

HAAP



ASENDUSHOOLDUSE UURING:

TATi tegevuste ja sotsiaalhoolekande seaduse muudatuste mõjude hindamine **2014–2020**



Riigihanke viitenumber: 233508

LÕPPARUANNE

APRILL 2022

EESSÕNA



SOTSIAALMINISTEERIUM



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

Uuring on valminud Sotsiaalministeeriumi tellimusel ja rahastatud Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest. Uuringu läbiviijateks olid Haap Consulting ja Stories For Impact.

Uuringu autorid: Jaan Aps (Stories For Impact), Laura Kalda (Haap Consulting), Marleen Pedjasaar (Haap Consulting), Ingrid Sindi (Tallinna Ülikool), Age Toomla (Haap Consulting), Linda Tarto (Haap Consulting), Karl Haljasmets (Haap Consulting).

Uuringu autorid tänavad kõiki intervjuudes ja fookusgruppides osalenud ning küsimustikele vastanud peresid ja spetsialiste asendus- ja perekodudest, valdkondlikest katus- ja tugiorganisatsioonidest ning riigiasutustest ja omavalitsustest. Suureks abiks oli Kersten Kattai sissevaade valdkonna rahastusse ning Johanna Salu ja Madli Kivisiku abi andmete analüüsimisel. Autorite tänu kuulub ka Sotsiaalkindlustusameti ja Tervise Arengu Instituudi spetsialistidele andmete väljavõtete ja täiendavate suuniste eest. Sealjuures eriline tänu abivalmiduse eest Martin Pretkele, Merle Lustile, Marietta Heinsaarele ning Juta Tellerile. Uuringu erinevates etappides olid suureks abiks uuringu tellija sisulised kommentaarid ja abi teabe hankimisel, mida pakkusid eelkõige Mari Sarv, Helen Jõks ning Alice Juurik.

Haap Consulting’u põhiteenusteks on analüüside, uuringute ja rahastustaotluste koostamine. Ettevõtte viib läbi nii kvantitatiivseid kui kvalitatiivseid analüüse, sh mõjuhindamisi, ja pakub täiendust uuringu disainimisest projektijuhtimiseni.

Stories For Impact’i missiooniks on suurendada inimeste heaolu ja arengusse panustavate organisatsioonide positiivset mõju. Selleks teostatakse sotsiaalse mõjuga seonduvaid uuringuid ja analüüse, nõustatakse ja koolitatakse.

Kontaktandmed:

<https://haap.ee>

<https://storiesforimpact.com>

Raportis kasutatud pildid: Canva Ltd. (2022). Canva.com.

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
SUMMARY	9
SISSEJUHATUS	14
MÕISTED	17
LÜHENDID	18
1. ASENDUSHOOLDUSEL OLEVATE LASTE ARV	19
2. MUUDATUSED ASENDUSHOOLDUSE KORRALDUSES	23
2.1 Asendushooldus asutustes	23
2.2 Asendushooldus peredes	23
3. PEREPÕHISE ASENDUSHOOLDUSE OSATÄHTSUSE KASVATAMINE	26
3.1 Teadlikkuse tõstmine vanemliku hoolitsuseta laste vajadustest ja perepõhise asendushoolduse võimalustest	28
3.2 Perepõhise asendushoolduse pakujate valiku- ja hindamisprotsesside ühtlustamine, valmisoleku suurendamine, jätkutoe tagamine ja juurdekasvu kindlustamine	33
3.3 Perekonnas hooldamise võimaluste mitmekesistamine	51
3.4 Perepõhisele asendushooldusele paigutamise soodustamine	55
4. ASENDUSHOOLDUSE KVALITEEDI TÕSTMINE	62
4.1 Asendushoolduse korralduse muutmine	63
4.2 Vajaliku ettevalmistuse ning tööalase toe tagamine asenduskodu töötajatele	68
4.3 Asendushoolduse kvaliteedinõuete täiendamine ja kvaliteedijuhtimise ning sisehindamise rakendamine asenduskodudes	75
4.4 Asendushoolduse üle teostatava järelevalve tõhustamine	77
5. RAHASTAMISE MUUTMINE	83
5.1 Asendushooldusteenuse korraldamise ja rahastamise üleandmine KOV-le, sh asutusepõhise teenuse rahastamise muutmine	84
5.2 Perepõhise asendushoolduse rahastamise muutmine	88
5.3 Asendushooldusele paigutatud lapsele makstavate sotsiaalkindlustushüvitiste, riiklike toetuste ja elatise arvestamine asendushoolduse kulude katmisel	97
6. KOONDHINNANGUD JA SOOVITUSED	100
VIITED	117
Lisa 1. KOONDHINNANGUTE JA SOOVITUSTE LÜHIKOKKUVÕTE	120

LÜHIKOKKUVÕTE

Asendushoolduse TAT tegevuste ja sotsiaalhoolekande seaduse muudatuste mõju hindamise uuringus hinnati perioodil 2014–2020 ellu viidud tegevuste ning regulatiivsete muudatuste rakendumist ja mõju. Uuringu eesmärgiks oli vastata küsimustele kas, kuidas ja kuidas on seadusemuudatused ja toetatud tegevused mõjutanud asendushoolduse valdkonda ja aidanud kaasa valdkonna eesmärkide saavutamisele.

Uuringus kasutati võimalusel registriandmeid: sotsiaalteenuste aruandlus (s-veeb), sotsiaalhoolekande register (STAR), statistikaameti rahvastiku andmed. Põhiosa uuringu sisust põhines aga täiendavalt kogutud andmetel: küsimustikud perepõhise asendushoolduse pakkujatele (341 vastajat), kohalike omavalitsuste spetsialistidele (77 vastajat) ning asendushooldusteenust pakkuvate asutuste töötajatele (161 vastajat). Lisaks viidi läbi 21 intervjuud 48 erineva inimesega valdkonnaga seotud organisatsioonidest ning perede esindajate seast. Täiendavaid andmeid saadi ka otse valdkonna asutustelt, näiteks TAT tegevuste elluviimise mahtude, osalejate tagasiside ja eelarve ning veebilehtede külastusstatistika kohta.

Asendushoolduse roheline raamatuga seati valdkonnas kaks peamist eesmärki ning üks alaeesmärk (rahastuse muutmine), mille saavutamist SHS ja TAT tegevuste abil hindas ka käesolev mõju-uuring:

- 1) perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasv;
- 2) asendushoolduse kvaliteedi tõus;
- 3) asendushoolduse rahastamise muutmine.

Perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasvatamine

Perepõhise asendushoolduse osatähtsuse puhul keskenduti alates 2018. aastast uute perede leidmisele ja nii uute kui olemasolevate perede toetamisele.

MUUDATUSED:

- Hooldusperede värbamise korraldus viidi (projektipõhiselt) riiklikule tasandile ning see on süstematiseeritud ja pidev tegevus.
- Hooldusperedele pakutav ettevalmistus ja tugi on ühetaoline ja varasemaga võrreldes laiem, hooldusperedega samu ettevalmistavaid võimalusi on võimaldatud ka eestkostjatele.
- Peredele loodi sotsiaalseid tagatisi (nt hooldusperede tasustamine; perehüvitiste süsteemi laiendamine).
- Erijuhtudega tegelemiseks loodi asutuste kõrvale täiendavaid perepõhise asendushoolduse vorme: kriisi- ja erihoolduspere teenus.
- Sotsiaalhoolekande seadusesse lisati suunis eelistada perepõhist asendushooldust ning kasutada pere- või asenduskodu varianti üksnes erandjuhtudel.
- Arendati välja üle-eestiline ülevaade (STAR registrisse) hooldada ja lapsendada soovijatest.

Kui 2010. aastal viibis perepõhisel hooldusel 60% asendushooldusel lastest, siis 2020. aasta lõpu seisuga viibis perepõhisel hooldusel 65% asendushooldusel olevatest lastest. Peamiseks asendushoolduse vormiks on eestkostepered, kes moodustavad üle poole kõikidest asendushoolduse pakkujatest (2020. aastal 59%) ja lõviosa perepõhise hoolduse pakkujatest (2020. aastal 90%). Alates 2019. aastast on hooldusperedes (varasemalt perekonnas hooldajate juures) elavate laste arv pööranud väikesele tõusule, olles kasvanud aastas keskmiselt 10 lapse võrra. Perepõhise asendushoolduse osatähtsus on seega tasapisi kasvanud.

Toimused kampaaniad ja tegevused hooldusperede aktiivsemaks ja süsteemsemaks värbamiseks. Teavitustegevused on olnud edukad valdkonna laiemal tutvustamisel ning sotsiaalsed tagatised on olnud positiivse mõjuga juba olemasolevate perede heaolule. Hoolduspereks soovijate arvu kasvatamiseks need tegevused aga seni olulist mõju avaldanud ei ole.

Vaadeldaval perioodil katsetati kahte uut teenust ka teiste seni ainult asutuste poolt pakutavate võimaluste laiendamiseks perepõhiste alternatiivide näol. Neist esimene ehk kriisihoiduspere on mõeldud abivajavate laste minimaalse etteteatamise ajaga lühemaajaliseks paigutamiseks (institutsionaalse turvakodu asemel). Teisele teenusele ehk kutselisse hooldusperre paigutatakse lapsed, kelle kasvatamiseks ja heaolu tagamiseks on tarvis enam teadmisi, oskusi ja motivatsiooni kui tavapäraselt hooldusperelt saab eeldada.

Katseprojektide tulemusena selgus, et mõlema teenuse järele on vajadus ning osapoolte koostöös on neid võimalik edukalt korraldada. Samas osutus perede värbamine mõlema teenuse puhul väga keerukaks. Eesmärgiks seatud perede arvuni oli raske jõuda hoolimata indikaatori madalast sihtväärtusest. Lisaks esines ja võib edaspidigi esineda olukordi, kus kriisihoiduspere esitab avalduse sama lapse hooldamise jätkamiseks tavalise hooldusperena – mis võib olla küll parim lahendus lapse huvides, kuid vähendab kriisihoidusperede arvu.

Perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasvatamiseks loodi kohaliku omavalitsuse spetsialistidele keskne võimalus hooldusperede otsimiseks STAR registrist ning 2018. aastal viidi Sotsiaalhoolekande seadusesse selge suunis eelistada asutusepõhisele hooldusele perepõhist asendushooldust pakkuvat hoolduspere. Kohaliku omavalitsuse spetsialistid on valdavalt kursis nii perepõhise asendushoolduse eelistamise suunisega kui ka hooldusperede otsimise võimalusega STAR registrist – mõlemad tegevused on olnud väga asjakohased ning tulemuslikud. STAR registri kõrval on jätkuvalt levinud otsesuhtlus Sotsiaalkindlustusametis spetsialistiga, kasutusel on praktika potentsiaalse hoolduspere sobivus ka üks-ühele vestluses läbi arutada. Suurimaks probleemkohaks on hooldusperede arvu vähesus ning väheste perede valmidus võtta enda hoole alla erivajadusega laps, korruga mitu last või teismeline laps.

Perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasvuks elluviidud tegevused on olnud asjakohased. Peamine murekoht seisneb hooldusperede (sh kriisi- ja erihoidusperede) värbamises. Toimiva asendushoolduse süsteemi jaoks on vaja peresid kõikidest piirkondadest ning valmisolekuga kanda hoolt erinevate vajadustega, eri vanuses ning korruga mitme lapse (õdede-vendade) eest. Analüüsist selgus, et nii alles

huvi tundvate kui juba laste eest hoolt kandvate perede jaoks on oluline otsesuhtlus teiste perede ning valdkonna spetsialistidega. Senisest kaalukam roll saaks siin olla ka kohalike omavalitsuste spetsialistidel ning piirkondlikel infokanalitel.

Asendushoolduse kvaliteedi tõstmine

Asendushoolduse kvaliteedi tõstmiseks muudeti Eestis põhjalikult asendushoolduse korraldust. Eesmärgiks oli valdkonna tõhusamaks muutmise ning laste heaolu kasvatamine.

MUUDATUSED:

- Senine asenduskoduteenus kujundati ümber asendushooldusteenuseks hooldusperes, perekodus ja asenduskodus ja järelhooldusteenuseks.
- Hooldada või lapsendada soovijate nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamine on korraldatud riiklikul tasandil Sotsiaalkindlustusameti kaudu.
- Perepõhise asendushoolduse pakujatele ning lapsendajatele arendati välja ja pakuti mitmekülgseid tugiteenuseid.
- Täiendati asenduskodu kasvatusala töötajate pädevusnõudeid, nt lisati täienduskoolituse läbimise nõue; arendati välja täiendkoolitussüsteem niing töönoustamise (supervisioon, kovisioon) võimalused.
- Sotsiaalhoolekandeseaduses täiendati kvaliteedikriteeriume sotsiaalteenustele kehtestatud nõuetes.
- Maksimaalseks laste arvuks pere- ja asenduskodus seati 6 last, võimaldades põhjendatud juhtudel erandi tegemise.
- SKA väljastab tegevuslubasid asendus- ja perekodudele ja teostab järelevalvet; SKA töötajatele on pakutud järelevalve meetoodika koolitusi.

Asutuste puhul puudutasid muudatused eelkõige uue rollina SKA poolset tugiteenuste koordineerimist ja seoses maavalitsuste kaotamisega SKA poolset tegevuslubade väljastamist ja järelevalvefunktsiooni ülevõtmist. Asutustele koolituste korraldamine jäi sarnaselt peredega TAI rolliks. Suurim positiivne efekt kaasnes võimalusega järelevalvet ühtsetel alustel teostada ja arendada.

Olulisim muudatus seoses asutustega oli perekodu ja asenduskodu vormide eristamine seadusandluses. Perekodu esile tõstmise ajendiks oli soodustada deinstitutionaliseerimise eesmärgist lähtuvalt peresarnaste asutuste loomist, kus ei töötaks üle kolme perevanema. Analüüsist selgus, et asendushoolduse valdkonna ekspertidel ja praktikutel on perekodudes pakutava teenuse kvaliteedi osas erinevad seisukohad. Mõnikord nähakse neid hooldusperedega samaväärsete või teatud juhtudel isegi eelistatud variantidena (teenuse usaldusväärsus, tugiteenuste kättesaadavus, keskne järelevalve).

Perepõhise hoolduse osas tähendas korralduse muutmise eelkõige perede valiku, ettevalmistuse ja tugiteenuste kujundamist terviklikuks ja keskselt SKA poolt koordineeritud protsessiks. Ainsaks erandiks on selles ahelas perede koolitamine, mida koordineerib endiselt TAI. Vähest rollide killustumist

kompenseerib sealjuures TAI pikaajaline professionaalne kogemus koolituste arendamisel ja korraldamisel.

Sisulise ettevalmistusega kasulapse peresse kaasamisel ollakse perede/hooldajate poolt väga rahul. Pered hindavad lapse perre tulemisele eelnevat ning selle järgselt pakutavat tuge ajakohaseks ning praktiliseks. Erinevate asendushoolduse gruppide lõikes on aga perede kogemused väga erinevad – eeskostjad osalevad ettevalmistavatel ning täiendavatel tugitegevustel arvuliselt kõige vähem, pakkudes samal ajal hoolt kõige suuremale hulgale lastest.

Nii perede kui asutuste suunal kui asendushooldusteenuse puhul tervikuna on tekkinud sünergia SKA erinevate spetsialistide, talituste ja osakondade vahel. Näiteks osalevad asendushoolduse talituse töötajad vajadusel asutuste järelevalvekohtumistel ja omavalitsusi nõustavad SKA spetsialistid tõstatavad kohtumistel ka teemasid, mis on nendeni jõudnud asendushoolduse talituselt. Lisaks on SKA-l kujunenud koostöösuhted perede ja asutuste esindusorganisatsioonide ning teiste organisatsioonidega, kellega tehakse koostööd tugiteenuste hangete raames ning teavitustegevuste elluviimisel.

Asendushoolduse kvaliteedi tõstmiseks elluviidud tegevused on olnud asjakohased. Peamine murekoht seisneb asendus- ja perekodude kvaliteedijuhtimise rakendamisel: asutuste töötajad ei taju kriteeriumite praktilist väärtust ning seatud ootusi ei rakendata igapäevatoos. Juba algselt kõrgema kvaliteediga asenduskodude jaoks on kriteeriumide ja juhiste tajutav lisaväärtus olnud piiratud, sest nende detailsus rakenduse tasemel on madal. Teisalt on puudunud konkreetsed mehhanismid, kuidas innustada kvaliteedijuhtimise teemadesse süvenema asenduskodude juhte ja töötajaid, kelle motivatsioon ja teadmised teema suhtes olid madalad ka enne kriteeriumide uuendamist. Analüüsist selgus, et asutustel on ootus senisest toetavamale ja abistavamale koostööle.

Asendushoolduse rahastamise muutmine

Asendushoolduse rahastamise muutmisel seati sihiks jõuda asendushoolduse korralduse ja rahastuse mudelini, mis toetab asendushoolduse valdkonna strateegiliste eesmärkide saavutamist, sh perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasvu ning asendushoolduse kvaliteedi tõusu. Võeti sihiks viia rahastamine kohalikule tasandile, tagades asendushoolduse rahastamiseks vahendid riigieelarvest kohaliku omavalitsuse eelarvesse.

MUUDATUSED:

- Asendushooldusteenuse korraldamine ja rahastamine anti (maavalitsuste tegevuse lõpetamise järel) üle kohalikele omavalitsustele, sh muudeti asutusepõhise teenuse rahastamist
- Muudeti perepõhise asendushoolduse rahastamist
- Asendushoolduse kulude katmisel arvestati lapsele makstavate sotsiaalkindlustushüvitiste, riiklike toetuste ja elatisega

Kohalikele omavalitsustele teenuse üleandmisega kujundati ümber ka teenuste rahastamise ja selle kohalikele omavalitsustele jaotamise mudel. Reformi eesmärgiks oli suurendada asendushooldusteenusel viibivate laste ja noorte heaolu, muutes rahastamist efektiivsemaks ning vajaduspõhisemaks. Üheks seatud eesmärgi saavutamise meetmeks sai rahastada asendushooldusteenust senisest suuremal määral kulupõhiselt varasema pearahapõhise lähenemise asemel. Asutuste hinnangul muudatus end õigustas ning nüüd on võimalik hinnastada vastavalt reaalsetele kuludele. Omavalitsuste hinnangul on teenuse maksumus kallis ning märkimisväärselt tõusnud ja tõusmas, kuid kuna lapsi on teenusele paigutada tarvis ning alternatiive ei ole, tasutakse ka kõrgema maksumusega teenuse eest, leides lisaks riiklikule toetusele vahendeid omavalitsuse enda eelarvest.

Perepõhise asendushoolduse soodustamiseks hakati omavalitsusi rahastama toetusfondi kaudu perepõhist asendushooldust eelistava koefitsiendi põhiselt. Muudatus tõi kaasa olukorra, kus omavalitsuse jaoks on majanduslikult soodsaim paigutada lapsi hooldusperesse ning kus hooldusperesse paigutatud laste pealt saadud rahastus aitab katta teistele asendushooldusvormidele paigutatud lastega kaasnevaid kulusid ja muid kulusid, mis omavalitsusel seoses asendushoolduse korraldamisega tekivad. Analüüsist selgus, et koefitsiendipõhine rahastamine ei ole perepõhise hoolduse soodustamisel soovitud tulemusi toonud, kuivõrd asendushoolduse vormi valik ei sõltu niivõrd rahastamisest, kuivõrd sellest, kas sobivaid hooldusperesid leidub või mitte.

Olulise muudatusena hakati hooldusperesid tasustama poole töötasu alammäära (ca 240 eurot kuus) suuruses lapse kohta. Muudatuse eesmärgiks oli julgustada peresid hooldusperedeks hakkama ning kasvatada seeläbi perepõhise asendushoolduse osakaalu. Palju on omavalitsuste endi hinnangul vajaduspõhist lähenemist ja suur osa omavalitsusi toetab hooldusperesid suurema summaga kui ettenähtud riiklik alammäär.

Suurem osa omavalitsustest leiab, et riigi ootused teenuse korraldamise osas on selged. Selles osas, kas rahastamise üleandmine on asendushoolduse kvaliteeti tõstnud, nii selget konsensust ei olnud, kuid pigem hinnati, et on.

Asendushoolduse rahastamise muutmiseks ellu viidud tegevused on olnud asjakohased. Peamine murekoht seisneb koefitsiendipõhise rahastamise takerdumises sobivate perede puuduse või laste erivajadustest tulenevate takistuste juurde. Eraldi joonistub välja ka ebastabiilsus perede rahalisel toetamisel ning ebaühtlane perede tasustamise vorm. Kuigi võimalus eri viisidel tasustamiseks pakub paindlikkust, ei kaasne summa toetusena väljamaksmisega sotsiaalseid garantiisid – see võib osutada probleemiks olukordades, kus inimene ei saa sotsiaalmaksuga maksustatud tulu ka mujalt. Asendushooldusteenuse korraldamisel on samuti oluline senisest enam arvestada lapse erivajadustest tulenevate kulutuste hüvitamisega.

SUMMARY

The purpose of this study was to evaluate the impact of EU funded activities delivered between 2014–2020 and the amendments to the Social Welfare Act on the provision of foster care in Estonia. The study aimed to determine if (and how) regulatory changes and EU funded activities have impacted foster care service provision and helped achieve the key goals in this area.

Where possible, the analysis used data from existing registers: reports by social care service providers (*s-veeb*), Social Welfare Register (*STAR*), as well as population data provided by Statistics Estonia. The core part of the analysis, however, was based on the data set collected for this study through various methods: a survey among providers of family-based foster care (341 respondents), experts in local municipalities (77 respondents) and employees of substitute homes (161 respondents). In addition, 21 interviews were conducted with 48 representatives of families and various foster care related organisations. Further data was received directly from institutions, such as information concerning the extent of EU funded activities delivered, the feedback of participants, budget details and website traffic data.

The Green Book of foster care established two main objectives and one sub-objective (changes in funding). The current study assessed how the following objectives have been achieved through amendments to the Social Welfare Act and EU-funded activities.

1. Increase in family-based foster care provision;
2. Improving the quality of foster care;
3. Changes in funding foster care services.

Increase in family-based foster care provision

Since 2014, efforts have been made to find new foster families and offer more support to both new and existing families, with a view to increasing the percentage of family-based foster care providers (over institutional care). The following EU funded activities and regulatory changes were implemented to boost the interest, preparedness and wellbeing of foster families.

