest arusaamine ja lahendite leidmine võtab aega.

Viidatud allikad

- ARJAN DE HAAN (1998) Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation <http://www.sussex.ac.uk/units/SPT/journal/archive/pdf/issue2-2.pdf> 28.08.2005
- BARBIER, JEAN-CLAUDE (2004) A Comparative analysis of Employment Precariousness in Europe. Presentation to the Seminar “Learning From Employment and Welfare Policies in Europe”. ESRC – CEE. Paris, March 15, 2004.
- BERGER-SCHMITT, REGINA and Noll, Herbert H. (2000) Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators. Centre for Survey Research and Methodology, Social Indicators Department, Mannheim. EU Reporting Working Paper № 9.
- BURCHARD, TANIA; Le Grand, Julian & Piachaud, David (2002) „Concepts of Social Exclusion” In „*Understanding Social Exclusion*”, edited by John Hills, Julian Le Grand, David Piachaud, Oxford University Press.
- HELNE, TUULA (2004) „Paper to be present at the ESPA net Annual Conference 2004. Oxford 9-11 september. European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe. <http://www.sussex.ac.uk/units/SPT/journal/archive/pdf/issue2-2.pdf> (28.08.2005)
- KUDDO, ARVO; Leetmaa, Reelika; Leppik, Lauri; Luuk, Mai; Võrk, Andres (2002) Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööõupakkumisele. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn.
- LEETMAA, REELIKA; Võrk, Andres; Eamets, Raul; Sõstra, Kaja (2003) Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn.
- LENOIR, RENE (1974). Les Exclus. Paris, Seuil.
- LEVITAS, RUTH (2003) . The Idea of Social Exclusion. Paper prepared for Conference sponsored by the Canadian Council on Social Development and Human Resources Development Canada.
- PAAS, TIJU; Hinnosaar, Marit; Masso, Jaan; Szirko, Orsolya (2004) Social Protection Systems in the Baltic States. University of Tartu, Tartu.
- PAUGAM, SERGE (2001) “A New Social Contract? Against Exclusion? The Poor and the Social Policy”. London, Stationery Office Limited.
- ROOM, GEORGE *et al.* (1992) „Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion”. Second Annual Report. Commission of the European Communities. DGV.

**Sotsiaalne kaasatus –
võimalus pikaajaliselt töötuid tööellu tagasi tuua**

Mai Luuk

- SILVER, HILARY (1994) „Reconceptualizing Social Disadvantage : Three Paradigms of Social Exclusion” .In „*Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*”, edited by Rodgers, G; Gore, C. ; Figuieredo, J.B Geneva: International Institute for Labour Studies.
- SILVER, HILARY (1995) Social Exclusion, Social Inclusion. Report No 2 by Democratic Dialogue, Belfast.
- STROBEL, PIERRE (1996). “From Poverty to exclusion: a wage-earning society or a society of human rights?” *International Social Science Journal*, 148, 173
- TOYE, MICHAEL & Infanti, Jennifer (2004) Social Exclusion and Community Economic Development. The Canadian CED Network.
- VENESAAR, URVE; Hinnosaar, Marit; Luuk, Mai; Marksoo, Ülle (2004) Pikaajaline töötus Eestis. EV Sotsiaalministeerium. TTÜ Eesti Majanduse Instituut, Tallinn.
- YOUNG, JOCK. (1999) *The Exclusive Society*. London, Macmillan

Õigusaktid, eelnõud, statistilised materjalid

- Building an Inclusive Europe.** Communication from the Commission of 1 March 2000. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10621.htm> 28.08.2005
- National Action Plans on Social Inclusion in European Union** (11.09.2005) http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html
- Seletuskiri sotsiaalse kaasatuse riiklikule tegevuskavale 2004-2006** [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/NAP_seletuskiri/\\$file/NAP_seletuskiri.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/NAP_seletuskiri/$file/NAP_seletuskiri.doc) 20.08.2005
- Social Inclusion in the New Member States.** A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion. Commission Staff Working Paper. Commission of the European Communities. Brussels, 22.6.2004 SEC (2004) 848
- “Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava ja selle täitmine 2004.aastal.”** Seminar mittetulundusühingutele 21.03.2005.
- Sotsiaalministeerium.** Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava. 2004-2006. Juuni 2004. [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/NAP_valitsusse/\\$file/NAP_valitsusse.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/NAP_valitsusse/$file/NAP_valitsusse.doc) 20.08.2005
- Statistikaameti andmebaas** <http://www.stat.ee/> 20.08.2005