CHANGES:

- There is now a national system in place (project-based, not currently regulated by law) for locating prospective foster families, making the recruiting process more systematic and continuous
- The preparation and support offered to foster families is standardised and includes a wider variety of services; the same preparation is available to foster families and guardians alike
- Families are now entitled to additional benefits (e.g., fostering allowance, family benefits)
- Alongside institutional care, there are now additional family-based foster care systems in place for handling complex cases: emergency foster care, specialised foster family service

- The Social Welfare Act now includes a guideline to prefer family-based foster care to substitute homes or family-like homes and only use the latter under exceptional circumstances
- A state-wide register was developed (as a part of the Social Welfare Register) to provide an overview of families who have expressed willingness to foster or adopt

Between 2010 and the end of 2020 the percentage of children in the foster care system who receive family-based foster care has increased by 5% (from 60% to 65%). Foster care is mainly provided by guardians who form over half of all foster care providers (59% in 2020) and the main part of family-based foster care providers (90% in 2020). Since 2019, the number of children living in foster families has slightly increased, on average by 10 children annually. To conclude, there has been a small but steady increase in family-based foster care provision.

Campaigns and activities took place in the reference period to recruit foster families more effectively and systematically. Campaigns have succeeded in raising awareness of foster care among the general public and benefits have had a positive impact on the welfare of existing foster families. However, these measures have so far had no significant effect on increasing the number of new families willing to provide foster care.

During the reference period, two new services were also piloted to offer family-based alternatives to services so far only provided by institutions. The first of them, emergency foster care, is targeted at children in need who require short-term fostering (as opposed to children's shelter service) with minimal notice. The second of the two, specialised foster family service is being provided to children whose upbringing and welfare requires more advanced knowledge, skill and motivation than can be expected of a standard foster family.

The pilot projects indicate that there is a need for both services and that, in cooperation with relevant stakeholders, the services can be organised seamlessly. At the same time, recruiting families for the services turned out to be extremely complicated in both cases. Reaching the target number of families was a challenge despite the low base target. In addition, there were and will be cases where an emergency foster family applies to become a standard foster family for the same child – although this might be in the child's best interests, it also reduces the number of emergency foster families.

To increase the percentage of family-based foster care provision, a central searching tool was created to help specialists in local municipalities locate foster families in the Social Welfare Register; in addition, clear guidance was included in the Social Welfare Act to prefer family-based foster care to institutional care. The specialists in local municipalities are mostly aware of both the guidance and the searching tool – both activities have addressed relevant needs and yielded results. Aside from searching the Social Welfare Register, a common practice involves consulting the specialists at the National Social Insurance Board, as well as having one-on-one conversations to decide the suitability of the prospective foster family. The biggest issue is the small number of foster families and the lack of willingness among families to foster either a child with special needs, several children at once, or a teenage child.

The changes implemented to increase the percentage of family-based foster care providers have addressed relevant needs. The main area of concern is the recruitment of foster families (including emergency and specialised foster families). In a well functioning foster care system there should be enough families in every region who are prepared to care for children with different needs, at different ages and for multiple children simultaneously (brothers and sisters). The analysis revealed that both prospective and existing foster families highly value direct exchange of experiences with other families as well as specialists in the field. This need could be addressed by specialists in local municipalities or by distributing more information regionally.

Improving the quality of foster care

In order to improve the quality of foster care, the provision of foster care services in Estonia was thoroughly reorganised. For increased effectiveness and improving children's welfare, the following changes were implemented.

CHANGES:

- The former substitute home service was redesigned to include foster care service provided in a foster family, family-like home or substitute home and continued care service
- Assessing the suitability of prospective foster or adoptive families is now organised at the state level by the Estonian National Social Insurance Board
- Various support services were developed for and offered to family-based foster care providers and adoptive families
- The competency requirements for substitute home child care workers were updated, for example, by adding the requirement of passing refresher training; a training system and coaching opportunities (supervision, covision) were developed
- The quality requirements of social services were amended in the Social Welfare Act
- Family-style and substitute homes can now house a maximum number of six children, excluding well-founded exceptions
- The National Social Insurance Board is responsible for issuing activity licences to the family-style and substitute homes as well as the supervision of their service; specialists are offered training on supervision techniques

The main changes affecting institutional care were assigning the new role of coordinating support services to SKA as well as SKA overtaking responsibility for the supervision of services from the former county governments (disbanded in 2018). As a major positive influence, this has allowed to standardise the way supervision is conducted and developed.

The most significant change for institutions was the establishment of two distinct services: the family-like home and substitute home. The incentive for distinguishing the family home service from the substitute home service was, in keeping with the overarching goal of deinstitutionalisation, to create a more family-like institution with up to three family parents. The analysis revealed that the experts and

practicians of foster care have varying attitudes towards the quality of the service provided in family-style homes. Sometimes they are regarded as equal with foster families or even preferable (based on the reliability of the service, the accessibility of support services and central supervision).

The main change affecting family-based foster carers was that the selection and preparation of families and the provision of support services is now coordinated centrally by the National Social Insurance Board. The only exception to that process is the training of families which is still coordinated by The National Institute for Health Development. While this division somewhat fragmentises the process, it is justified by the long-term professional experience in developing and conducting training programmes that The National Institute for Health Development has.

Families and carers are highly satisfied with the fostering preparation they receive. Families consider the support both before and after the child's arrival relevant and practical. However, the experiences of families across the different types of foster care vary – guardians are the least likely to participate in preparatory and refresher courses, while also providing care for the highest number of children.

Both in supporting families and institutions as well as coordinating the foster care system as a whole there is synergy between the different specialists, divisions and departments of the National Social Insurance Board. For example, the employees of the foster care service division take part in supervision meetings for institutions when needed, while the specialists advising local municipalities also raise issues in meetings that have reached them through the foster care service division. In addition, SKA has developed good working relationships with families, the organisations representing institutions and other organisations who are seen as important partners in procuring support services and delivering campaigns.

The activities aimed at improving the quality of foster care services have addressed relevant needs. The main area of concern is the application of quality management in substitute and family-style homes: the employees of these institutions do not consider the criteria to be very practical and the expectations set are not followed in day-to-day work. The substitute homes that already provide a good quality service struggle to perceive the added value of the criteria and guidelines as they are too vague to be put to practice. At the same time, there are no mechanisms in place to inspire those leaders and employees at substitute homes whose motivation and knowledge were lacking even before updating quality criteria to familiarise themselves with quality management methods. The analysis revealed that institutions have expectations for a more supporting and helpful collaboration.

Changes in funding foster care services

The aim of reforms to the funding of foster care services was to support key strategic objectives, including the increase in family-based foster care and improvement of service quality. The goal was to devolve responsibility for funding to local municipalities, by allocating funds from the state budget.

CHANGES:

- The organisation and funding of foster care was devolved to local municipalities (after county governments were disbanded), the principles of funding institutional services were also changed
- The principles of funding family-based foster care were changed
- When determining the sum payable as benefits for foster families, the social security benefit, state benefits and maintenance support are also taken into account

By devolving services to local municipalities, the model of funding those services and allocating funds to local municipalities was also redesigned. The aim of the reform was to improve the welfare of children and young adults in foster care, by making funding more effective and needs-based. One of the methods for achieving this goal was to largely replace the former capitation-based funding with a cost-oriented approach. According to institutions, the change was justified, as now pricing can be based on actual costs. Local municipalities feel that the service is expensive, and prices continue to rise, having already increased significantly. However, as the service needs to be provided to children and there are no alternatives, they will still pay for higher-cost services by supplementing state support with funds from the local budget.

To enhance family-based foster care provision, the support funding for local municipalities factors in the preference for family-based foster care. This means it is economically more beneficial for local municipalities to place children in foster families and the funding thus received helps cover the costs of other types of foster care services. The analysis revealed that outcomes funding has not succeeded in boosting family-based foster care service provision as hoped, as the choice of the type of foster care service depends more on the availability of foster families than the type of funding.

As an important change, foster families are now entitled to half the national minimum wage (ca 240 euros) per child. The aim of the reform is to encourage families to foster and, therefore increase the percentage of family-based foster care service provision. A needs-based approach seems to prevail – a large number of local municipalities provide the family with more funds than the set national minimum.

The majority of local municipalities finds that the government's expectations for the organisation of the service are clear. There was no consensus as to the effects of the funding reform on foster service quality, but respondents tended to believe it has improved.

The changes made to the funding of foster care services have addressed relevant needs. The main area of concern is the deficiencies of outcome-based funding when it comes to the lack of suitable families or obstacles related to the special needs of children. Instability in financially supporting families and the different forms of remuneration to families are also highlighted. When organizing a substitute care service, it is also important to consider the reimbursement of expenses arising from the special needs of the child.

SISSEJUHATUS

Üheks eriti haavatavaks rühmaks ühiskonnas on oma sünniperedest eraldatud ja asendushooldusteenusele¹ suunatud lapsed. Asendushooldusel kasvavate laste vajaduste, õiguste ja heaolu üha paremaks toetamiseks on Eestis viimase kümmekonna aasta jooksul asendushoolduse valdkonda olulisel määral ümber korraldatud ja edasi arendatud.

2011. aastal võttis Vabariigi Valitsus vastu laste ja perede arengukava 2012–2020, mis muuhulgas oli aluseks kogu asendushoolduse süsteemi hõlmava kontseptsioonidokumendi „Asendushoolduse roheline raamat“ (edaspidi RR 2014) väljatöötamisel. Vältimaks institutsionaalse asendushoolduse negatiivseid mõjusid laste arengule², tõstatas arengukava vajaduse soodustada asenduskodudes perekesket lähenemist³. Samuti rõhutas arengukava, et institutsionaalsel hoolekandel (s.o asutustes) elavate vanemliku hoolitsuseta laste arv on suur ning perepõhist asendushooldust rakendatakse liialt vähe. Seega rõhutati vajadust arendada asendushoolduse perepõhiseid hooldusvorme.

2013. aastal valmis Sotsiaalministeeriumis asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüs, mille eesmärgiks oli hinnata Eesti asendushoolduse süsteemi ja selle korralduse arendusvajadusi, lähtudes rahvusvahelistest põhimõtetest, suunistest ja soovitudest. Ühtlasi tuvastas analüüs valdkondlikud kitsaskohad ja puudused.

Asendushooldusel viibivate ja hoolduselt lahkuvate laste ja noorte olukorra uuringuid Eestis ei ole palju (Asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüs 2013, Osila jt 2016)⁴, kuid läbiviidud uuringud ja analüüsid näitavad, et suuresti kannatab asendushooldusel kasvavate laste vaimne tervis, mille taga on varalapsepõlves läbielatud traumad ning nendega mittetegelemine. Asenduskodudes elavatel lastel on puudulikud teadmised oma päritolust ning vähe toetatakse laste mineviku ja inimsuhete mõtestamist, mis on olulised tervikliku arengu seisukohalt (Sindi jt 2016, 2019). Samuti seisavad asenduskodudes kasvanud noored sagedamini silmitsi toimetulekuprobleemidega kui kodus üles kasvanud lapsed, noortel napib sotsiaalseid oskuseid ja puudu on toetavast lähivõrgustikust (Osila jt 2016).

Ka ÜRO laste asendushoolduse juhised (2010) rõhutavad individualiseeritud hoolduse olulisust ja soovivad institutsionaalsele hoolekandele mitte paigutada väikelapsi, eeskätt alla 3-aastaseid⁵. Et

¹ Asendushoolduseks nimetatakse laste eest hoolitsemist väljapool tema sünniperekonda (SHS 12. jaotis).

² Institutsionaalse asendushoolduse negatiivsetest mõjudest lapse arengule on kirjutatud näiteks dokumendis “Common European Guidelines for the Transition from Institutional to Community-Based Care. European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care 2012”.

³ Laste ja perede arengukava 2012-2020 (2011: 25). Dokument selgitab mitteinstitutsionaalse asendushoolduse ja institutsionaalse asendushoolduse mõisteid järgnevalt: „Mitteinstitutsionaalse asendushoolduse all käsitletakse asendushooldust vajavate laste suundumist perekessele asendushooldusele: perekonnas hooldamisele, eestkostele ja lapsendamisele (v.a peresisene lapsendamine), institutsionaalse asendushooldusena käsitletakse asenduskodusid (lastekodusid).“

⁴ Paralleelselt käesoleva raportiga oli valmimisel ka asendushoolduselt elluastuvate noorte olukorra uuring.

⁵ Väikelaste paigutamine institutsionaalsele hoolekandele on sobilik ainult erandolukorras, kus näiteks eesmärgiks võib olla õdede-vendade lahutamise vältimine või lühiajaline paigutus (ÜRO 2010).

asendushooldusteenus kindlustaks igakülgset laste õigused ja heaolu, sealhulgas individualiseeritud hoolduse, soovivad ÜRO laste asendushoolduse juhised (2010) hooldusstandardite kehtestamist – nii asutustes kui peredes. Aastate jooksul läbi viidud rahvusvaheliste uuringute järgi on määravaks teguriks laste heaolu hoolduse kvaliteet: lapsed, kes saavad piisaval määral hoolt ning emotsionaalset tuge – mistahes hoolduse vormis – on suurema tõenäosusega oma õppimisvõimes ja sotsiaalses arengus eakohasel tasemel (Greenstein 2022).

Mitmed asendushooldust käsitlevad dokumendid toovad välja kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) kui eestkostetasutuste puuduliku rolli asendushooldusteenusel viibivate lastega tegelemisel (Asenduskoduteenuse analüüs 2013, RR 2014). Samas on omavalitsuse roll sünniperest eraldatud lapse elus väga tähtis. KOV-id ei saa kunagi lapse bioloogilisi vanemaid asendada, kuid nad saavad lapse seadusliku esindajana teha otsuseid lapse arengut püsivalt mõjutavates asjades, samuti delegeerida vanemlusega kaasnevaid rolle ja vastutust üksikisikutele ja organisatsioonidele, tagamaks asendushooldusel elavate laste areng. Seega on KOV-i roll kavandada tegevusi ja otsuseid lapse arengut püsivalt mõjutavates asjades ning kindlustada vanemlusega ja lapse arenguga seotud küsimustes eri osapoolte koostöö.⁶

2014. aastal lepiti kokku asendushooldusteenuse üldistes strateegilistes eesmärkides, mis on koondatud asendushoolduse rohelisse raamatusse. Euroopa Sotsiaalfondi meetmest „Tööturul osalemist toetavad hoolekandeteenused“ rahastati asendushoolduse valdkonna tegevusi perioodil 2014–2020 toetuse andmise tingimuste „Asendushoolduse kvaliteedi tõstmine“ (edaspidi asendushoolduse TAT) alusel. Asendushoolduse TAT tegevused lähtusid rohelises raamatus seatud eesmärkidest ning nende saavutamiseks tehtud ettepanekutest. Asendushoolduse TAT eelarve oli ca 4,27 miljonit eurot ning nende vahendite toel tõhustati asendushoolduse pakujate ettevalmistust koolitussüsteemi arendamise kaudu, samuti on arendatud ja pakutud tugiteenuseid peredele ja asutustele ning tõstetud asutuste järelevalve kvaliteeti.

Asendushoolduse valdkonda on toetanud ka üldised lastekaitseüsteemi muudatused, mis jõustusid 2016. aastal, sh alates 2017. aastast lapsendamise korraldamise üleviimine Sotsiaalkindlustusametisse.

2018. aastal jõustusid valdkonna strateegiliste eesmärkide saavutamiseks ette nähtud sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) muudatused ning perioodil 2014–2020 viidi ellu asendushoolduse TAT alusel tegevusi, mis lähtusid strateegilistest eesmärkidest ja toetasid regulatiivsete muudatuste rakendamist.

Käesoleva mõju-uuringu eesmärgiks oli hinnata sotsiaalhoolekande seaduse muudatuste ja perioodil 2014–2020 Euroopa Sotsiaalfondi rahastuse toel Eestis asendushoolduse valdkonnas ellu viidud tegevuste mõju valdkonna peamiste strateegiliste eesmärkide saavutamisele. **Uuringu eesmärgiks oli**

⁶ Osades riikides, näites Šotimaal, kasutatakse antud teema kontekstis põhimõtet `ühendatud vanemlus`. Seda põhimõtet peetakse niivõrd tähtsaks, et see on sisse kirjutatud isegi seadusesse, eesmärgiga kindlustada osapoolte koostöö erinevate vanemlike ülesannete täitmisel asendushooldusel sirgivate laste ja noorte elus. Põhimõte on sõnastatud ühendatud vanemluse seaduses (The Children and Young People (Scotland) Act 2014).

selgitada välja ning hinnata, kas, kuivõrd ja kuidas sotsiaalhoolekande seaduse muudatused ja asendushoolduse TAT alusel ellu viidud tegevused mõjutasid asendushoolduse valdkonda ja aitasid kaasa valdkonna eesmärkide saavutamisele⁷. Vaatluse all olid aastad 2014–2021, kitsama fookusega aastatel 2018–2020.

Suuremate eesmärkide saavutamise hindamiseks vaadeldi esmalt alaeesmärkide saavutamist, mida omakorda hinnati iga eesmärgi saavutamiseks tehtud tegevuste edukuse põhjal. Asendushoolduse rohelise raamatuga seati valdkonnas kaks peamist eesmärki ning neid eesmärke toetav alaeesmärk (rahastuse muutmine), mille saavutamist hindas ka käesolev mõju-uuring:

- 1) perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasv;
- 2) asendushoolduse kvaliteedi tõus;
- 3) asendushoolduse rahastamise muutmine.

Kuivõrd nende eesmärkide saavutamisele on olnud suunatud nii SHS muudatused kui TAT tegevused, analüüsiti mõlema suuna mõju ühiselt. Mõju terviklikuks hindamiseks oli oluline koguda hinnanguid erinevatelt valdkonnaga seotud osapooltelt: asendushoolduse pakkujatelt, kohalikelt omavalitsustelt, koolituste ja tugiteenuste pakkujatelt, Sotsiaalkindlustusametilt, Tervise Arengu Instituudilt ning Sotsiaalministeeriumilt. Seetõttu on käesoleva analüüsi keskmeks kõigi nimetatud osapooltega läbi viidud küsitlustest ja intervjuudest kogutud informatsioon. Küsitluste ja intervjuude tulemusi analüüsiti juba olemasolevate andmete – laste arvu muutus, koolituste ja tugiteenuste ülevaated ning tagasiside, rahastusandmed jm – valguses.

Raporti struktuur

Raporti esimene peatükk annab ülevaate asendushooldusel olevate laste arvust ning laste arvu muutusest teenuse liikide kaupa.

Teises peatükis keskendutakse asendushoolduse korralduses läbi viidud korralduslikele muudatustele.

Ülevaate käesoleva uuringu tulemustest annavad raporti kolmas kuni viies peatükk, mis lähtuvad valdavalt läbi viidud küsitlustest ning intervjuudest:

- kolmandas peatükis käsitletakse perepõhise asendushoolduse osatähtsuse suurendamiseks läbi viidud tegevusi;
- neljandas peatükis on vaatluse all asendushoolduse kvaliteedi tõusu toetavad tegevused;
- viiendas peatükis on fookuses muudatused asendushoolduse rahastuses.

Kuuendas peatükis on esitatud järelduste koondvaade ja soovitused valdkonna edasiseks arendamiseks.

Uuringu metoodikaraport – uuringu ülesehitus, kogutud ja kasutatud andmed – on eraldiseisev dokument.

⁷ Antud uuringu raames ei käsitletud järelhooldust ega tegevusi, mis jäid väljapoole SHS muudatusi ning TAT tegevusi.

MÕISTED

Asendushooldusteenus – lapse eest hoolitsemine ja kasvatamine väljaspool tema sünniperekonda, mida korraldab kohalik omavalitsus (SHS 12. jaotis).

Perepõhine asendushooldus – hoolduspere (varasemalt perekonnas hooldamine), eestkoste, teatud mõõndustega ka lapsendajapere⁸.

Eestkostja – lapse seaduslik esindaja, kellel on õigus ja kohustus lapse ja tema vara eest hoolitseda (üldjuhul lapse sugulane või lähedane, asendushooldusteenusel viibiva lapse puhul sageli kohalik omavalitsus) (PKS §156 lg 1).

Hoolduspere – pere, kus elab kuni neli asendushooldust vajavat last, kelle eest kannab hoolt spetsiifilise ettevalmistusega täiskasvanu(d). Hoolduspere vanem elab koos lastega oma eluruumides (või ka KOV eluruumides). Erinevalt eestkostjast ja lapsendajast ei ole hoolduspere vanem lapse seaduslik esindaja, lapse ametlik eestkostja on sel juhul kohalik omavalitsus. (SHS §45 lg 6) Hoolduspere alla liigitub käesoleva uuringu kontekstis ka lühiajalise **kriisihoiduspere** ja suurema hooldusvajadusega lastele suunatud kutselise **erihoiduspere** teenus.

Lapsendaja – lapse seaduslik esindaja, kes on võtnud alaealise mitte-bioloogilise lapse eest eluaegse vastutuse ja hoolitsuse kohustuse – olles selliselt võrdsustatud bioloogilise perekonnaga. Lapsendada saab ainult vanemate nõusolekul või nendelt kohtu poolt hooldusõiguse äravõtmisel. (PKS §157)

Asutusepõhine asendushooldus – hooldus asenduskodus ja perekodus.

Asenduskodu – lapse elukohaks olev asutus, kus lapse eest hoolitsevad kasvatajad, kes töötavad vahetustega ning keda on rohkem kui kolm, vrdl perekodu (SHS §45 lg 8).

Perekodu – lapse elukohaks olev asutus, kus elab koos kuni kuus last (erikokkulepete, nt õdede-vendade lisandumise puhul SKA kooskõlastusel ka rohkem) ja kus töötab kuni kolm perevanemat (SHS §45 lg 7).

Turvakodu – ajutine eluase lapsele ja/või täisealisele isikule, kus pakutakse esmast abi ja turvalist keskkonda kiire paigutamise vajaduse korral. Turvakoduteenust korraldab kohalik omavalitsus. (SHS §33)

⁸ Lapsendamine liigitub perepõhise hooldusvormi alla, kuid lapsendajapere võrdsustub juriidiliselt bioloogilise perekonnaga ning ei ole selles tähenduses teenusepakkuja.

LÜHENDID

KOV – kohalik omavalitsus

PKS – perekonnaseadus

RR – vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse poliitika roheline raamat (2014)

SHS – sotsiaalhoolekande seadus

SKA – Sotsiaalkindlustusamet

SoM – Sotsiaalministeerium

STAR – Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister

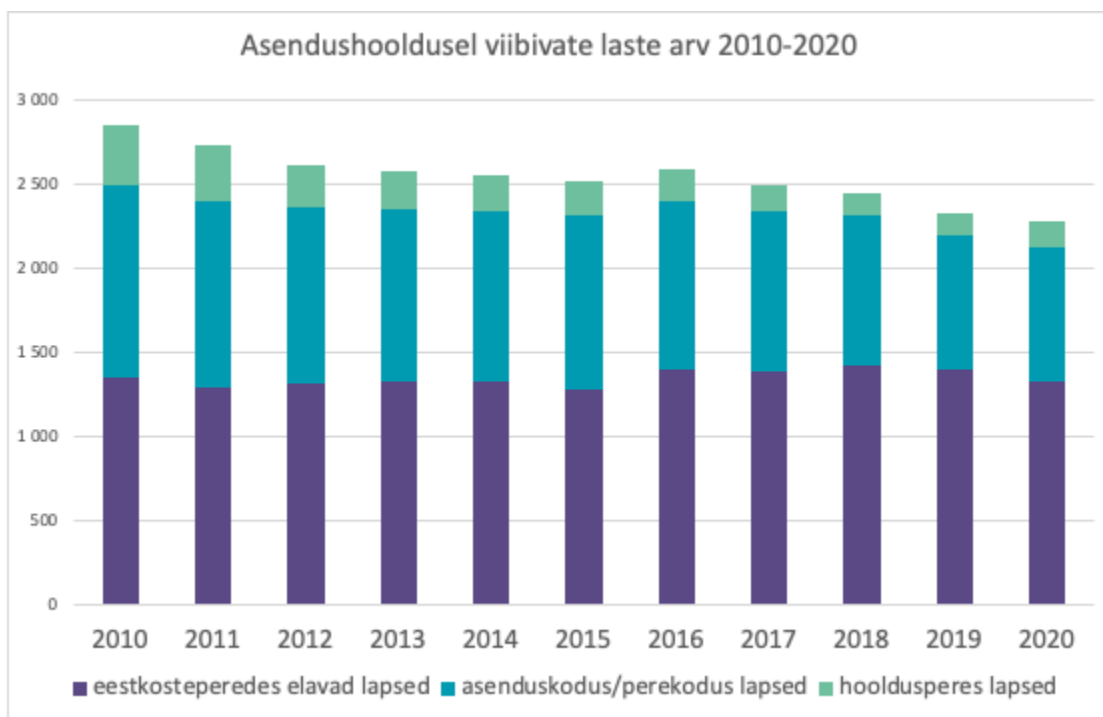
TAI – Tervise Arengu Instituut

TAT – asendushoolduse kvaliteedi tõstmise toetuse andmise tingimused

TLS – töölepingu seadus

1. ASENDUSHOOLDUSEL OLEVATE LASTE ARV

Alates 2014. aastast on iga-aastaselt laste koguarv Eestis kasvanud, kuid asendushooldusel laste arv jätkab langust. 0–19-aastasest rahvastikust moodustasid asendushooldusel olevad isikud 2010. aastal 1,03%, kuid 2020. aastal 0,81% (Sotsiaalministeerium 2021; Statistikaamet 2022). 2020. aastal viibis asendushooldusel kokku 2277 last. Langus on olnud arvestatav: kümne aastaga on asendushooldusel olevate laste arv kahanenud 20% (s.o 575 võrra) ning langustrend on olnud järjepidev⁹.



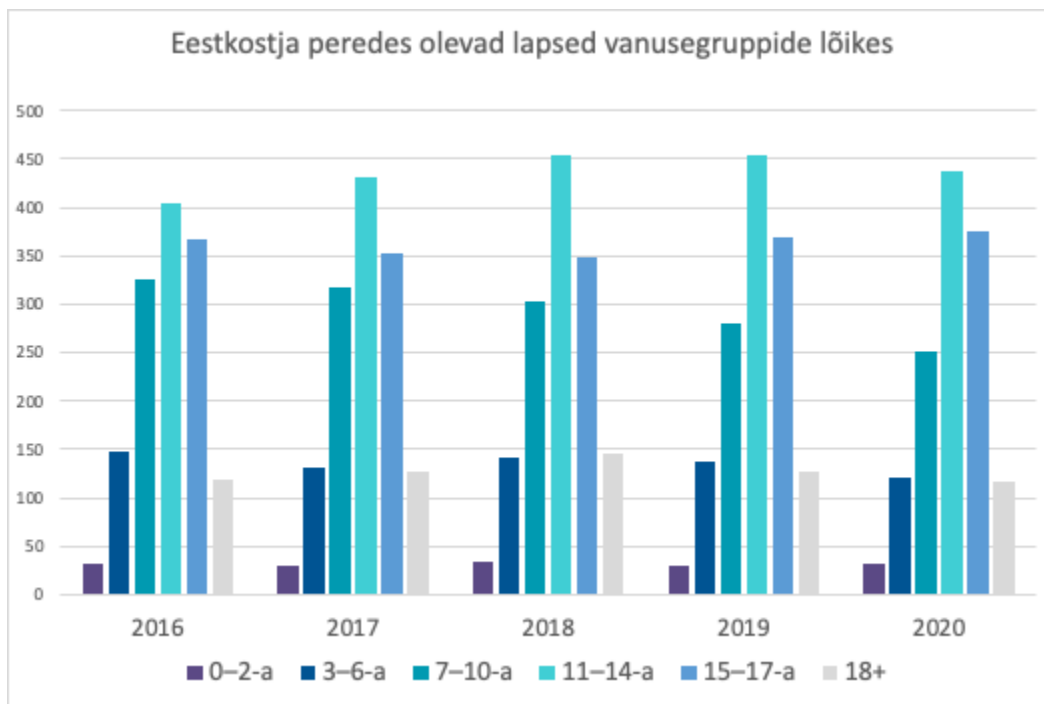
Joonis 1. Eestkosteperedes, hooldusperedes ja asenduskodudes¹⁰ viibivad lapsed aruandeaasta lõpu seisuga, 2010-2020. Allikas: Sotsiaalministeerium 2021.

Viimastel aastatel on perepõhisel hooldusel olevate laste osakaal proportsionaalselt tasapisi kasvanud. 2020. aastal elas eestkosteperedes 1332 last ning hooldusperedes 145 last. Asendus- või perekodus elas sama aasta lõpu seisuga 800 last. Kui 2010. aastal viibis perepõhisel hooldusel 60% asendushooldusel lastest, siis 2020. aasta lõpu seisuga viibis perepõhisel hooldusel 65% asendushooldusel olevatest lastest (Sotsiaalministeerium 2021).

⁹ Asendushooldusel olevate laste hulka ei loeta üldjuhul lapsendatud lapsi – kuivõrd nemad on lapsendamise järgselt juriidiliselt võrdsustatud bioloogilise perega. Lapsendamiste arv on ka väike – aastatel 2016–2020 lapsendati 22–38 last aastas, neist Eestisse keskmiselt 25 last aastas.

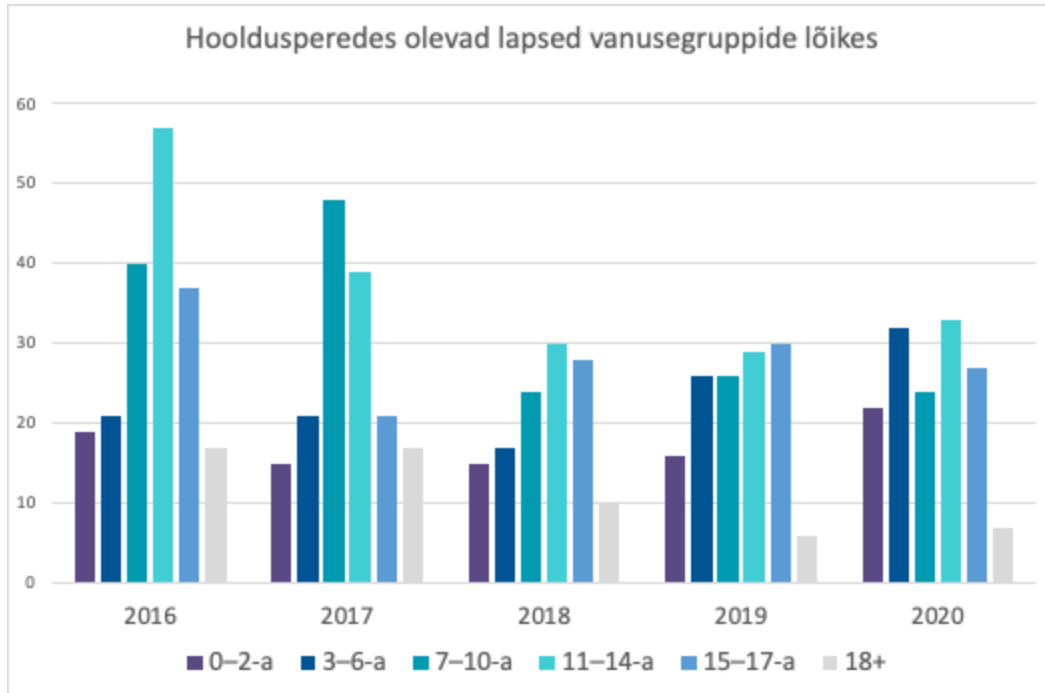
¹⁰ Enne 2018. aastat vastavalt eestkosteperedes, perekonnas hooldamisel ja asenduskoduteenusel, alates 2018. aastast vastavalt eestkosteperedes, hooldusperes ja asendushooldusteenusel asenduskodus/perekodus.

Asendushoolduse valdkonnas ellukutsutud peamised muudatused seisnevad perepõhiste hooldusvormide soodustamises ja arendamises. Peamiseks perepõhiseks asendushoolduse vormiks on eestkostepered, kes moodustavad üle poole kõikidest asendushoolduse pakkujatest (2020. aastal 59%) ja lõviosa perepõhise hoolduse pakkujatest (2020. aastal 90%). Valdavalt on eestkostjateks lapse sugulased. Põhiosa eestkostjate peredes kasvavatest lastest on 11–17-aastased. Väikelapsi (0–2-aastaseid) viibis eestkosteperedes aastatel 2016–2020 keskmiselt 31. (Sotsiaalministeerium 2021)



Joonis 2. Eestkosteperedes olevad lapsed vanusegruppide lõikes aasta lõpu seisuga 2016–2020. Allikas: Sotsiaalministeerium 2021.

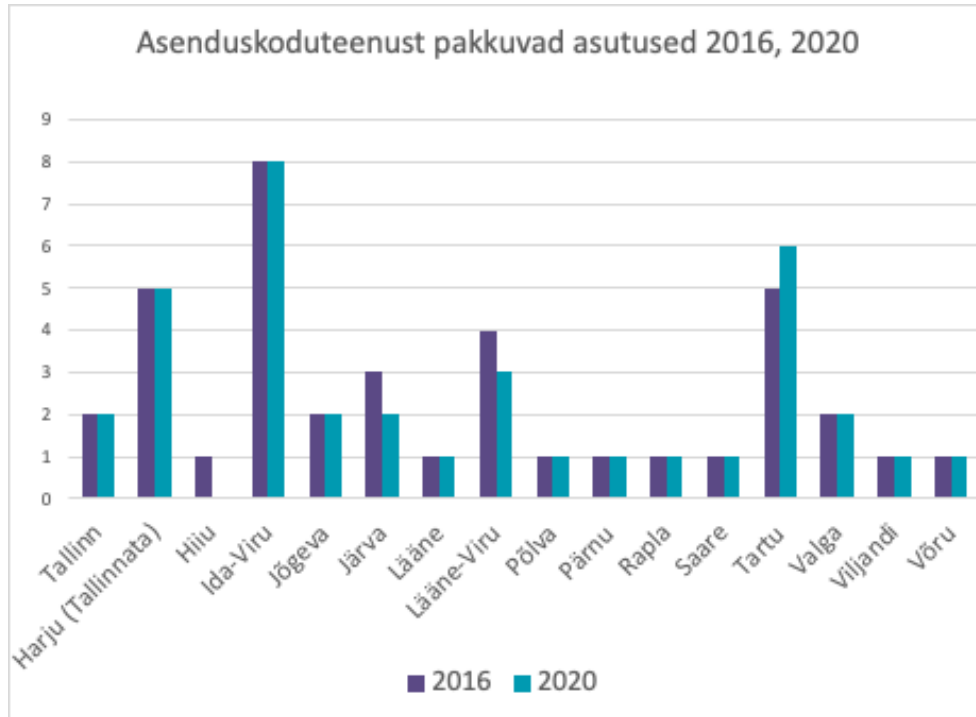
Hooldusperes pakutakse hoold kuni neljale lapsele, kelle ametlik eestkostja on kohalik omavalitsus. Kui aastatel 2010–2018 hooldusperedes (varasemalt perekonnas hooldajate juures) elavate laste arv langes, siis alates 2019. aastast on see pööranud väiksele tõusule, olles kasvanud keskmiselt 10 lapse võrra aastas. Hooldusperesid kokku oli 2020. aastal 111. Hooldusperede puhul on laste vanuseline jaotumine ühtlasem kui eestkostjatel (vt joonis 3). Kuivõrd perepõhine hooldus on eriti tähtis väikelaste puhul, siis on oluline siinkohal märgata kasvu just nooremate laste osakaalus: kuni 6-aastaseid lapsi oli 2018. aastal hooldusperedes kasvamas 32, aasta hiljem 42 ning 2020. aastal juba 54. (Sotsiaalministeerium 2021)



Joonis 3. Hooldusperedes¹¹ olevad lapsed vanusegruppide lõikes aasta lõpu seisuga 2016–2020, arv. Allikas: Sotsiaalministeerium 2021.

Suurem osa asendushooldust pakkuvaid asutusi paikneb suuremate linnade läheduses: Harjumaal, Ida-Virumaal ja Tartumaal (vt joonis 4). Asutustes asendushooldusel viibivate laste arv on aasta-aastalt vähenenud, aga sealjuures ei ole märkimisväärselt vähenenud teenust pakkuvate asutuste arv: 2016. aastal oli asutusi 39 ning 2020. aastal 37. See tuleneb muuhulgas kohtade arvu vähenemisest asutustes, sest – seadusemuudatuste tagajärjel on laste arvu piirmäär ühe asenduskodu pere kohta vähenenud. Alates 2020. aastast võib olla ühes asenduskodu või perekodu peres kuni 6 last (varem võis olla kuni 8 last). Samuti on kasvanud perepõhise hoolduse eelistamine eelkõige väikelaste seas, mis on võrreldes varasema perioodiga tähendanud nende harvemat paigutamist asutustesse.

¹¹ Enne 2018. aastat vastavalt perekonnas hooldamisel.



Joonis 4. Asutustes asenduskoduteenuse pakkujad 2016. ja asendus- ja perekodud 2020. aasta lõpu seisuga, arv. Allikas: Sotsiaalministeerium 2021.

2. MUUDATUSED ASENDUSHOOLDUSE KORRALDUSES

2.1 Asendushooldus asutustes

Analüüsis vaadeldaval perioodil **muudeti asendushoolduse korraldust** asutustes. Lisaks võeti vastu mitmeid seadusemuudatusi ja viidi ellu mahukaid tegevusprogramme **eesmärgiga tõsta teenuste kvaliteeti**.

Asendushoolduse korralduse muutmisega loodi senise asenduskoduteenuse asemele **asendushooldusteenus hooldusperes, perekodus ja asenduskodus ning järelhooldusteenus**¹². 2020. aastal sätestati **maksimaalseks laste arvuks** pere- ja asenduskodus 6 last (varasemalt oli piirarvuks 8 last), koos põhjendatud juhtudel erandi tegemise võimalusega.

SHS-i muudatustega vähendati asenduskodus last kasvatavate töötajate võimalike rollide arvu neljalt kahele ja muudeti täienduskoolituse läbimise neile kohustuslikuks. TAI poolt läbi viidud koolitusvajaduse analüüsi abil täpsustati asenduskodu **kasvatusalade töötajate pädevusnõudeid**, millest lähtuvalt arendati töötajate täiendkoolitussüsteemi oluliselt edasi. Lisaks perevanema ja kasvataja **täienduskoolitustele hakati** asendushoolduse TAT vahenditest töötajatele pakkuma ka **lisakoolitusi**. Kohustusliku täienduskoolituse mahuks kujunes arendusprotsessi käigus 8 moodulit (s.o 160 akadeemilist tundi ehk 18 koolituspäeva). Lisakoolitused olid kasvatusalade töötajatele vabatahtlikud. 2021. aastal lisandus asutuste juhtide koolitamine (samuti vabatahtlik).

Asutustele hakati pakkuma **tugiteenuseid**, millest järjepidevateks kujunesid individuaalne ja grupisupervisioon. Algselt pakutud kovisiooni rahastamist vaadeldava perioodi teisel poolel ei jätkatud.

SHS muudatustega sätestati teenuste **kvaliteedikriteeriumid** ühiselt kõigile sotsiaalteenustele, sealhulgas asendushooldusteenusele. Lisaks avaldati 2018. aastal asendushooldusteenuse kvaliteedijuhis pere- ja asenduskodudele.

Maavalitsuste kadumisega **anti SKA pädevusse** asutustes pakutava asendushooldusteenuse **eel- ja järelhindamine** (seoses tegevusloa väljastamisega) ning **järelevalve teostamine**. Nende muudatustega seoses pakuti SKA töötajatele mitmel aastal järelevalve metoodika koolitusi.

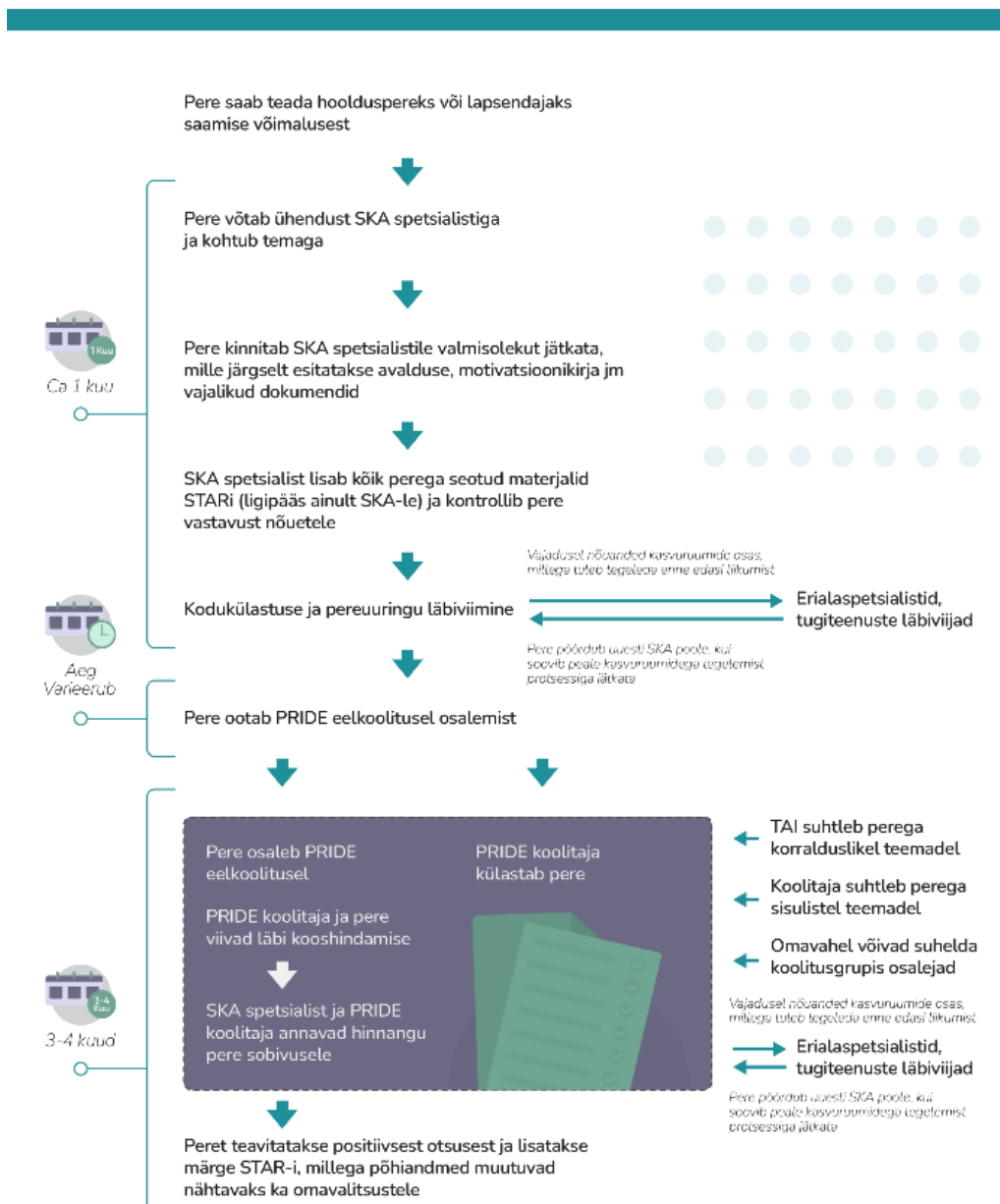
¹² Järelehooldusteenust käesoleva analüüsi raames ei käsitleta.

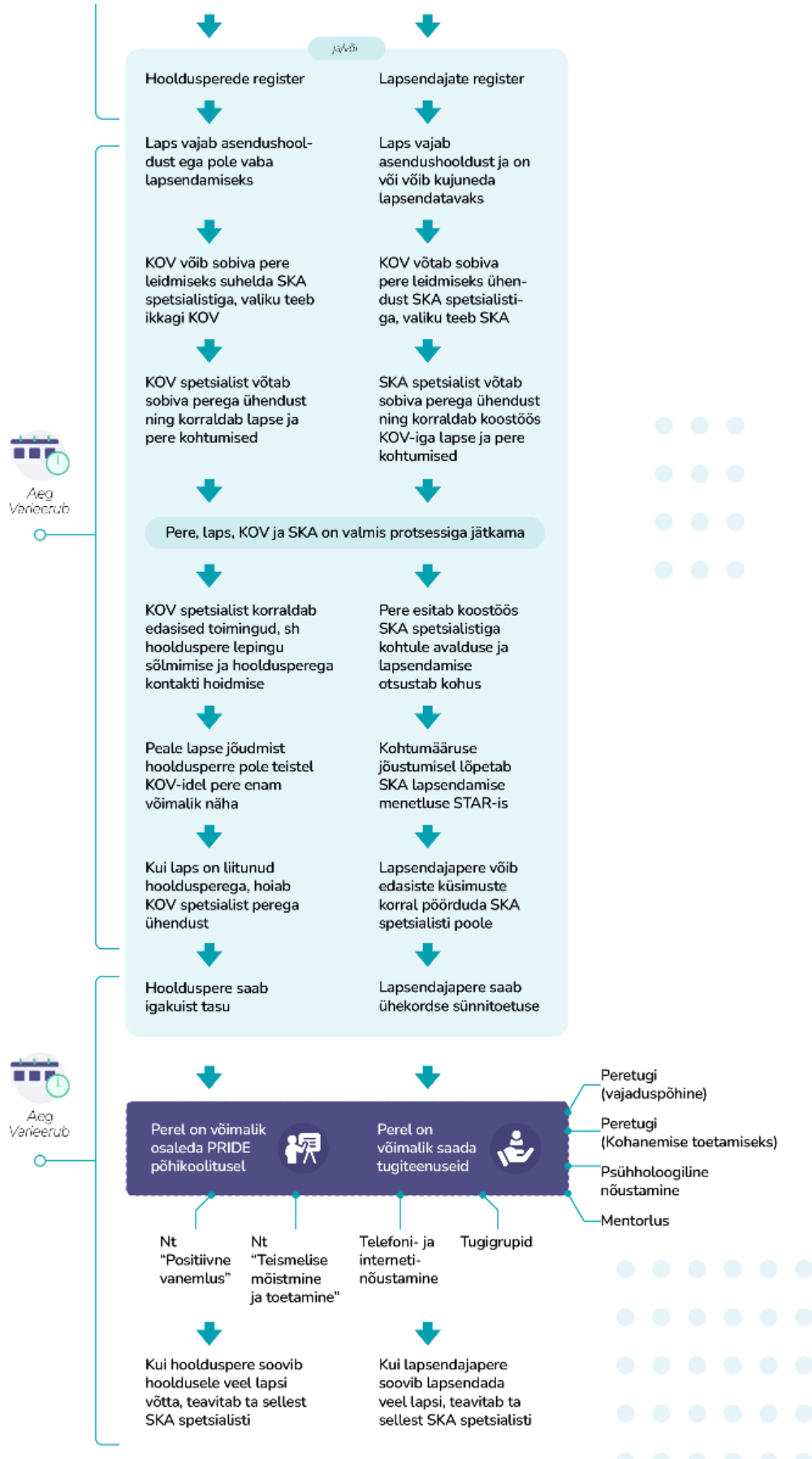
2.2 Asendushooldus peredes

Analüüsis vaadeldaval perioodil muudeti põhjalikult ka perepõhise hooldusega seotud asendushoolduse korraldust.

Perepõhisele asendushooldusele paigutamise soodustamiseks kehtestati seadustega perepõhise asendushoolduse eelistamise suunis omavalitsustele ja arendati STARi (Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister) infosüsteemi raames välja üle-eestiline hooldada ja lapsendada soovijate register.

Samuti kujundati perede värbamine, valik, ettevalmistus ja tugiteenuste pakkumine terviklikuks, SKA poolt keskselt koordineeritud protsessiks. Ehkki perede koolitamist koordineerib endiselt TAI, on ka PRIDE eelkoolitus perede valiku ja ettevalmistusega ühildatud. Täpsemalt on SHSi muudatuste ja TATI tegevuste abil välja kujunenud protsessi kujutatud alloleval joonisel:





3. PEREPÕHISE ASENDUSHOOLDUSE OSATÄHTSUSE KASVATAMINE



Peatükk keskendub alates 2015. aastast perepõhise asendushoolduse osatähtsuse suurendamiseks läbi viidud tegevustele. Alapeatükkides uuritakse perede leidmisele ja toetamisele suunatud tegevusi, lähtudes perede küsitluse andmetest, registriandmetest ning erinevatest perede ettevalmistamise ja toetamisega seotud intervjuudest ja fookusgruppidest. Alapeatükkid on jaotatud Sotsiaalministeeriumis 2014. aasta lõpus valminud vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse poliitikasoovituste rohelistes raamatus seatud eesmärkide järgi.

Roheline raamat sai aluseks asendushoolduse valdkonna terviklikule arendamisele. Dokumendi kohaselt oli perepõhise asendushoolduse osatähtsus sel hetkel Eestis vähenenud, sest riik ei olnud perede juurdekasvu tagamisega tegelenud süsteemselt ega järjepidevalt. Samuti tõi dokument esile, et vajalik oli tõsta teadlikkust vanemliku hoolitsuseta laste vajadustest ja perepõhise asendushoolduse võimalustest ning tagada peredele piisav ettevalmistus ja tugi. (RR 2014: 33–38)

Kohalike omavalitsuste rollile viidates selgitas roheline raamat, et KOV-idel oli lihtsam suunata laps asenduskoduteenusele kui perepõhisele hooldusele (kuni 2017. a sätestas SHS eraldi asenduskoduteenuse ning perekonnas hooldamise). Sellise eelistuse on varasemalt põhjendanud mitu asjaolu: (1) asutustest oli omavalitsusel parem ülevaade kui võimalikest vajaliku ettevalmistusega peredest ning (2) asenduskoduteenust rahastas riik läbi maavalitsuste, makstes iga lapse kohta standardse summa pearaha, mis jõudis otse teenuseosutajateni. (RR 2014: 33)

Ka ÜRO Lapse Õiguste Komitee raport 2017. aastast osutas asjaolule, et perekonnas hooldamine, sealhulgas otsused pere sobivuse kohta, ei olnud seni Eestis riiklikul tasandil piisavalt reguleeritud ja

hooldusperedele pakutav ettevalmistus oli puudulik. Samuti oli vanemliku hoolitsuseta last hooldada või lapsendada soovivate perede valiku- ja hindamisprotsess ebaühtlane. (ÜRO 2017: 8) On arvatud, et vähene ettevalmistus on üheks põhjuseks, miks esineb hoolduse katkestusi ja laste korduvaid ümberpaigutusi. Üheks peamiseks valdkondlikuks probleemiks oli olnud ka see, et asendushoolduse valdkonna areng Eestis oli olnud pigem institutsionaalse asendushooldusteenuse keskne ja perepõhiseid asendushooldusvorme, sh hooldusperede ettevalmistust toetavaid teenuseid ja koolitusi, oli varasemalt vähe välja arendatud.

Kitsamaks probleemiks on olnud võimaluste puudus perepõhiseks asendushoolduseks spetsiifilisema ja suurema hooldusvajadusega vanemliku hoolitsuseta lastele. Nii tõstatus vajadus kutseliste erihooldusperede järele, kes oleksid saanud spetsiaalse ettevalmistuse ja väljaõppe just erihooldust vajavatele lastele ja noortele hoolduse pakkumiseks. (Asendushoolduse kvaliteedi tõstmine 2017)

Perepõhise asendushoolduse osatähtsuse suurendamiseks olid rohelises raamatus peredele keskendudes välja toodud järgmised eesmärgid ja tegevussuunad:

Eesmärk. Perekonnapõhise asendushoolduse kasvuks on vaja süsteemset lähenemist, mis tegeleb nii perekeskonnas hooldamise võimaluste suurendamise ja mitmekesistamisega kui ka perekonda hooldamise paigutamise soodustamisega. (RR 2014: 34)

1. Teadlikkuse tõstmine vanemliku hoolitsuseta laste vajadustest ja perepõhise asendushoolduse võimalustest
 - Teavitustrateegia väljatöötamine ja riiklikult koordineeritud teavitustegevuste elluviimine (TAT raames)
 - Hooldusperede aktiivsem ja süsteemsem värbamine¹³ (TAT raames)
2. Perede valmisoleku suurendamine ja perepõhise asendushoolduse pakkujate juurdekasvu kindlustamine
 - Vajaliku ettevalmistuse ja tugiteenuste tagamine (SHS, TAT raames)
 - Sotsiaalsete tagatiste loomine ja puhkuseõiguste laiendamine (SHS)
3. Perekonnas hooldamise võimaluste mitmekesistamine
 - Kutseliste hooldusperede ja erihooldusperede süsteemi arendamine (TAT raames)
4. Perepõhisele asendushooldusele paigutamise soodustamine
 - Perepõhise asendushoolduse eelistamise suunise kehtestamine (SHS)
 - Üle-eestilise ülevaate loomine hooldada ja lapsendada soovijatest ning selleks vastava registri arendamine (SHS)

Järgnevalt vaadatakse perepõhise asendushoolduse arendamise alaeesmärke ja tegevussuundi ning nende täitmist.

¹³ Rohelises raamatus on hooldusperede aktiivsem ja süsteemsem värbamine järgmise punkti (juurdekasvu kindlustamine) all, kuid sisuliselt on seni ellu viidud tegevused olnud seotud teadlikkuse tõstmisega – seega on seda tegevussuunda vaadeldud punkti 3.1 all.

3.1 Teadlikkuse tõstmine vanemliku hoolitsuseta laste vajadustest ja perepõhise asendushoolduse võimalustest

Olukord enne ¹⁴	Tegevuste ja muudatuste tulemused 2021. a seisuga
<p>Perede – eelkõige hooldusperede – otsimine oli ebakorrapärane: vanemliku hoolitsuseta jäänud lapsele perede leidmisega tegelesid kohalikud omavalitsused vajaduspõhiselt, süsteemseid ja regulaarseid teavitustegevusi ei korraldatud (RR 2014: 35)</p>	<p>Perede otsimine on süstematiseeritud ja pidev tegevus: Teavitustegevuste süstematiseerimise ja korraldamise vastutus anti Tervise Arengu Instituudile ning hiljem Sotsiaalkindlustusametile. (TAT seirearuanne 2021)</p> <p>Perepõhise asendushoolduse soodustamiseks töötati välja teavitusstrateegia, mille alusel viidi perioodi lõpuni ellu nii kogu ühiskonnale kui kitsamalt potentsiaalsetele asendushooldust pakkuvatele peredele suunatud kampaaniad ja teavitustegevusi. Teavitustegevuste esmaseks sihtgrupiks on potentsiaalsed hoolduspere vanemad. (Asendushoolduse kvaliteedi tõstmine 2014: 13)</p>

Perede otsimine on süstematiseeritud ja pidev tegevus

2017. aastal töötati välja teavitusstrateegia ja tegevusplaan, mille alusel hakati ellu viima nii kogu ühiskonnale kui kitsamalt potentsiaalsetele asendushooldust pakkuvatele peredele suunatud kampaaniaid ja muid teavitustegevusi. Tegevusi tehti projektipõhiselt, SKA eestvedamisel, aga koostöös kohalike omavalitsustega¹⁵. Teavitustegevuste esmaseks sihtgrupiks said potentsiaalsed hoolduspere vanemad – tegelema asuti nende takistavate hoiakute ja eelarvamuste kummutamisega. (Asendushoolduse kvaliteedi tõstmine 2017: 13; RR 2014: 35)

Alates 2018. aastast on korraldatud teavituskampaaniaid (“Südamas sündinud”, “Hoolduspere muutis minu elu”, “Laps on pereootel”), ilmunud on temaatilisi artikleid, korraldatud temaatilisi perepäevi, valmistatud infotrükiseid ning Tarkvanem.ee keskkonda loodi eesti- ja venekeelne infokanal perepõhise asendushoolduse võimaluste tutvustamiseks. Kampaaniate järelanalüüsi andmetel on negatiivsed eelarvamused asendushooldusel kasvavate laste suhtes pisut vähenenud, samas on 2020. a andmetel vähenenud ka poolehoid kasuperede süsteemile. (Ülevaade asendushoolduse... 2020)

Teavitusstrateegia eesmärgiks seati, et Sotsiaalkindlustusametisse pöörduks sooviavaldusega rohkem

¹⁴ Olukord enne tähistab siin ja edaspidi olukorda enne SHS muudatusi või TATI tegevusi.

¹⁵ Teavitustegevuste süstematiseerimise ja korraldamise vastutus lasus Tervise Arengu Instituudil (kuni 31.12.2019) ning seejärel Sotsiaalkindlustusametil (alates 1.01.2020).

inimesi/peresid – ootus oli, et kampaania järgselt ühe kvartali jooksul avaldusega pöörduvate inimeste/perede arv kahekordistub. Lisaks sai indikaatoriks hoolduspereks saamise vastu huvi tundvate inimeste arvu kasv, näiteks inimeste pöördumine küsimustega asendushoolduse infotelefonile või e-posti aadressile asendushooldus@sotsiaalkindlustusamet.ee, info uurimine www.tarkvanem.ee lehelt. (TAI 2022)

Huvi tundvate inimeste arv on iga-aastaselt kasvanud. Pöördumised asendushoolduse infotelefoni või e-posti kaudu on perioodil 2020–2021 kasvanud 92 kontaktivõtult 121 kontaktile¹⁶. Tarkvanem.ee asendushoolduse lehekülgede¹⁷ vaatamiste arv on kasvanud iga-aastaselt enam kui kahekordselt. Aastal 2018 oli vaatamisi 13 612, kaks aastat hiljem ehk aastal 2020 oli unikaalseid vaatamisi juba 40 219 ning 2021. aastal 91 132. Pidevas kasvus on ka samal leheküljel kasuvanemaks sobivuse testi¹⁸ täitmine: 2989 täitmiselt aastal 2019 olulise kasvuni aastal 2021: 9032 täitmiseni. Sealjuures on eestikeelsete lehekülgede vaatamine olnud keskmiselt 4–5 korda suurem venekeelse lehe vaatamisest. (Sotsiaalkindlustusamet 2022; TAI 2022)

Huvi kasv ei ole toonud endaga kaasa sooviavalduste arvu kasvu. Esmavestluste arv langes 2020. aastal toimunud 215 kohtumiselt 2021. aastal 189 vestluseni, kummalgi aastal esitas esmavestluse järgselt avalduse vastavalt 33% ja 28% peredest. Esmavestlustel osalenutest avalduse esitamiseni jõudvate inimeste osakaal ei ole aga süsteemi edukuse mõõtmise indikaator – vestlus (ning esmase sobivuse hindamisele järgnev eelkoolitus) on oluline etapp peredele täiendava info jagamiseks ning kaalutletud otsuse tegemiseks peredes. (Sotsiaalkindlustusamet 2022)

Põhimõõdikuks on teavitustegevuste tulemuslikkuse hindamisel potentsiaalsete hooldusperede sooviavalduste arvu kasv. Sooviavalduste arv on perioodil 2018–2021 kõikunud 51-72 avalduse vahel. 2018. aastal pöördus Sotsiaalkindlustusametisse sooviavaldusega kokku 70 inimest/perekonda¹⁹, 2019. aastal esitati avaldusi 51 korral. 2020. aastal kasvas avalduste arv 72 inimese/pereni ning 2021. aastal langes uuesti 20 võrra (esitati 52 uut avaldust). (Sotsiaalkindlustusamet 2022) Seega on soovi avaldanud perede arv olnud viimasel neljal aastal keskmiselt 61 uut avaldust aastas – samas kui huvi tundvate inimeste kasv on olnud märkimisväärne. Väärrib eraldiseisvat analüüsi, miks ei jõua kasuvanemluse vastu huvi tundvad inimesed esmavestluste ning sealt edasi sooviavalduste esitamiseni.

Asendushoolduse küsimustikule vastanud hooldusperede jaoks on kõige olulisemaks infoallikaks olnud teised inimesed (vt joonis 5). Enim vastajaid (27%) on kuulnud võimalusest hakata hoolduspereks oma tuttavate käest. Järgmisena toodi välja peresid toetavad MTÜ-d ning Sotsiaalkindlustusamet (mõlemad 24%). Meediakajastused (19%) paigutasid info levitamise osas neljandale kohale. Kõikidest küsimustikule

¹⁶ Pöördumise alla loetakse nii eraisikute kui spetsialistide pöördumisi. Seega ei ole võimalik välja tuua kitsamalt hoolduspereks saamise huvi kasvu/kahanemist.

¹⁷ Asendushoolduse lehekülgede all on peetud silmas eestikeelset lehekülge tarkvanem.ee/kasupere ja venekeelset lehekülge tarkvanem.ee/prijemnaja-semja.

¹⁸ Veebilehel tarkvanem.ee on võimalik täita lühike kasuvanemaks sobivuse test. Testi on võimalik täita nii eesti kui vene keeles.

¹⁹ 2018. aastal tõstis pöördumiste arvu ka mõnede varasemate perekonnas hooldajate lisandumine hooldusperede hindamisprotsessi.

vastanutest leidis 11%, et osa kampaaniatest toetas mõningal või olulisel määral nende otsust perepõhise hoolduse pakkumise kasuks.



Joonis 5. Hoolduspere arv ja osakaal hoolduspereks saamise info allikate lõikes. Allikas: Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022.

Kui jätta kõrvale need vastajad, kelle peres kasvasid lapsed juba enne kampaaniaid, pidas kampaaniate mõju oma otsusele oluliseks 17% vastanutest. Samas leidis 46% vastajatest, et kampaaniad meeldisid neile²⁰ ning 73% vastajatest peab sedasorti kampaaniaid inimeste mõistmise ja teadlikkuse suurendamisel oluliseks.



„Otsus hoolduspereks saada oli küll juba varem olemas, aga hoolduspere kampaaniad on mulle väga meeldinud. Minu meelest ühed parematest Eestis nähtud sotsiaalkampaaniatest. „Südamest sündinud” etendus oli väga hea, samuti viimane „Laps on pere ootel” kampaania.” (Asendushoolduse küsimustik peredele 2022)

Perede esindajate tunnetus fookusgruppide andmetel on see, et üldine teadlikkus on kasvanud – samas kui ühiskonna hoiakud kasulapse eest hooldamise suhtes on nende hinnangul olnud ka varasemalt üldjoontes positiivsed. Küll aga leitakse, et info jõuab eelkõige nendeni, kes tunnevad juba mingil muul ajendil (nt tuttavate kaudu) valdkonna vastu huvi. Peredele tugiteenuste osutajad tunnevad muret eelkõige selle üle, et kohalike omavalitsuste spetsialistide seas teadlikkus asendushoolduse võimalustest varieerub. (Perede esindaja ja tugiteenuste osutajad 2022)

²⁰ 10% vastajatest ei olnud ühtegi kampaaniat märganud ning 36% olid kampaaniate osas ükskõiksed või ei osanud vastata.



„Inimesed, kes natuke sellest on huvitatud, need on juba... see teadlikkus on tõusnud päris tunduvalt. Aga samal ajal, kui ma vaatan ja kuulan ka tänasel päeval selliseid valdkondi... noh, ärivaldkond või kuskilt, kes on täiesti teisest otsast — nad ei saa veel mitte midagi sellest aru. Et jah, seda nähakse väga positiivse ja hea asjana ja et „Kuidas ikka selliseid inimesi on!“. Aga et sisu poolt — mis vormid, mis kuidas üldse on...” (Perede esindaja ja tugiteenuste osutaja 2022)



„Inimesed helistavad, uurivad, mis see üldse on, see asendushooldusvaldkond; millega tegelevad kasuvanemad; kes on eestkostjad; kes on hoolduspere; mis vahe on. Selles mõttes huvi on praegu rohkem.” (Perede esindajad 2022)



„Aga ka isegi omavalitsustel tegelikult see on nagu öö ja päev. Mõni teab väga palju, mõni ei tea nagu asjast mitte midagi. Selles mõttes meie kogemus on tõesti seinast seinä praegu olnud, jah.” (Perede esindaja ja tugiteenuste osutaja 2022)

Kohalike omavalitsuste töötajad hindavad riigi poolt hooldusperede leidmiseks ja ühiskonna teavitamiseks elluviidud tegevusi heaks. Nii fookusgrupivestluses osalenud kui küsimustikule vastanud spetsialistide – ja eelkõige juhtide – hinnangud kohaliku tasandi asemel hooldusperede riiklikule värbamisele olid positiivsed. Toodi välja, et Sotsiaalkindlustusametiga suhtlemine on sujuv ning asjaajamine reeglina kiire. Ka küsimustikule vastanud ametnikud tõdesid, et on Sotsiaalkindlustusameti poole pöördudes saanud alati või enamasti abi – nii vastas suisa 87% neist, kes olid asendus- või järelhooldusteenuse küsimustes ameti poole pöördunud. Küll aga on ka kohalike omavalitsuste töötajatel tunnetus, et vaatamata perede värbamise tõhustamisele ei ole inimeste huvi asendushooldust vajavale lapsele kodu pakkumise vastu oluliselt kasvanud.

Omavalitsused ei kipu ise aktiivselt peresid otsima. Vaid 38% kohalike omavalitsuste küsimustikule vastanutest leidis, et nende omavalitsus otsib ka ise aktiivselt hooldusperesid (on vastava väitega nõus või pigem nõus). Vajadust ka omavalitsuse poolt perede otsimisega tegeleda nähakse aga palju rohkemate töötajate poolt: 57% vastanutest oli täiesti või pigem nõus, et ka omavalitsus peaks panustama hoolduspere leidmisse. Seda vajadust kinnitab ka spetsialistide praktika hooldusperede vähesuse osas. Ning vaid kolmandik (32%) küsimustikule vastanutest oli täiesti nõus või pigem nõus väitega, et viimasel kolmel aastal on inimeste huvi asendushooldust vajavale lapsele kodu pakkumiseks kasvanud. Ka perede esindajad leiavad, et on oluline, et omavalitsused toetaksid üleriiklikke kampaaniaid isiklikuma lähenemise ja oma kanalite kaudu:



„Aga kui nüüd teoretiseerida, siis mulle tundub, et üks asi on selline üleriiklik ja suur kampaania, mis regulaarselt peab kogu aeg toimima, aga teine on ikkagi altpoolt ehk siis kohtadelt, KOV-idelt, kes teavad ise oma inimesi ja [võiksid] vähe sellisemaid suunatumaid kampaaniaid just oma, eriti väiksemates kohalikes omavalitsustes teha, kus see tabavus oleks suurem. See kindlasti võib-olla ka suurendaks ikkagi neid hooldusperede arve või vähemalt neid, kes siis nagu ootele tuleks sinna listi.” (Perede

esindajad 2022)



„Nii et suurim eesmärk on tõepoolest see, et kohalikud omavalitsused... noh, ma ei mõtle ainult KOVi töötajaid. Ma mõtlen tegelikult, et kohalikud lehed, eks — et see kogukonna teema ka kuidagi kasvaks, ja et kõik osapooled toetame seda. Aga selleks vaja on muidugi ka mingeid regulatsioone. Olen nõus, et KOVile tuleb ka rolli anda. Täna on see sõnastatud natuke ebamääraselt..” (SKA spetsialist 2022d)

Oluline on jälgida, milline on hoolduspere registris olevate perede teekond ja kogemus: kui kiiresti jõutakse lapsele sobiva pere leidmiseni; kui kaua on üks perekond keskmiselt registris lapse ootel; milline on perede teekond, kes on olnud varasemalt/ajutiselt hooldajad. Olulisim oleks jälgida just pikemaajaliselt ootele jäänud peresid ja selgitada välja põhjused ning hoida peredega kontakti. Perede küsimustikule vastas peresid, kes olid teavituskampaaniatest nõrдинud, kuivõrd nad on pikalt last oodanud – kuid neile ei ole last pakutud või on see protsess võtnud kauem aega, kui nad oleksid oodanud:



„Kurb, et laste pakkumist on vähe. Oleme jälle üle poole aasta lapsi oodanud, aga täielik vaikus on. Kampaania on suur, justkui oleks hooldusperesid vaja, aga meie abi pole ühelgi lapsel vaja. Milleks seda kampaaniat vaja on?” (Asendushoolduse küsimustik peredele 2022)



„Meie perre on peagi laps tulemas, aga ootasime teda üle poole aasta. Selle käigus sain aru, et peresid koolitatakse küll, aga tundub, et lastekaitsetöötajad ja muud lastega tegelevad inimesed võib-olla ei ole piisavalt koolitust saanud, et neid ootel olevaid peresid üles leida. Lastekaitsetöötaja, kes meie perre tuleva lapsega tegeleb, ütles, et ta pole varem mitte ühtegi last hooldusperre andnud. [...] Ta ei tea piisavalt sellest protsessist ja paberimajandus venib, kuna ta ei ole asjadega kursis. [...] Sellest on väga kahju, kuna meie koolitusel olnud peredest on enamuse veel ootel.“ (Perede esindaja ja tugiteenuste osutaja 2022)



„Sellel hetkel puudus lastekaitse spetsialistil ülevaade vallas abivajavatest lastest. Et lapsed saaksid tulla hooldusperre elama, selleks tuli lastekaitse spetsialisti juhendada.“ (Perede esindaja ja tugiteenuste osutaja 2022)



„Meie juurest läksid lapsed bioloogiliste vanemate juurde tagasi ja tunneme, et natuke rohkem võiks pärast olla infot: kuidas lastel läheb. Meid jäeti oma leinaga (vabandust väljendi pärast, aga meie jaoks pole enam neid lapsi) üksi. Peame lihtsalt lootma, et targemad inimesed tegid laste jaoks õige otsuse ja saatsid lapsed tagasi, vaatamata sellele, et vanemad mitmel korral libastusid. Me oleme pettunud süsteemis, mismoodi lapsi peredesse suunatakse või õigemini ei suunata.“ (Asendushoolduse küsimustik peredele 2022)

Ühiskonna hoiakute muutmine on aeganõudev protsess, aga tunnetuslikult on üldine teadlikkus kasvanud. Perede arvu kasvu jaoks on kõige olulisem otsesuhtlus. Seni on hooldusperedeni jõudnud info eelkõige tuttavatelt või otsekontaktide kaudu valdkonnas tegutseva asutuse või organisatsiooniga. Et asendushoolduse pakkumise puhul on tegu sügavalt isikliku teemaga, siis on see paljuski mõistetav, et enam puudutavad isiklikud lood ja vahetud kontaktid või pöördumised. Teisalt on ligi veerand hooldusperedest kuulnud hoolduspereks saamise võimalusest ka laiemate kommunikatsioonitegevuste raames – nagu meediakajastuste või kampaaniate kaudu. Samuti peab valdav enamus valdkonnaga seotud peredest laiemate teadlikkuse kasvatamisel olulisteks kampaaniaid.

Teadlikkuse tõstmist ja hooldusperede otsimise süstematiseerimist võib pidada eesmärgi saavutamiseks sobivaks ja mõningate mõõndustega ka tulemuslikuks – pigem asjakohaseks. Hooldusperedele otsimine on süstematiseeritud ja pidev tegevus, mida osapooled tajuvad positiivsena. Oluline on ka kohalike omavalitsuste kõrge hinnang SKA-ga suhtlemise ja asjaajamise lihtsusele. Arendamist vajab otsekontaktide loomise toetamine kõikide teavitustegevuste sammude juures.

Tuginedes eelnevale ülevaatele võib soovitusena välja tuua järgmist:

- Luua selgus teavitustegevuste tööjaotuses: mida tehakse riiklikul tasandil ning kuidas saaksid/peaksid omavalitsused panustama. Jõuda hooldusperede arvu kasvu eest selge vastutaja määramiseni. (SoM)
- Soodustada vahetute kontaktide loomist inimestega, kes kaaluvad või võivad kaaluda perest eraldatud lapsele hoole pakkumist. Näiteks kohalike omavalitsuste suhtlust perekondadega, kus juba kasvab või on varasemalt kasvanud kasulaps; perekondadega, kes on osalenud valdkonna üritustel jne. (SKA, KOV)
- Analüüsida, miks ei jõua kasuvarnemise vastu huvi tundvad inimesed esmavestluste ning sealt edasi sooviavalduste esitamiseni, sealjuures kogudes sisendit teavitustegevuste sõnumite täpsustamiseks, nt traumakogemusega lapse eripärade suhtes (SKA)
- Hoida regulaarselt ühendust esmavestlusel osalenud ja avalduse esitamata jätnud peredega (SKA)

3.2 Perepõhise asendushoolduse pakkujate valiku- ja hindamisprotsesside ühtlustamine, valmisoleku suurendamine, jätkutoe tagamine ja juurdekasvu kindlustamine

Olukord enne	Tegevuste ja muudatuste tulemused 2021. a seisuga
Puudus ühtne elektroonne keskkond hooldada või lapsendada soovijate avalduste ühtsetel alustel menetlemiseks.	On loodud ühtne elektroonne keskkond lapsendada ja hooldada soovijate avalduste ühtsetel alustel menetlemiseks ja hindamiseks.

Nõuetele vastava ja sobiva ettevalmistusega pere pidi leidma kohalik omavalitsus. Omavalitsus pidi hindama hooldada soovivate isikute ja nende pereliikmete nõuetele vastavust ja sobivust nõ üldistel alustel. Puudusid ühtsed hindamiskriteeriumid. Hindamisprotsess oli erinevates omavalitsustes korraldatud erinevalt. Puudusid ühtsed juhised selles osas, kuidas ja millisele infole tuginedes peaks omavalitsused hooldada sooviva isiku või pere sobivust hindama. Nii palju, kui oli erinevaid omavalitsusi, oli ka erinevaid praktikaid. Protsessi mõjutas ka hindamist teostava lastekaitse- või sotsiaaltöötaja kogemused, mis omakorda sõltusid varasemast praktikast. Paljude omavalitsuste töös esines aastas vaid 1-2 juhtumit, kus tuli potentsiaalse hooldaja sobivust hinnata, mistõttu ei olnud spetsialistidel piisavalt või pidevat praktikat.

Hooldada või lapsendada soovijate nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamist korraldatakse riiklikul/ piirkondlikul tasandil Sotsiaalkindlustusameti kaudu. Spetsialistidel on piisavalt teadmisi ja praktikat.

Perede ettevalmistus ja tugi olid piirkonniti ebaühtlased:

vastutus lasus kohalikel omavalitsustel seoses:

- 1) hoolduspere leidmise/värbamisega,
- 2) nõuetele vastavuse hindamisega ning
- 3) koolitusele suunamise ja järeltoe pakkumisega (RR 2014:35, 37)

Perede ettevalmistus ja tugi on varasemaga võrreldes laiem ning ühtlustunud:

hoolduspere hindamine ja ettevalmistus ühtlustati ning selle toimimise tagab Sotsiaalkindlustusamet. Kohalik omavalitsus leiab lapsele pere ning vastutab peredele täiendavate teenuste ja rahalise toe pakkumise eest.

Ka **eestkostjatel** on võimalus kasutada SKA poolt tagatud tugiteenuseid, kuid KOV-ide praktika teenuste tutvustamise ja eestkostjate kaasamise osas on ebaühtlane.

Eestkostjatel ja hoolduspere vanematel puudusid täiendavad puhkuseõigused ning sotsiaalsed tagatised: õigus lapsehoolduspuhkusele, lapsepuhkusele

Vanemahüvitise, lasterikka pere toetuse ja sünnitoetuse õigus laiendati hoolduspere vanematele: lasterikka pere toetust ja sünnitoetuse õigust laiendati hoolduspere vanematele (alates 01.01.2018); lapsendaja

ja tasustamata lapsepuhkusele

vanemahüvitist hakati alates 01.04.2022 maksma ka hoolduspere vanemale ning sellega kaasneb puhkuseõigus, olenemata lapse vanusest tema perre tulekul (PHS § 21, 22).

Perede ettevalmistuse ja tugiteenuste tagamine

Juba 2016. aastast asus lapsendajate hindamisega varasemate maavalitsuste asemel tegelema Sotsiaalkindlustusamet. 2018. aastal laiendati sarnane protsess ka hooldusperedele. Selle muudatuse eesmärgiks oli nii perede ettevalmistuse ühtlustamine kui ka omavalitsusteülene korraldus – lapsele sobiv pere võib olla mõnest teisest omavalitsusest. Seega viib hoolduspere (ja lapsendajate) hindamist, ettevalmistust ja infovahetust kohalike omavalitsustega (sh andmeregistrisse lisamist) keskselt läbi Sotsiaalkindlustusamet – andes sel viisil omavalitsusele hooldusperede osas valiku. Eelkoolitus on seadusest tulenev kohustus, täiendavat tuge pärast lapse perre saabumist pakutakse TAT tegevuste raames. (RR 2014: 37–38; Sotsiaalkindlustusamet 2021)

Hoolduspere hindamiseks teeb Sotsiaalkindlustusamet järgmist²¹:

1. nõustab hoolduspereks saada soovijaid ning suunab täienduskoolitusele;
2. kontrollib hoolduspere vastavust nõuetele (SHS § 45, lõige 13);
3. kontrollib füüsilise keskkonna (elutingimuste) nõuetele vastavust (SHS § 45, lõige 12);
4. viib läbi pereuuringu.

Hoolduspereks saada soovijate nõustamise ning pereuuringu, sh pere nõuetele vastavuse ning elutingimuste kontrollimise viib läbi Sotsiaalkindlustusameti spetsialist. Ettevalmistuse osas on hooldusperedele kohustuslik läbida PRIDE-i eelkoolitus, mille läbiviimist koordineerib Tervise Arengu Instituut (sealjuures ei või PRIDE-i eelkoolitust asendada muu ettevalmistava koolitusega).

Lapsendajate hindamise protsess on hooldusperedega analoogne, kuid neile pole PRIDE-i eelkoolitus kohustuslik – vaid (rangelt) soovituslik (PKS § 158, lõige 5). Sarnaselt lapsendajatega ei ole PRIDE-i eelkoolitus ka eestkostjate jaoks kohustuslik – kuid on valdkondlikult soovitatud. (Sotsiaalkindlustusamet 2021)

Küsimustikule vastanutest 66% oli täiesti nõus või pigem nõus väitega, et hooldusperede üleriigiline hindamine on parem lahendus kui hindamine omavalitsuste poolt. 6,5% vastanutest ütles, et nad pigem ei ole väitega nõus.

²¹ Sotsiaalhoolekande seaduse (§45, lõige 6) alusel sätestab valdkonna minister hoolduspere sobivuse hindamiseks kogutavate dokumentide ja esitatavate andmete loetelu ning hoolduspere sobivuse hindamise toimingud (Hoolduspere sobivuse hindamiseks..., 2017).

Perede hinnangud nõustamisele ja sobivuse hindamisele on püsinud aastate jooksul heal tasemel. Sealjuures on lapsendajate hinnangud läbivalt kõrgemad kui hooldusperede hinnangud²². Keskmiselt kõige enam ollakse rahul tagasisidega enda sobivuse kohta mitte-bioloogilise lapse hooldamiseks. Nii fookusgruppide aruteludest kui perede küsimustikust selgus, et kõige enam valmistab peredele protsessi alguses muret dokumentatsiooni täitmine ning institutsioonide paljusus:



„Tegelikult need ametkondade paberid hirmutavad neid ära. Kui nad meie võrgustikus on, siis nad tulevad ja ütlevad: „Mulle anti mingid küsimused! Mis ma teen nendega?“ (Perede esindaja ja tugiteenuste osutaja 2022)



„Perepõhine asendushooldus on hakitud erinevate institutsioonide vahel. Pere vajab algusest lõpuni ühte juhtumikorraldajat, kes ka vastutab.“ (Asendushoolduse küsimustik peredele 2022)



„Pere pool ei seisa keegi — kõik seisavad ju nende nii-öelda vastas, riigi poole pealt ja ametnike poole pealt. Ja kenasti kõik käituvad viisakalt, aga pere on üksi. Et — kes neid nagu julgustaks, ja läbi... et on jah pöördunud nende asjadega meie poole, et „Ma ei tea, mis teha“ ja „Kuidas?“ ja „Kuidas, mis ma tegema pean? Mis ma selga pean panema? Kas ma pean kodu ära koristama?“. [...] See on nagu selline, kus perel peaks olema ka ikkagi enda tugi kõrval, mida neil hetkel ei ole.“ (Perede esindaja ja tugiteenuste osutaja 2022)

Fookusgrupis osalenud lastekaitsetöötajad tõid välja, et hooldusperede hindamisel tasub Sotsiaalkindlustusametil siiski konsulteerida ka **kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajaga**, kellel võib olla täiendavat infot. Eriti peeti seda oluliseks ja asjakohaseks väiksemate kohtade puhul, kus üksteist ja potentsiaalseid peresid rohkem tuntakse.

Intervjueeritud lastekaitsetöötajates tekitas küsimusi ka **SKA ning omavalitsuse täpne omavaheline tööjaotus** probleemolukordade lahendamisel. Üks osalejatest jagas muret ja hirmu seoses olukordadega, kus SKA poolt valitud hoolduspere osutub siiski ebasobivaks või kohtleb last halvasti. Tekkis küsimus, kuidas saavad taolised situatsioonid tekkida, kui hoolduspere peaks olema eelnevalt põhjalikult hinnatud, sh läbinud kõik asjakohased koolitused.



„Miks vastutus siis nüüd jälle KOVile pannakse, et KOV peab võtma ühendust ja vestlema perega ja käima ja uurima, kas jutud vastavad tõele, kui SKA on saanud anonüümse vihje, et seal peres võis midagi varem olla.“ (Lastekaitsetöötajad 2022)

Küsimustikes uuriti lastekaitsetöötajate ning osakonnajuhatajate hinnanguid sellele, milline mõju on olnud hooldusperede hindamise ja ettevalmistuse viimisel Sotsiaalkindlustusametisse ning

²² Nii hooldusperede kui lapsendajate puhul olid koondatud vastused nendelt, kes on täna hoolduse pakkujad, kes on olnud varasemalt hoolduse pakkujad või kes on valmis hooldust pakkuma (aga ei ole seni seda teinud).

hooldusperedele muude hüvede tagamisel. 39% oli nõus või pigem nõus väitega, et hooldusperede hindamine ja ettevalmistamine ning muud ettenähtud hüved hooldusperedele on hooldusperesid juurde toonud. 22% ei olnud üldse või pigem ei olnud selle väitega nõus. Lisaks uuriti, kas muudatus on taganud perede parema üldise ettevalmistuse erinevate laste toetamiseks – 62% vastanutest oli selle väitega kas täiesti või pigem nõus; 9% ei nõustunud üldse või pigem ei nõustunud. Küsitlusele vastanutest 33% nõustus täielikult või pigem nõustus väitega, et muudatus on suurendanud inimeste valmidust erivajadusega lapsele peres hoolduse pakkumiseks. 27% selle sama väitega pigem ei nõustunud või ei nõustunud üldse.

Vastajate hinnangud sellele, kas perede hindamise ja ettevalmistamise viimine SKA-sse ning muud ettenähtud hüved hooldusperedele on suurendanud inimeste valmidust mitmele lapsele pere pakkumiseks, jagunesid järgmiselt: 34% vastanutest oli väitega pigem nõus ning 25% pigem ei nõustunud või ei nõustunud üldse. Vastajatest 64% oli täiesti või pigem nõus väitega, et tehtud muudatus suurendas omavalitsuse usaldust hooldusperede valmisoleku suhtes; 15% ei nõustunud selle väitega kas üldse või pigem mitte. Kokkuvõtlikult võib öelda, et hooldusperede hindamise ja ettevalmistuse viimine Sotsiaalkindlustusametisse ning erinevate hüvede loomine hooldusperedele on end kohalike omavalitsuste hinnangul õigustanud ning aidanud tagada paremat kvaliteeti.

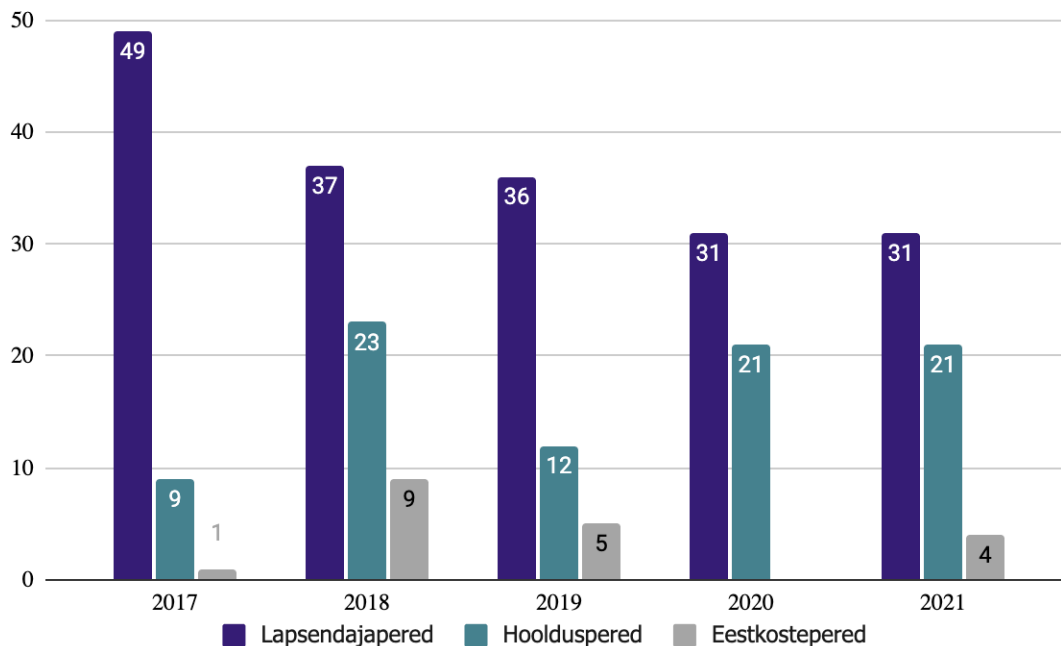
Kohalike omavalitsuse küsimustikule (2022) vastanutest 40% leidis, et hooldada soovijate hindamise ja ettevalmistamise viimine SKA-sse ning muud ettenähtud hüved hooldusperedele on parandanud omavalitsuste vahelist koostööd. 12% vastanutest leidis, et muudatus ei ole üldse või pigem ei ole koostööd parandanud.

Esmavestluse järel suunatakse sobivaks hinnatud perekond PRIDE-i eelkoolitusele²³. Koolituse eesmärk on perede ettevalmistus lapse tausta ja eripärade arvestamiseks ning see on läbitav 2–4 kuu vältel. Vaadeldava perioodi esimesel poolel täiendati PRIDE koolitusprogrammi oluliselt. Kogu perioodi vältel koolitati juurde uusi PRIDE koolitajaid. Uuendatud materjalid on endiselt kooskõlas PRIDE rahvusvaheliste põhimõtetega, tuues selgelt esile varasemalt vähem rõhutatud teemad nagu lapse traumakogemuse mõistmine. Lisaks ettevalmistuse aspektile on PRIDE eelkoolitus ühildatud perede valiku- ja hindamisprotsessiga – koolitajad annavad perede sobivusele omapoolse hinnangu. (TAI 2021)

PRIDE-i eelkoolitused on kohustuslikud üksnes hooldusperedele (sh hoolduspere erivormidele: kutselistele erihooldusperedele ja kriisihooldusperedele). Lapsendajatele ning eestkostjatele on see soovituslik – soovitajaks on vastavalt Sotsiaalkindlustusamet või kohalik omavalitsus. Võib täheldada, et eestkosteperesid – kes moodustavad perepõhise asendushoolduse pakkujatest suure enamuse – on aastatel 2017–2021 osalenud PRIDE-i koolitustel proportsionaalselt väga vähe (vt joonis 6). Kõige enam osaleb koolitusel lapsendajaperesid (keskmiselt 37 peret aastas).

²³ PRIDE-i eelkoolitus on eestindatud Ameerika Ühendriikides ning mitmetes Euroopa riikides kasutusel olnud perepõhise asendushoolduse ettevalmistuskoolituse programmist (TAI 2021).

Perede osalemine PRIDE-i eelkoolitusel



Joonis 6. Perede osalemine PRIDE-i eelkoolitusel, arv, 2017–2021. Allikas: TAT seirearuanne 2021. 2017. aasta andmetest on puudu 13 inimest, kellel puudus info pere vormi kohta.

PRIDE-i eelkoolitusel osalenud leiavad tugevas enamuses (78% vastajatest on pigem nõus või täiesti nõus), et **koolitus aitab neil lapsele hoolduse pakkumiseks langetada teadliku otsuse**. Perede küsimustikule vastanud isikutest oli 96 osalenud PRIDE-i koolitusel alates 2018. aastast. Neist vaid 2 oli kuulnud võimaluse kohta hakata hoolduspereks kohaliku omavalitsuse kaudu.

Sisulise ettevalmistusega kasulapse peresse kaasamiseks on pered/hooldajad väga rahul. Kõige kõrgemalt hinnatakse perede küsimustiku andmetel PRIDE-i eelkoolituse praktilisust – 82% vastajatest on koolitusel omandatud teadmisi igapäevaelus rakendanud ning koolitust peetakse piisavaks sissejuhatuseks perepõhise hooldusega alustamiseks (82%). PRIDE-i eelkoolitus pakub vastajate arvates olulist tuge teadliku otsuse langetamiseks (78% vastajatest). Suurema osa vastajate jaoks aitab koolitus maandada ka võimalikke hirme (71%). PRIDE-i eelkoolitust teistele samas olukorras olijatele soovitamise keskmiseks kujunes 8,3/10.

Koolituste puhul töid perede küsimustikule vastajad kõige enam esile järgmisi praktilisi õppetunde:

- Lapse arengu toetamine, arvestades traumakogemuse mõju (n=12)
- Bioloogilise vanemaga suhte toetamine ja oskused selleks (n=10)
- Käitumise peegeldamine, ärakuulamine, muredest rääkimine, kohalolek (n=9)
- Lapse erinevate arenguetappide mõistmine (n=4)
- Suhtlemine omavalitsusega/asjaajamise korraldus (n=3)

- Kogemuste vahetamine teiste peredega – suhete loomine (n=2)

PRIDE-i eelkoolitus näib olevat ajas tõhusamaks muutunud: vastajate hinnangute põhjal eristub vahemik 2009–2014, mil koolitustel osalenud andsid koolituse sisule ja praktilisusele keskmiselt mõnevõrra madalamaid hindaid (mis kattub osaliselt ka 2018. a PRIDE-i eelkoolituse mõjuanalüüsi tulemustega). Piirkondlikus vaates andsid aastate jooksul teistest madalamaid hinnanguid eelkoolitusele Pärnu ja Rapla maakondades elavad pered. Veidi madalamaid hinnanguid anti koolitustele Ida-Virumaal ning valdav osa väga rahulolematuid osalejaid on samuti Ida-Viru maakonnast.

Küsimusele, mis võiks olla PRIDE-i eelkoolitusel senisega võrreldes teisiti, vastati järgmiselt:

- Rohkem lugusid elust enesest / praktilisi oskusi (n=9)
- Kaasata teisi kasuperesid / võimalus neid külastada (n=7)
- Kodulähedasemat koolitust või e-koolituste võimalust (n=7)
- Suhtlus kohaliku omavalitsusega, sh pere õigused ja kohustused (n=6)
- Vajalike teenuste/täiendava toe ülevaadet (n=6)
- Rohkem traumakogemusest (n=4)
- Rohkem psühholoogia-alast sisu (n=3)
- Rohkem nõu iseenda tunnetega toimetulekuks (n=3)
- Erinevate arenguetappidega nõu (nt puberteediiga) (n=3)
- Koolitusel võiks saada osaleda ilma KOV vahendamiseta (n=2)
- Hirmutamist võiks olla vähem – liiga palju keskendutakse probleemidele (n=2)

COVIDi epideemia mõjutas koolituste läbiviimist väga tugevalt. TAI suutis olukorraga hästi kohaneda ja pakkuda koolitajatele tuge veebikoolituste läbiviimiseks. Kui varasemalt oli kaugemates regioonides elavate perede osalemise olnud takistatud, siis veebikoolitused muutsid PRIDE'i üle Eesti kergemini kättesaadavaks. Teisalt on jäänud kindlaks tegemata, millises mahus peaksid osalejad koolituse läbimiseks siiski viibima füüsilises ruumis. Osad koolitajad leiavad, et taolise miinimumnõude puudumine on halvendanud epideemia ajal toimunud PRIDE'i eelkoolituste ja seega ka perede hindamise kvaliteeti.



„[...] [M]e teame, kui palju saab informatsiooni inimese kehahoiakust, hääletoonist. Veebis jääb ju see suures osas kaotsi ja minu jaoks on see väga häiriv. [...] Minu meelest alates juba sellest, et koolitus toimub veebis, on minu jaoks juba teoorias olemas küsimus, kas see on ikkagi piisavalt piisav, et anda peredele hinnangut.” (Perede koolitajad 2022b)



„Kindlasti tasub arutleda selle üle, et kui palju veebis ja kui palju kontaktkoolitusel. Ei ole hea, kui kõik on veebis. Küll oleks mõnus, kui kõik oleks kontaktis, aga kontaktiga, jah, elu näitab, et grupid pannakse nüüd viimasel ajal kokku ikkagi väga erinevatest piirkondadest pärit inimestest, ja nii mõnelgi ei ole alati võimalik kohale sõita [...] ega internetiga on ka ju, et ei ole alati ühendust; ei ole kohta, kus seda arvutit avada või pole üldse arvutit. Kummalgi on omad miinused. Ei tohiks nüüd võtta niisugust joont nagu, et teeme nüüd kavala sellise nõksu, kasutades ära koroonaperioodi; lähemegi

veebikoolitusele üle. [...] Küll oleks tore, kui meil jätkuks ikkagi kainet mõistust korralikult läbi arutada, kuidas on kõige mõistlikum teha.” (Perede koolitajad 2022a)

Lisaks leitakse, et PRIDE'i koolitajate väljaõpe peaks siiski toimuma eelkõige füüsilises ruumis ja veebikoolituse läbinud uute koolitajate kvaliteedi osas pole piisavalt kindlust. Nagu aga eelnevas lõigus esile toodud, on PRIDE koolitajate puhul nende põhjalik ja mitmekülgne ettevalmistus hädavajalik eri tüüpi gruppidega toimetulekuks. Pelgalt PRIDE sisu omandamisest selle edukaks edasiandmiseks näiteks erineva sotsiaalmajandusliku taustaga osalejatele ei piisa.



„See uute koolitajate... nad ise ju läbisid ka koolituse minu teada veebis, ja minu jaoks on see väga küsitav. Nende pädevus on minu jaoks küsitav, ja kui nad ise jätkavad ka veebikoolitusi ja veebikodukülastusi ja -kooshindamisi, siis minu jaoks on see väga küsitav.” (PRIDE koolitajate fookusgrupp, 2022)

Peale lapse peresse jõudmist jätkub peredele täiendava (vajaduspõhise) toe pakkumine. Hooldusperede ja eestkosteperede puhul on täiendava toetuse ja vajalike teenuste saamisel peamiseks kontaktiks omavalitsuse lastekaitsetöötajad. Lapsendajate täiendava toe puhul on esmakontaktiks üldjuhul Sotsiaalkindlustusamet. Täiendava toe saamine on peredele vabatahtlik (erinevalt nt PRIDE-i eelkoolitusest hooldusperede puhul).

Täiendav tugi ja teenused, mida pakutakse TAT tegevuste raames, on järgmised:

- **PRIDE-i põhikoolitused** toe ja enesetäiendamise jaoks
- **Peretoe teenus** – kontaktisik, kes on perega tihedas suhtluses ning nõustab ja toetab
- **Psühholoogiline nõustamine** – lapse hooldajale suunatud kasvatamisalane vm nõustamine
- **Mentorlus** – kogemusnõustamine, mida pakub sarnase kogemuse ning spetsiifilise ettevalmistusega inimene
- **Tugirühmad** – info ja kogemuste vahetamine samas olukorras olevate peredega, kindlale teemale pühendatud grupikohtumised
- **Telefoni- ja internetinõustamine** – asendushooldusega seotud küsimustele vastamine Sotsiaalkindlustusameti spetsialistide poolt

PRIDE-i põhikoolituse moodulitel on osalenud 30% perede küsimustikule vastanutest²⁴. Koolitustel osalenud hindavad neid praktilisteks (81%) ning kasulikeks (85%) ja soovitaksid PRIDE-i põhikoolituse mooduleid ka teistele perepõhise asendushoolduse pakkujatele. Oli ka neid vastajaid, kes leidsid, et osad põhikoolituse moodulid võiksid olla peredele kohustuslikud:

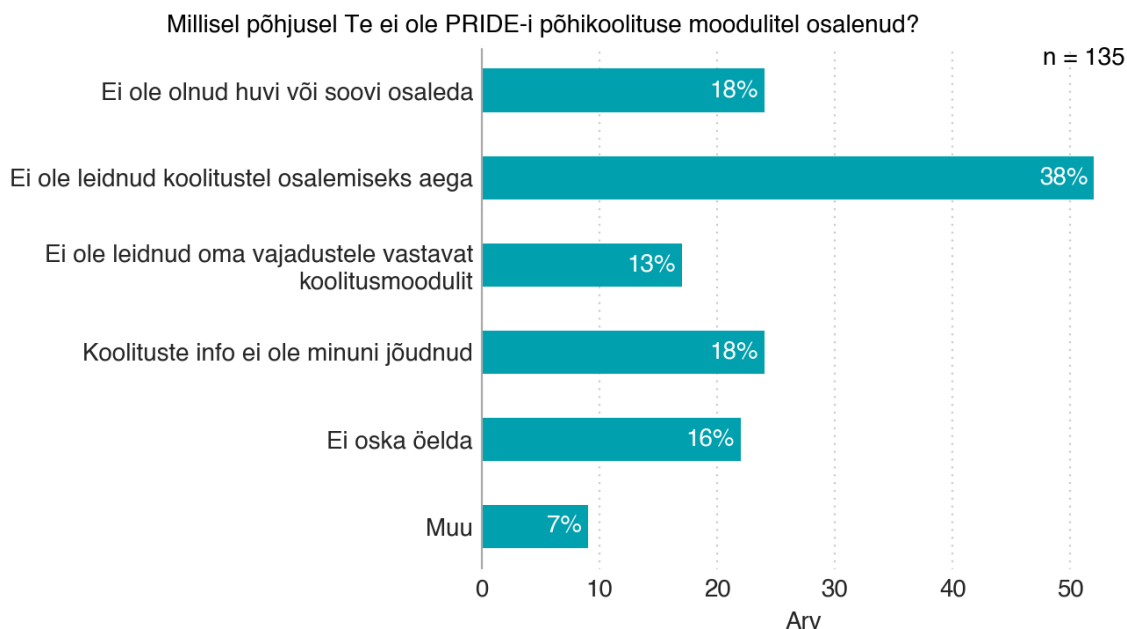


„Põhikoolitusi pakutakse vähe, ei ole 2021. aastal ühegi koolituse infot näinud. Põhikoolitus on küll vabatahtlik, aga võiks olla kohustuslik vähemalt 1-2 moodulit

²⁴ Tuleb arvestada, et asendushoolduse küsimustikule vastas ka inimesi, kes on osalenud koolitustel ja/või saanud tugiteenuseid, aga kes ei pruugi täna ise lapsele hooldust pakkuda. Nendele inimestele ei ole põhikoolitusi ka pakutud.

läbimine, et olla vaimselt n-ö treenimisvormis ja kohtuda koolitustel sarnaste teemadega lapsevanematega.” (Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022)

Perede küsimustikule vastajad, kes ei olnud PRIDE-i põhikoolitustel osalenud, tõid peamise põhjusena esile ajapuuduse (vt joonis 7) – lapse kasvatamise kõrvalt on keeruline leida koolitustel osalemiseks aega, veel enam, kui koolituse toimumispaik on kodust kaugel. 18% vastajatest on toonud põhjuseks ka info vähese liikuvuse ning sama hulk vastajaid huvipuuduse.



Joonis 7. PRIDE-i põhikoolituse moodulitel mitte osalenud perede arv ja osakaal mitte-osalemise põhjuste lõikes. Allikas: Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022.

PRIDE koolituste kättesaadavus

Küsimustikule vastanud KOV ametnikest hindas 57% PRIDE **eelkoolitusi eestkostjatele kättesaadavaks** (täiesti nõus või pigem nõus), 12% olid vastupidisel seisukohal (ei ole üldse nõus, pigem ei ole nõus). Koolituste kättesaadavust **hooldusperedele** hinnati veidi kõrgemaks – 68% vastas küsimusele “nõus” või “pigem nõus”, 4% pigem ei olnud nõus. **Lapsendajate** osas leidis 63%, et koolitused on hästi kättesaadavad (täiesti nõus või pigem nõus) ning 4%, et koolitused pigem ei ole hästi kättesaadavad. Fookusgruupiintervjuust lastekaitsetöötajatega koorus täiendavalt välja, et ajal, mil omavalitsus tegeles ise aktiivselt perede otsimise ning koolitusele registreerimisega, oli ka ülevaade nii vajadustest kui koolituste kättesaadavusest parem.

Mure eestkostjate toetamisega

Nii küsimustiku kui fookusgruupi tulemused näitavad, et kõige suurem probleem **koolituste (ja muud tüüpi toe) kättesaadavusega** on just eestkostjate sihtrühmas. Fookusgruupis osalenud spetsialistid leidsid,

et PRIDE koolitused peaksid olema **kohustuslikud** ka eestkostjatele, erilise murekohana toodi välja just vanavanemaid, kelle toetamiseks puuduvad sobivad ning neile kohandatud koolitused ja muud tugimeetmed. Üldisemalt leiti, et koolitused on kehvemini kättesaadavad teatud kaugemates piirkondades (nt saartel või Ida-Virumaal).



„Tegelikult peaks eestkostjatele olema ka kohustuslik [PRIDE koolitused], sest see on põhimõtteliselt ju sama. Nad võtavad ju oma peresse. Reeglina nad ikkagi kasvatavadki neid lapsi enda peres. Ja nende teadmised on tegelikult allapoole igasugust arvestust.”
(Lastekaitsetöötajad 2022)

Lastekaitespetsialistidega läbi viidud intervjuust jäi kõlama ootus, et eestkostjad peaksid nendega vajadusel ise proaktiivselt ühendust võtma. Olulise murena töid intervjuus osalenud lastekaitsetöötajad esile, et neil **puudub piisav või täielik ülevaade** oma piirkonnas tegutsevatest eestkostjatest ning et sageli jõuab info omavalitsuseni siis, kui on juba tekkinud probleemid või kui lapsed lähevad eestkostelt järelhooldusele. Mainiti, et sageli on eestkostjatel tunne, et nad peavad olema nõ vaikselt ja mitte andma märku probleemidest, kuna kardetakse, et siis võidakse laps nende hoole alt ära võtta. Toodi välja, et paljud eestkostjad on **eakad või ise tervisemuredega** ega jaksa piisaval määral lapse eest hoolitseda. Kirjeldati olukordi, kus eestkostja on tegelikult andnud lapse kellegi teise hoole alla või kus probleemide ilmnmisel arvatakse, et kuna lapse täisealiseks saamiseni ei ole palju jäänud, siis õnnestub kuidagi lõpuni pingutada. Küsimustikule vastanud märkisid samuti, et **vastuvõtlikkus abi suhtes on eestkostjate seas madal**, mis viib mõnikord kergekäeliselt lapsest loobumiseni. Lapse kasvatamist tajutakse kui loomulikku protsessi ega taheta tunnistada, et puuduvad piisavad teadmised. Oluline oleks, et ka eestkostjad teadvustaksid, et perre on tulemas **traumakogemusega** laps (isegi kui tegemist on lähisugulasega) ning arendaksid oma oskusi ning pädevust murekohtade äratundmisel ja neile reageerimisel.



„Täpne ülevaade tegelikult puudub ja saame teada siis, kui kohtule tehakse see eestkostearuanne ja seal on midagi valesti. Siis annab kohus teada, et palun kontrollige või aidake kontrollida. Võiks olla küll see, et kui kellelegi määratakse eestkoste, siis võiks nagu lastekaitse ka teada, et ei tuleks neid ebameeldivaid üllatusi.” (Lastekaitsetöötajad 2022)

Küsimustikule vastanud lastekaitsetöötajad leidsid, et eestkostjatele oleks lisaks kohustuslikule PRIDE koolitusele **enim tarvis järgnevat tuge**: psühholoogilist nõustamist, abi eestkostja aruande koostamisel, mentorlust, individuaalset supervisiooni, teraapiaid, senisest suuremas mahus peretoe teenust, juriidilist abi, koolitusi ning teadmisi traumateadlikust toetamisest. Oluline on, et teenused asuksid kodu lähedal, kuna vanavanemad, kes sageli eestkostja rolli sattuvad, ei saa tihti kaugele sõita või ei ole osavad arvutikasutajad.

Rõhutati ka, et eestkostjad vajavad senisest enam majanduslikku tuge ning võrreldes hooldusperedega ei toetata neid piisavalt.



„Lisaks vajavad minu hinnangul eestkostepered isegi rohkem võimalusi nende rahaliseks toetamiseks võrreldes hooldusperedega. Osadel juhtudel saab lapse eestkostjaks kas tema pensionärist vanavanem või ka lesestunud vanem, kellel on väike netosissetulek, või vaid mõned aastad vanem õde/vend ning neil juhtudel pole lapse perre tulek nõ planeeritud ja riiklik toetus 240 eurot ei kata paljusid kulusi (psühhiaatrid, psühholoogid, teraapiad, kulutused haridusele ja treeningutele jne).“ (Asendushoolduse küsimustik omavalitsustele)

Hooldusperede toetamine

Küsimustikule vastanud kohalike omavalitsuste töötajad tõid välja, et enim on hooldusperedel tarvis järgmist tüüpi tuge:

- Traumateadliku hoolduse koolitused
- Peretoetaja tugi, kes oskab anda nõu traumateadlikkusest lähtudes
- Samasuguste kogemustega perede tugi, omavaheline sotsiaalne võrgustumine
- Psühholoogiline tugi
- Julgustamine ja toetamine motivatsiooni kadumisel
- Supervisioonid
- Mentorlus
- Aeg iseendale ja teineteisele
- Tugi teismelisega toimetulekul
- Rahaline tugi
- Ida-Viru piirkond vajab eestikeelseid psühholooge, psühhiaatreid, logopeede ja eripedagooge
- Toetus, positiivne ja mõistev suhtumine erinevate spetsialistide poolt

Eriliselt rõhutati **traumateadlikkust** ning valmisolekut hooldada just traumakogemusega last, kohati ei ole hooldusperede ootused realistlikud. Märgitakse, et **bioloogilise perega kohtumised on keerulised** – tihti ei ole hoolduspere selleks valmis, kohtumised on pingelised ning lastekaitsetöötaja võib olla tööga koormatud või asuda teises Eesti otsas, mistõttu ei saa ta vajalikul määral toeks olla. Selle kõige tulemusena võivad lapse kohtumised bioloogilise perega harveneda. Üheks võimalikuks lahenduseks pakutakse **peretoe** kaasamist. Leiti ka, et abi oleks **lapsehoiuteenus** (seda nii eestkosteperede kui hooldusperede vaatest), kuna paljudes peredes ei ole vanavanemaid või teisi lähisugulasi, kes oleks valmis perele puhkust andma. Rõhutatakse, et teismeeas kerkivad varasemast enim esile minapildi ja seksuaalsusega seotud küsimused, mille juures oleks hooldusperedel rohkem tuge tarvis. Nõustamisvõimaluste osas mainiti, et veebipõhisest nõustamisest üksi ei pruugi piisata. Leiti, et abi on ka sellest, kui üleüldine kuvand kasulapse kasvatamisest on positiivne.

Küsimustikule vastanud omavalitsuste spetsialistidest leidis 65%, et nende omavalitsuses on tagatud hooldusperedes kasvavatele lastele igakülgne tugi. Väitega ei olnud pigem nõus 8% vastanutest. 74% vastanutest nõustus pigem või täielikult väitega, et „oleme oma omavalitsuse eestkostel olevate laste hooldusperedega tihedas kontaktis“, samal ajal kui 4% pigem ei nõustunud selle väitega.

Fookusgrupis osalenud lastekaitespetsialistid tõid peredele pakutava toe osas esile nii positiivseid kui negatiivseid kogemusi. Ühel juhul väljendati muret, et olukorras, kus pere nõustajal **puudub vajalik kogemus**, jõutakse küsimustega ikka lastekaitespetsialistini. Leiti, et eriti suur kitsaskoht on erinevat tüüpi **seadusandlust** puudutavate küsimuste osas nõu andmine.

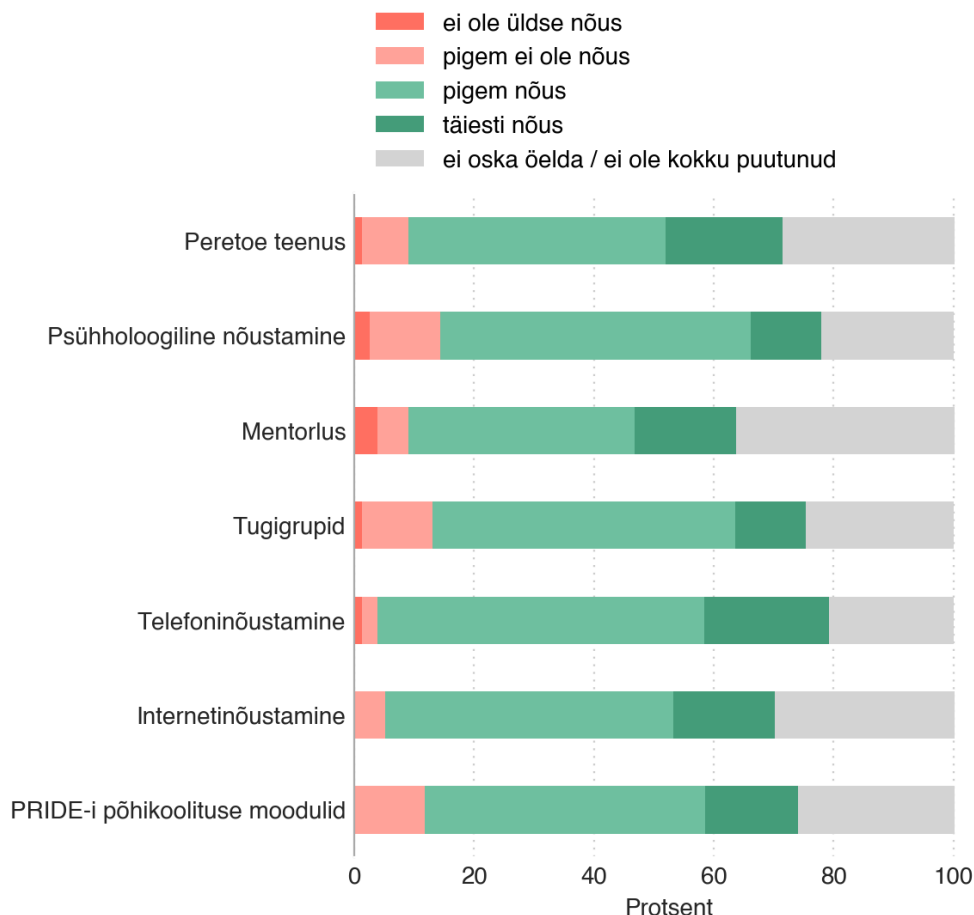


„Jah, nendel on mingisugune tugiinimene, kes tegelikult peaks seda infot valdama, ja siis tegelikult iga kord, kui mulle helistatakse, siis tulebki välja, et need inimesed ei ole tegelikult pädevad nendele küsimustele vastama, sest nad ei ole ise selle süsteemiga tutvunud ega päris täpselt ei tea, kust mis seadusandlus... Isegi tavalistele küsimustele ei oska inimestele vastata.” (Kohaliku omavalitsuse ametniku kommentaar hooldusperele pakutavate tugiteenuste osas, Lastekaitsetöötajad 2022)

Kirjeldati ka olukorda, kus pere oli hoolduspereks saamisest protsessis liigse bürokraatia tõttu loobunud. Kuna käesolev uuring ei vaadelnud lähemalt hoolduspereks saamisega kaasnevaid nn bürokraatlikke toiminguid (nt avalduse esitamine), ei saa teha järeldusi selles osas, kui levinud taolised juhtumid on, kuid omavalitsuse spetsialisti kommentaar juhib tähelepanu vajadusele toetada peresid ka kandideerimisprotsessis.

Järgnev graafik (joonis 8) illustreerib, kui kättesaadavad on omavalitsuste lastekaitespetsialistide hinnangul eri tüüpi tugiteenused perepõhise asendushoolduse (eestkostjad, hoolduspered) pakkujatele.

Palun hinnake, kas nimetatud tugiteenused on perepõhise asendushoolduse pakkujatele (hoolduspered, eestkostjad) hästi kättesaadavad:



Joonis 8. Lastekaitse spetsialistide ja osakonnajuhtide hinnangud perepõhise asendushoolduse pakkujatele suunatud tugiteenuste kättesaadavusele. Allikas: Asendushoolduse küsimustik kohalikele omavalitsustele, 2022.

Küsimustikule vastanud omavalitsuste spetsialistidest tõid mitmed välja, et täiendavalt (lisaks riiklikele teenustele ja võimalustele) nad perepõhise hoolduse pakkujatele tuge ei paku. Samal ajal leidis enamus küsimustikule vastanutest, et nende omavalitsuses on hooldusperedes kasvavatele lastele tagatud igakülgne tugi, mis võib tähendada, et riiklikult pakutavaid teenuseid ning toetusi peetakse enamusel juhtudest piisavaks – seda tõid kommentaaride osas esile ka mitmed küsimustikule vastanud, lisades, et hooldusperede sihtrühm on võrdlemisi väike. Need, kes pakuvad ka täiendavat omavalitsuse poolset tuge, mainisid vajaduspõhist lähenemist, toiduabi, psühholoogilist nõustamist, tegevusteraapiaid, vanemlusprogramme, tugiisikuid, individuaalnõustamisi, sotsiaalnõustamist.

Rõhutati, et kättesaadavad on kõik need samad teenused, mis üldiselt **lastega peredele**. Kirjeldati ka olukorda, kus vastaja omavalitsuses on teenused küll hästi kättesaadavad, kuid peredel, kes ei ela selles omavalitsuses, kuid on hoolduspereks vastaja omavalitsuse eestkostel olevale lapsele, võib olla

piirkondlikult keeruline vajalikke teenuseid saada. Toetati korraldust, kus **tugiteenused on riiklikud**, kuna hoolduspere ning hooldust vajav laps ei pruugi olla samast omavalitsusest.

Valdavalt tunnevad pered, et saavad abi, kui on seda soovinud. 69% perede küsimustikule vastanutest on kindel kontaktisik, kelle poole hooldusel oleva lapsega seotud küsimuste või muredega pöörduda. Ligi veerand – 22% peredest – tunneb, et neil puudub kindel kontaktisik (sh 13% ei ole selle väitega üldse nõus)²⁵. Kitsamalt hoolduspere seas on sama palju vastajaid (69%) saanud olulist tuge just kohaliku omavalitsuse spetsialistidelt, eestkostjate seas on see tunnetus mõnevõrra väiksem (62%).

Rahul ollakse eelkõige spetsialistide proaktiivse suhtlemisega:



„Mulle meeldib, kuidas KOV lastekaitse spetsialistid helistavad ise ja küsivad, kuidas meil läheb. Aitäh neile!” (Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022)



„Meie sotsiaaltöötaja on parim konsultant ja sõber, meie oleme kasvanud lapsi, palju aega läheb lapselapsele, seega tegevused ja kursused on meile väga tähtsad, aga küsimustega me pöördume sotsiaaltöötaja poole ja riigiportaali.” (Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022)



„Meil on suurepärane lastekaitse spetsialist. Alati on valmis kuulama, toetama ja aitama probleemi professionaalselt lahendada. Alati on huvitatud, mis meil toimub ja kuidas ta saab aidata. See on inimene õigel kohal, oleks selliseid spetsialiste vaid rohkem.” (Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022)

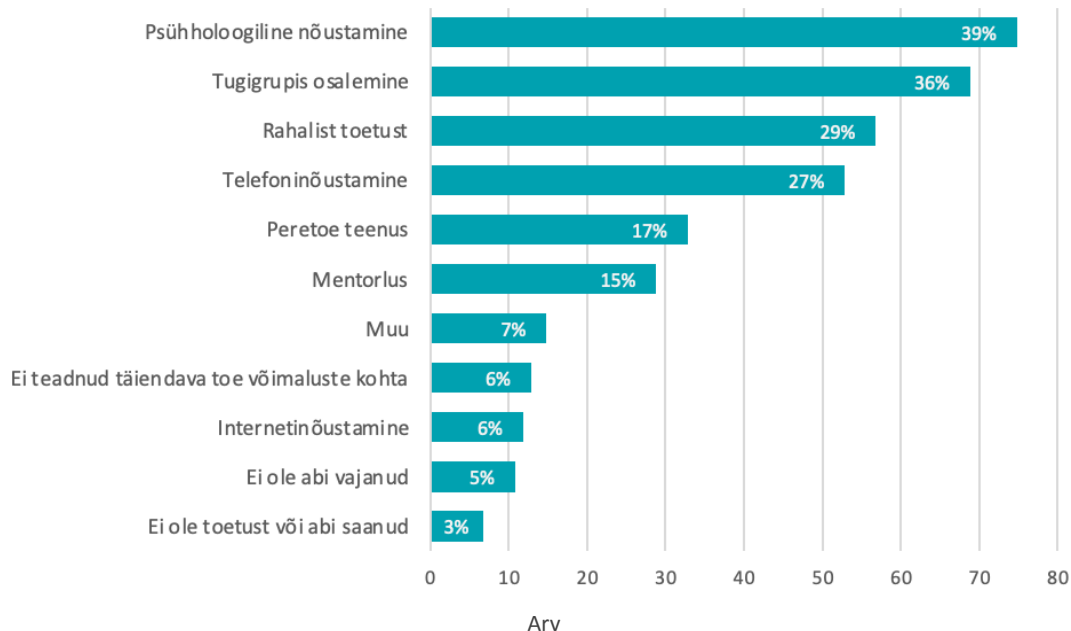


„Osalesime PRIDE koolitusel 2014 ja 2015 ning olime sellega väga rahul. Saime sel ajal väga põhjalikku ning asjalikku nõu/abi kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajalt.” (Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022)

Täiendavast toest on kõige enam kasutatud psühholoogilise nõustamise võimalust (39% vastajatest) (vt joonis 9). Sellele järgnevad tugigrupid (36%) ning rahaline tugi (29%). On positiivne, et kõiki toe pakkumise võimalusi kasutatakse – erinevatel peredel on erinevad eelistused. Positiivsena võib näha ka seda, et väga vähesed (vaid 5%) vastasid, et ei ole abi vajanud. See näitab, et ollakse avatud meelega ning ka ilmselt heas mõttes kriitilised oma järjepideva suutlikkuse ning teadmiste ja oskuste hindamisel.

²⁵ 9% vastanutest ei oska öelda ja/või ei ole kontaktisiku küsimusega kokku puutunud – olles näiteks alles lapse ootel.

Millist täiendavat toetust või abi olete saanud?



Joonis 9. Praegu või varasemalt lapsele hoolt pakkunud perede arv ja osakaal täiendava toetuse ja abi lõikes, n = 191.
Allikas: Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022.

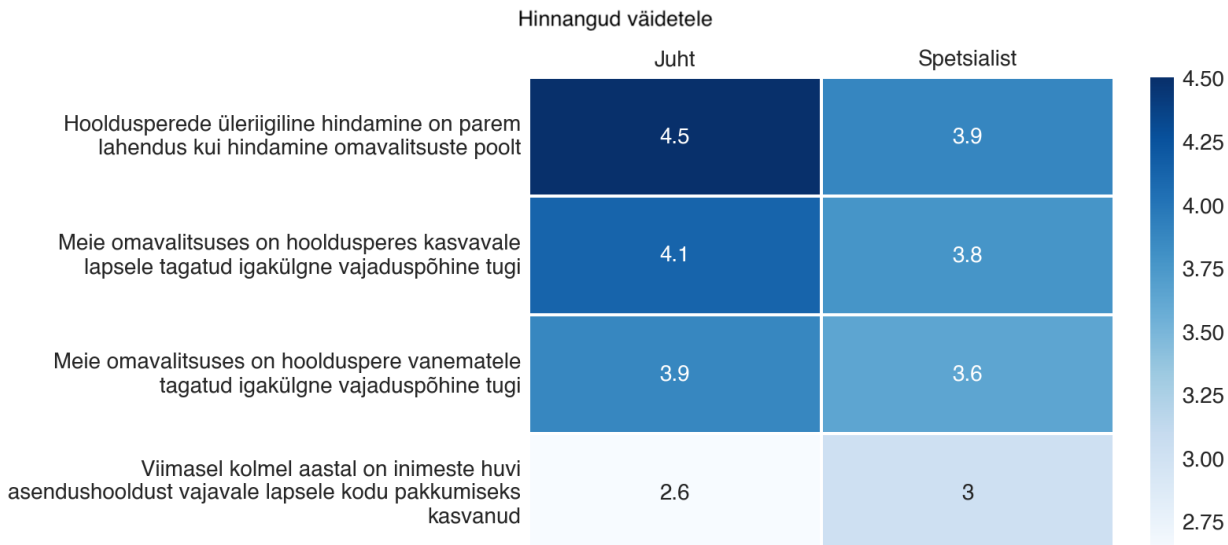
Ühe keske murekohana teenuste pakkumise ülesehituses toovad teenusepakkujad esile nende projektipõhisuse – praegu pakutakse põhiosa teenustest TAT tingimuste raames ning valdavalt lühiajaliste hangete kaudu. Seda peavad aga nii teenusepakkujad kui pered liiga ebastabiilseks lahenduseks:



„Nii, nagu praegugi on – peretugi, mis on ülihea teenus, ülilahe teenus... ja siis äkitselt selle uue hankega 2022 mingid tingimused muutuvad ja kui rahastus ära kukub nende tingimuste tõttu, siis... mis ma ütlen sellele perele? [...] Nii, nagu laps vajab turvalisust, vajab see pere samamoodi turvalisust.” (Perede esindaja ja tugiteenuste osutaja 2022)

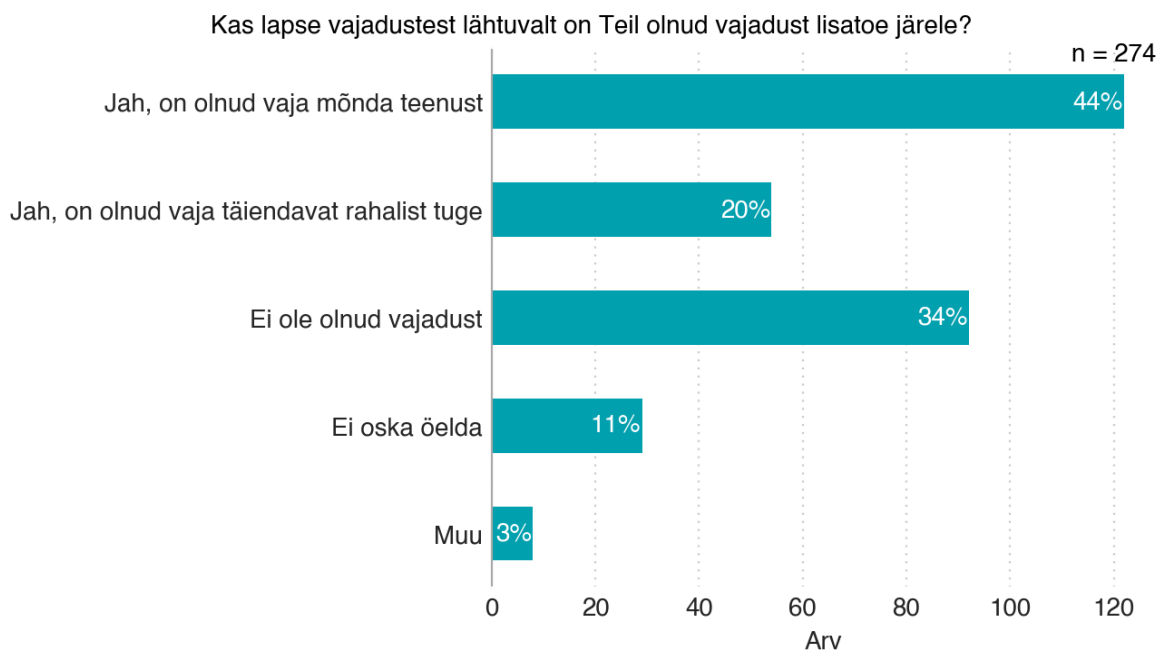
Kohalikud omavalitsused hindavad hooldusperede riiklikku hindamist ning omavalitsuste poolt lastele pakutavat tuge heaks (vt joonis 10)²⁶. Sotsiaalvaldkonna juhid annavad lastekaitsespetsialistidega võrreldes keskmiselt pigem positiivsemaid hinnanguid, kõige kriitilisemad ollakse hoolduspere vanematele pakutava toe suhtes (keskmiselt 3,75/5).

²⁶ Kohaliku omavalitsuse töötajate seas hooldusperesid puudutavad hirmud ja teenuse kasutamise takistused tulevad vaatluse alla alapeatükis 3.4.



Joonis 10. Kohalike omavalitsuste töötajate hinnangud hooldusperede hindamisele, toe tagamisele ning hooldusperede huvile, 1 (ei ole nõus) – 5 (väga nõus). Allikas: Asendushoolduse küsimustik kohalike omavalitsuste töötajatele, 2022.

Kõige enam on peredel lapse vajadusest lähtuvalt olnud vajadus mõne täiendava teenuse järele (44% peredest). Kolmandikul peredest ei ole lisatoe järele vajadust tekkinud ning viiendik peresid on vajanud (ka) täiendavat rahalist tuge (vt joonis 11). Vajadus lisatoe järele on mõnevõrra suurem Harjumaal ja Ida-Virumaal (vastavalt 54% ja 55%, kogu Eesti keskmine on 44%), sealhulgas on Ida-Virumaa peredel suurem vajadus rahalise toe järele.



Joonis 11. Praegu või varasemalt lapsele hoolt pakkunud perede arv ja osakaal lapsele lisatoe vajaduse järgi. Allikas: Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022.

Perede teadlikkus ja ootused pakutava sisulise ja rahalise toe osas varieeruvad oluliselt, valdavalt on raskusi väiksemates omavalitsustes elavatel peredel. Enim tuuakse esile järgmisi probleeme:

- **Kohaliku omavalitsuse oskamatus/vastumeelsus toetamisel/teenuse soovitamisel:**
„Igasugused toetavad tegevused ja vahendid peavad jõudma peredeni info valdajate kaudu, mitte pered ei pea ise otsima, millised teenused ja toed neile on riigi poolt võimaldatud, kuid kui küsida ei oska, siis jääd ilma. Info laekub pereni ja siis peresiseselt tehakse valikud vajaduspõhiselt. Hetkel on nii, et kui tekib vajadus, siis tuleb hakata kaevama, kus mida on ette nähtud ja kuidas saada.” (Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022)
„Pered ei tea, kuhu pöörduda, kust saada abi kriisiolukorras.” (Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022)
„Minu meelest on kõige suuremaks probleemiks lastekaitsjad, kes on väga noored ja pole ise kunagi lapsi kasvatanud. Mida saaks tema mulle õpetada, kes ma olen mitu last üles kasvatanud. Hea oleks olnud suhelda nendega, kelle peres kasvab kasulaps. Mõned inimesed ei julge või ei oska abi küsida, aga seda võiks rohkem PAKKUDA! [...] Seda, et omavalitsus toetab lisaks, saime meie teada puhtjuhuslikult 2020. aasta lõpus, kui läksin ise lapse kingitusele järele (mitte kohaliku omavalitsusse).” (Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022)
- **Puudus vastava ala spetsialistidest, nt kiindumushäirega lapse toetamisel (sh eri piirkondades):**
„Asenduskoduteenust vajavate laste hulgas on palju lapsi, kes vajavad tugiteenuseid, nagu logopeed, psühholoog, tugiisik, tegevusterapeut jne. Paraku neid teenuse pakkujaid eriti ei ole ja nende saamiseks tuleb läbida eelnev bürokraatlik kadalipp.” (Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022)
- **Täiendava toe maht ei ole piisav:** psühholoogi või logopeedi tuge ollakse valmis rahastama loetud korrad, aga mitte lapse jaoks vajalikus mahus.

Pered hindavad lapse perre tulemisele eelnevat ning selle järgselt pakutavat tuge ajakohaseks ning praktiliseks. Erinevate asendushoolduse gruppide löikes on aga perede kogemused väga erinevad – eeskostjad osalevad ettevalmistavatel ning täiendavatel tugitegevustel proportsionaalselt (ning arvuliselt) kõige vähem. See on osalt selgitatav eestkostja rolli eripära kaudu – enamasti on see isik lapsega juba varasemast seotud. Küll aga leidub ka siin olukorrast tingitud eripärasid – eelkõige teadlikkus lapse traumakogemusest ning oskused seda märgata, mõista ja traumakogemusega lapsega suhelda – millega valdav osa hooldajaid ei ole varasemalt kokku puutunud. Üheks tugiteenuste kättesaadavuse varieeruvuse põhjuseks on ka kohalike omavalitsuste erinev teadlikkus teenuste kättesaadavusest ning kõikuv valmidus neid peredele ka pakkuda. Sealjuures väärib tähelepanu, et perevanemate hinnangud toele ja järelevalvele on läbiviidud intervjuude põhjal kõrgemad kui hooldusperede puhul (vt ptk 4), mis viitab suuremale rahulolule riigiasutuste poolt pakutava toega.

Perede sotsiaalsed tagatised

Sotsiaalseid tagatise loodi ja puhkuseõiguseid laiendati vaadeldaval perioodil mitmes etapis. Võrdsustamaks perekonnas hooldajaid (sh eestkostjaid) bioloogilisi lapsi kasvatavate vanematega on laiendatud lapsevanemate puhkuseõigusi ka neile. Töölepingu seadusesse (§ 65) on viidud sisse

eestkostja ja hooldaja õigus lapsehoolduspuhkusele, vanemapuhkusele, lapsepuhkusele ning tasustamata lapsepuhkusele.

Rohelises raamatus (2014: 36–37) oli ette nähtud lapsendaja puhkuse (70 päeva tasustatud puhkust, TLS §61) laiendamine – selle paindlik jagamine kahe lapsendaja vahel ning vanusepiiri nihutamine ka 10-aastaste ja vanemate laste lapsendajatele jõustus alates 1. aprillist 2022. aastal ning hakkas kehtima ka hoolduspere vanematele. Lisaks loodi täiendav vanemahüvitise liik, mis on suunatud lapsendajatele ja hoolduspere vanematele. (Sotsiaalkindlustusamet 2022b)

Täiendavate puhkuseõiguste suhtes on pered positiivselt meelestatud. Vastaja kommentaar perede küsimustikust (2022): „Mulle tundub, et ka hoolduspere vanemad peaksid saama nn lapsendamispuhkust ja minu kogemuse põhjal võiks see kesta vähemalt 6 kuud.“ Küll aga pole puhkuseõigused perepõhise hoolduse pakkumisel kaaluksiks. Pigem nähakse seda üldise heaolu tagamise tingimusena.

Fookusgruppides osalejad (nii pered kui lastekaitsetöötajad) leidsid, et asendushoolduse kvaliteedi tagamisel oleks abi lapsehoiuteenuselt ehk nn intervall-hooldusest (seda nii eestkosteperede kui hoolduspere hinnangul), kuna paljudes peredes ei ole vanavanemaid või teisi lähisugulasi, kes oleksid valmis perele puhkust andma (ning see ei pruugi olla ka seadusest tulenevalt võimalik). Tuuakse välja ka asjaolu, et nende laste puhul oleks oluline (ja ka seadusega nõutav), et hoidjal oleks samaväärne väljaõpe / täiendavad teadmised – tuntakse, et asendushooldust pakkuv perekond ei saa kasutada nõ tavalist lapsehoiuteenust.

Perede suhtumine sotsiaalsetesse tagatistesse varieerub. Näiteks selles osas, mis puudutab täiendavaid puhkuseid – puhkust lapsest, lähevad perede hinnangud vastavalt lahku: ühel juhul tajutakse seda lapse hülgamisena, teisel juhul olulise osana hooldajate omavahelise suhte tugevdamisest.



„Seda puhkuse teemat... noh, mina olin hoolduspere ka; [...] ma ei saa aru, et kuidas ma võtan puhkuse ja lähen puhkama ja lapse panen kuhugi lastekodusse. See on minu jaoks täitsa jabur. Seda absoluutselt... Ma tean, et Soomes on selline süsteem, aga soomlastel on ka hooldusperedel teine süsteem — seal ei ole nii nagu meil. Laps, kes tuli perre, ta ei ole pere liige. Ta on mingi külaline ajutine. Ma ei saa aru sellest puhkuse teemast — minu jaoks see on tabu.“ (Perede esindajad 2022)



„Eestis on puudu veel üks teenuse liik — me unustasime selle ära. Sellel ei ole veel terminoloogiat — respite service on inglise keeles. Respite on siis see puhkusepere, niinimetatud. Need oleks siis sellised professionaalsed kasupered, kes siis töötaksid koos tavaperedega ja võtaksid, ja lapsed oleksid professionaalsel hooldusel selle vanema või vanemate... Vaata, peredünaamika ja suhted, kõik asjad — pere tahab, mees ja naine tahavad koos minna spaasse või teatrisse ja nad ei saa, sest neil on neli last seal; ei saagi iialgi minna, aga seda on tohutult vaja, et hoida seda. Et seda teenust küll oleks vaja. Ja see on välja toodud hästi paljudes kohtades.“ (Perede esindaja ja tugiteenuste osutaja 2022)



„Samuti nagu juba varem öeldud, siis võimalikust ajalisest toest ehk hoiust on väga kriitiliselt puudus. Lastelaagrid näiteks erialaspetsialistidega oleks toredad ka juba väiksematele lastele, 4–5-aastastele näiteks.” (Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022)



„Olen arvamusel, et hoolduspere vanematele on mõni päev puhkust tarvis aastas. Ja võiks ka tööaastad töötatud aastate eest tulla²⁷.” (Asendushoolduse küsimustik peredele 2022)

Osapoolte intervjuerimise tulemusena võib väita, et pigem aitavad sotsiaalsed tagatised ja puhkuseõigused tõsta perepõhise asendushoolduse kvaliteeti (sh perede läbipõlemise ennetamise kaudu). Need toetavad seega eelkõige nende perede edukat toimetulekut, kes on juba otsustanud lapse perre võtta. Selles vaates on oluline vastavaid soodustusi edaspidi säilitada ja perede vajaduste täpsustumisel või muutumisel täiendada, pakkudes näiteks hoiuteenust ka peres hooldusel olevale lapsele.

Perede ettevalmistust, tugiteenuste tagamist ning sotsiaalsete tagatiste süsteemi laiendamist võib pidada tõhusaks, tulemuslikuks ning asjakohaseks. Hooldusperedele pakutav ettevalmistus ja tugi on kõikidele ühetaoline ja varasemaga võrreldes laiem ning pered on sisulise ettevalmistusega igati rahul. Oluline on ka tähele panna, et pered kasutavad kõiki pakutava toe võimalusi – teenuste mitmekülgsus on ennast sisulise poole pealt õigustanud. Sealjuures on vähe juhtumeid, kus pered pole abi vajanud või on jäänud abi saamata. Eristuvaks sihtgrupiks on siin eestkostjad, kes on pakutavates tugitegevustes osalenud kõige vähem – olles aga samas kõige arvukam sihtgrupp.

Tuginedes eelnevale ülevaatele, võib soovitusena välja tuua järgmist:

- Kaaluda peredele süsteemsemalt ja koordineeritumalt üle-riigilise toe pakkumist riigiasutuste ja omavalitsuste koostöös, sealhulgas:
 - Muuta tõhusamaks hooldusperedele pakutava täiendava toe võimaluste kohta info edastamist (SKA, KOV)
 - Kaardistada hoolduspered ja eestkostepered, kes ei ole tugiteenustele jõudnud ning pakkuda nende vajadustele vastavaid võimalusi (sh kodulähedaselt või veebi teel) (SKA, KOV)
 - Lihtsustada perede jaoks tugiteenustega seotud asjaajamist (KOV)
- Jätkata süsteemi arendamist lähtuvalt osapoolte vajadustest (SKA, TAI)
- Integreerida tugitegevused seadusandlusesse – väljuda projektipõhistest tegevustest (SoM)
 - Rahastada PRIDE koolituse tervikuna riigieelarvest, et valiku- ja hindamisprotsess oleks tervikuna jätkusuutlik
 - Tagada stabiilsem rahastus tugiteenuste pakkujatele, viies näiteks teenusepakkujate leidmiseks läbi pikemaajalised hanked või luues väiksemate piirkondade jaoks

²⁷ Sotsiaalsete garantiide (sh tööstaaži kogunemise) küsimust käsitleb peatükk 5.2 - rahastamise muutmine.

mobiilsed spetsialistide meeskonnad (SKA)

- Luua tugiteenuste tagasiside ja hindamise süsteem (SKA)

3.3 Perekonnas hooldamise võimaluste mitmekesistamine

Olukord enne	Tegevuste ja muudatuste tulemused 2021. a seisuga
<p>Erijuhtude korral puudus perepõhise hoolduse võimalus:</p> <ul style="list-style-type: none">● Spetsiifilise ja suurema hooldusvajadusega lapse hooldamine toimus valdavalt pere- või asenduskodudes – kus oli vähem aega individuaalseks lähenemiseks.● Perest eraldatud lastele, sh kriisihoiduseks, pakuti lühiajalist hooldust ainult turvakodudes, s.o ikkagi asutustes.	<p>Erijuhtudega tegelemiseks on piloteerimisel perepõhise asendushoolduse süsteem – kutseliste erihoidusperede ja kriisihoidusperede lahenduse loomine.</p>

Aastast 2017 on asendushoolduse vormide mitmekesistamise ning tugitegevuste arendamise ja pakkumise raames piloteeritud kutseliste erihoidusperede teenust. Kutseline erihoiduspere on asendushoolduse roheline raamatu (2014: 26) kohaselt perekond, kes tagab spetsiifilise ja suurema hooldusvajadusega lapse hooldamise ja kasvatamise ööpäev läbi – või ka hoole mitmele lapsele korraga, saades oma tegevuse eest tasu. Kuna varasemalt olid need lapsed valdavalt pere- või asenduskodudes²⁸, võisid suurema hooldusvajaduse tõttu jääda nende vajadused katmata – vajadus individuaalsema (sh terapeutilisema) lähenemise järele on neil lastel suurem²⁹. See tingis sageli ka selliste laste sagedasema liikumise erinevate asutuste vahel – ekspertidega tehtud intervjuudest ilmnes, et enamasti jõutakse kutselise erihoiduspere otsimiseni, kui last on mitmeid kordi ümber paigutatud ning omavalitsus asub kaaluma kinnise lasteasutuse teenust³⁰. (RR 2014: 26-27; SKA spetsialist 2022b)

Samuti arendati ja piloteeriti kriisihoiduspere teenust. Kriisihoiduspere teenuse eesmärk on tagada ajutine perepõhine hooldus ja heaolu perekonnast eraldatud lapsele, kes on sattunud kriisi või ootamatusse olukorda. Võimalusel pakutakse teenust kodu lähedal. Varasemalt oli sellistel puhkudel

²⁸ Mõnel juhul esines ka varasemalt n-ö ühe perevanemaga teenus, mida osutati perevanema enda kodus, aga mida käsitleti asutusepõhise asendushooldusena – kuigi sisuliselt on see lähedasem perepõhisele hooldusele. (RR 2014: 24, 26, Sotsiaalministeerium 2019)

²⁹ Lisaks tuleb siinjuhul arvestada suurema individuaalsema lähenemise vajadusega laste potentsiaalselt kahjustavat mõju teistele asenduskodus elavatele lastele (RR 2014: 27).

³⁰ Kinnise lasteasutuse teenus (KLAT) on kohtulikult määratud ööpäevaringne tugiteenus lapsele, kelle käitumine ohustab tema enda või teda ümbritsevate isikute tervist ja/või arengut (SHS § 130).

ainsaks võimaluseks lapse paigutamine asutusse – turvakodusse. Erinevalt kutselistest erihooldusperedest osutatakse kriisihoiduspere teenust maksimaalselt 90 kalendripäeva³¹ – seejärel peab laps liikuma kas tagasi bioloogilise pere juurde või saama paigutatud mõnele muule asendushoolduse vormile. (Sotsiaalkindlustusamet 2021)

Ettevalmistused tegevuste elluviimiseks algasid Sotsiaalkindlustusametis 2017. aastal. Ettevalmistuste raames töötati välja kutselise erihoolduspere teenuse kirjeldus ning erinõuded teenust osutavale isikule. Samuti töötati välja kriisihoiduspere teenuse kirjeldus. Teenuse pakkumist hakkas 2018. aastal ette valmistama teenuse korraldamise hanke võitnud SOS Lasteküla Eesti Ühing. 2020. aastal alanud pilootprojekti osaleb kaheksa peret Eesti eri piirkondadest ning kaheksa kohalikku omavalitsust. (Sotsiaalkindlustusamet 2021)

Kriisi- või erihoolduspere teenuse pakkumiseks tuleb soovijatel läbida (tava)hooldusperedega analoogne protsess: hindamine Sotsiaalkindlustusameti poolt ning PRIDE-i eelkoolitus, samuti lisatakse perede info STARi. Erinevalt hooldusperedest on siin täiendavaks nõudeks, et perel oleks varasem lapse kasvatamise või lastega töötamise kogemus ja läbitud veel täiendav lisakoolitus. Pilootprojekti jaoks on SKA teenuse korraldamiseks hanke korras sõlminud lepingu SOS Lasteküla Eesti Ühingu, kes pakub lisaks teenuse üldisele korraldamisele ka peretoe teenust ja võrgustiku tuge. (Sotsiaalkindlustusamet 2021; Teenusepakkuja esindaja 2021)

2020. aastal sai kriisi- ja erihooldusperedes teenust kaks last (vanuses 4–12). 2021. aastal oli neid lapsi juba 17 ning kõikides vanuseastmetes. Kõige enam oli tuge saanud lapsi vanuses 0–4 (seitse last) ning vanuses 8–12 (viis last). (Sotsiaalkindlustusamet 2022c)

Asendushoolduse peredele suunatud küsimustikus oli kutselistest erihooldusperedest vastajaid kaks ning kriisiperedest kolm, seega kokku viis. Vastajad olid erinevatest maakondadest.

Kriisi- ja erihoolduspered on oma kogemusega valdavalt väga rahul. PRIDE-i eelkoolituste puhul olid nii kriisi- kui erihoolduspered kõige enam rahul sellega, et koolituse tulemusel langetasid nad teadlikuma otsuse. Rahulolu nii PRIDE-i eel- kui põhikoolituse moodulitega oli väga kõrge. Pered soovitasid PRIDE-i eelkoolitust teistele samas rollis olijatele väga tõenäoliselt (keskmiselt 8,75 punkti 10-st). Põhikoolituse mooduleid soovitasid neil osalenud pered samuti väga tõenäoliselt (9 punkti 10-st). Need, kes ei ole põhikoolituse moodulitel osalenud, toovad põhjustena esile huvi ning aja puudumise. Koolituste puhul peetakse oluliseks ka seda, et need võimaldavad suhelda teiste samas olukorras peredega:



„Koolitusi võiks olla suurem valik ja toimuda võiksid need pidevalt, mitte nii, et näiteks ühes perioodis on mitu koolitust järjest ning siis üle poole aasta pole jälle mitte midagi. Koolitused on hea võimalus teiste peredega suhtlemiseks ning kogemuste jagamiseks või koolitajatelt personaalsema tagasiside saamiseks. Seega oleks hea, kui need toimuksid regulaarselt.” (Asendushoolduse küsimustik peredele 2022)

³¹ Vajadusel saab seda pikendada – kui on vajadus oodata kohtuotsust.

Kriisi- ja erihoolduspered on nõus (pigem nõus või täiesti nõus), et neil on lastega hea läbisaamine ja nad pühendavad lapsele piisavalt aega. Enamikel juhtudel suhtleb kohaliku omavalitsuse töötaja perega sageli ja külastab peret vähemalt ettenähtud mahus (suhtlus puudus ühel juhul). Suhtluse sisu puudutab peamiselt kokkuleppeid ja asjaajamist, nagu selgub ka järgnevast perekonna kommentaarist: „KOV esindaja/lastekaitse suhtleb perega vähemalt kord kuus, kuna vahendab bioloogilisi vanemaid puudutavat infot, korraldab kohtumisi vms” (Asendushoolduse küsimustik peredele 2022).

Toe saamise³² võimalusi hindavad küsimustikule vastanud pered väga heaks. Kahel juhul leidsid pered, et kuigi nad on olnud abi saamise võimalustest teadlikud, ei ole saanud nõuande või toetus neid alati edasi aidanud. Rahalise toe vajaduse korral on aga omavalitsustelt enamasti abi saadud. Vaid ühel juhul tõi perekond esile, et kohalik omavalitsus ei toeta (alati) lapse haridusega seotud rahalisi vajadusi.

Probleemid puudutavad valdavalt asutustevahelist asjaajamist. Kuivõrd erijuhtumeid on harva ning kriisi- ja erihooldusperedega suhtlevaid osapooli mitmeid – värbamisega tegeleb ja tuge pakub SOS Lasteküla (või kolmandad asutused), peresid hindab Sotsiaalkindlustusamet, koolitamise eest vastutab Tervise Arengu Instituut, lapsega seotud infovahetust ning asjaajamist korraldab kohalik omavalitsus (teatud juhtudel ka kohus) – siis on ette tulnud segadust ning põhjendamatuid viivitusi asutustevahelises asjaajamises. Seda näiteks tasude³³ ja dokumentatsiooni puhul, lapse kohta käiva olulise info (nt terviseinfo) edastamisel või lapse edasist käekäiku puudutavate otsuste tegemisel. (Teenusepakkuja esindaja 2021) Pered ise kommunikatsiooni ja asjaajamise keerukust probleemina välja ei toonud.

Probleemsena tajuvad kriisi- ja erihooldusperede piloodiga seotud osapooled ka projektipõhisusest tulenevat ebakindlust: tegutsetakse kuni ühe-aastasest ajaraamis, tagamata peredele, teenuse korraldajatele ja omavalitsustele vajalikku stabiilsust – mis on asendushoolduse valdkonnas äärmiselt oluline. Samuti valmistab väiksemates omavalitsustes muret rahastuse puudumine kriisihooldusperede valmisolekutasuks – olukorras, kus ei ole teada, kas või millal võib mõni laps teenust vajada, pole otstarbekas, et valmisolekutasu maksab omavalitsus – selle võiks teatud hulga le peredele eri piirkondades tagada kesketest vahenditest. (Teenusepakkuja esindaja 2021)

Kuigi kriisihoolduspere peaks olema valmis võtma lapse enda juurde kuni 90 päevaks, siis on esinenud mitmeid juhtumeid, kus kriisihooldusperest saab sama lapse jaoks hooldus- või erihoolduspere – mis on ühelt poolt tõenäoliselt parim lahendus tuge vajavale lapsele stabiilsuse tagamiseks, teisalt aga vähendab oluliselt niigi kriitiliselt väikest kriisihooldusperede arvu. Üks kriisihoolduspere piloodiga seotud osapool kommenteeris neis olukordades üleskerkivat dilemmat nii:



„Ühelt poolt mulle väga meeldib see, sest need lapsed on saanud suurepäraseid pered endale ja mind see liigutab hingepõhjani. Aga teiselt poolt jällegi nagu selle ressursi

³² Toe saamise puhul küsiti perele määratud kontaktisiku, kohaliku omavalitsuse spetsialisti, teiste perede ning telefoni- ja internetinõustamise kohta.

³³ Näiteks peab omavalitsus maksma perele tasu, aga sageli makstakse summad välja toetusena, mis võib mõjutada pere sotsiaalseid tagatisi (Teenusepakkuja esindaja 2021).

mõttes, eks ole... kriisihoidusperesid peab hakkama otsast peale siis otsima ja see on keeruline.” (Teenusepakkuja esindaja 2021)

Kutseliste erihoidusperede ja kriisihoidusperede süsteemi pilootprojekt on loonud asendushooldust vajavatele erijuhtudega lastele hästi toimiva perepõhise lähenemise: kõik pered on läbinud samalaadse hindamise ja ettevalmistuse, teenuse laad ja tasustamine on ühtne. Peamiseks väljakutseks on perede värbamine. Kriisihoidusperede puhul on probleemkohaks lapse edasine käekäik – potentsiaalne jätkamine samas perekonnas juba hoolduspere vormis – mis ühtlasi esitab väljakutse kriisihoidusperede arvu kasvatamisele. Samuti on potentsiaalseks murekohaks peredega vahetult seotud organisatsioonide paljususe ning kohalike omavalitsuste spetsialistide teadmatus, mis on tingitud vähestest kokkupuudetest asendushoolduse valdkonnaga ning mis võib tekitada probleeme infovahetuses ja asjaajamises.

Täiendavate võimalustena olukorda parandada võib näha järgmist:

- Pakkuda väiksemate kogemustega omavalitsustele kriisihoiduspere kaasamisel sisulist tuge. Sealhulgas võiks vajadusel suurendada katuseorganisatsiooni rolli, sh perede tasustamisel, et nii asutustele kui peredele oleks ka kiirkorras tehtavate otsuste puhul info liikumine ja asjaajamise korraldus kergemini mõistetavad. (SKA)
- Siduda hooldusperede ettevalmistusega võimalus hakata kvalifitseeruvatel perekondadel (esialgu) kriisihoidusperekaks – võttes arvesse, et teatud hulgal juhtudel toimub üleminek kriisiperest hooldusperekaks. (SKA)
- Siduda kutselise erihoiduspere teenus kinnise lasteasutuse (KLAT) süsteemiga – et erihoiduspere otsimine oleks alati kinnisesse lasteasutusse suunamisele eelnev samm. (SKA)

3.4 Perepõhisele asendushooldusele paigutamise soodustamine

Olukord enne	Tegevuste ja muudatuste tulemused 2021. a seisuga
Asendushoolduse vormide eelistused olid ebaühtlased: Vanemliku hoolituseta last paigutaval kohalikul omavalitsusel puudus selgesõnaline suunis eelistada lapse huvidest lähtuvalt perepõhist asendushooldust (RR 2014: 35).	Asendushoolduse vormide eelistused on ühtlustatud: Sotsiaalhoolekande seaduses on alates 01.01.2018 suunis eelistada perepõhist asendushooldust ning kasutada pere- või asenduskodu varianti üksnes erandjuhtudel (SHS § 45 lg 9).
Nii hooldusperede (perekonnas hooldaja) leidmine kui lapsele sobiva pere leidmine oli kohalike omavalitsuste ülesanne. Üle-eestiline register hooldada ja lapsendada soovijatest puudus.	Üle-eestilise ülevaate loomine hooldada ja lapsendada soovijatest ning selleks vastava registri (IT funktsionaalsuse) arendamine: Loodi hooldusperede ja lapsendajaks saada soovijate üleriigiline register, kuhu asuti kandma perede hindamise läbinud isikute andmeid.

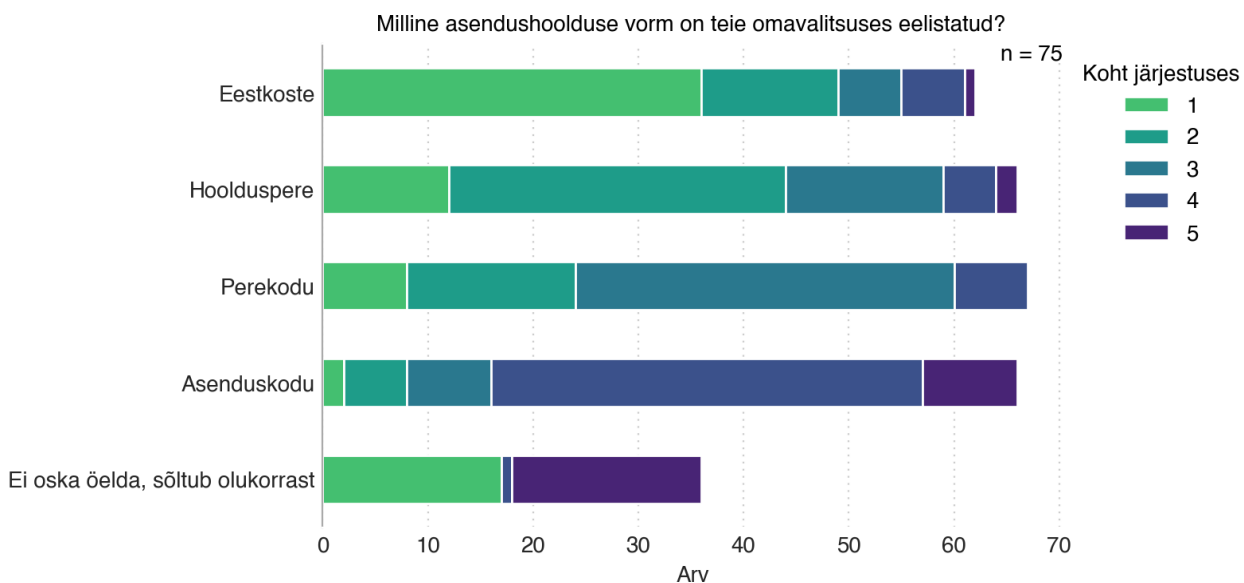
Lapsendajad võisid oma sooviga pöörduda samaaegselt mitme erineva maavalitsuse poole ning maavalitsuste vahelise infosüsteemi puudumise tõttu võis tulla ette olukordasid, kus lapsendada sooviv pere oli järjekorras mitme maavalitsuse juures ning pere juhtumiga tegelesid samaaegselt mitmed erinevad ametnikud. (RR 2014: 39–40)

Selle tulemusena on spetsialisti jaoks valik hooldada ja lapsendada soovijate hulgast suurem.

Perepõhise asendushoolduse otsimine ja eelistamine

2018. aasta Sotsiaalhoolekande seaduse muudatustega viidi seadusesse selge suunis eelistada asutusepõhisele hooldusele perepõhist asendushooldust pakkuvat hoolduspere.

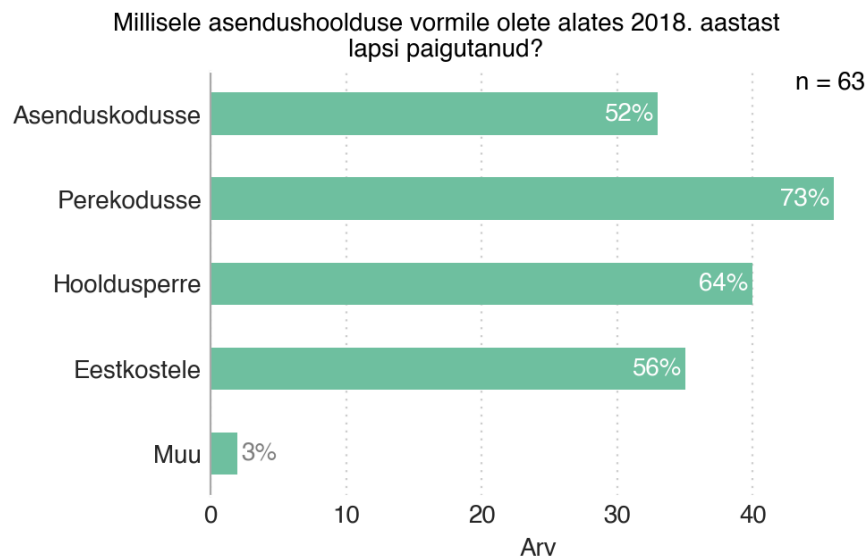
Asendushoolduse küsimustikule vastanud kohalikest omavalitsuste spetsialistidest on 87,1% otsinud lapse paigutamise käigus perepõhist asendushooldust. Perepõhist asendushooldust ei ole otsinud vaid 4,8% vastajatest.



Joonis 12. Kohaliku omavalitsuse töötajate poolt eelistatud asendushoolduse vormide jaotus, arv. Allikas: Asendushoolduse küsimustik kohalikele omavalitsustele, 2022.

Valdav osa omavalitsuse töötajaid eelistab esimese variandina asendushoolduse puhul eestkostet (36 vastajat), hoolduspere on eestkostjate järel järgmine valik (n=12): „Lapse jaoks kõige parem valik oleks eestkostja lähisugulaste seast. Kui sobivaid sugulasi ei ole, siis oleks järgmisena valikus sobiv hoolduspere ja edasi juba perekodu või asenduskodu.” (Asendushoolduse küsimustik kohalikele omavalitsustele 2022).

Ligi veerand omavalitsuste töötajatest (17 vastajat) leiab, et asendushoolduse puhul tuleb lähtuda konkreetsest olukorrast ning eelistatud vormi ei ole võimalik esile tuua. Samas on ka neid, kes eelistavad perepõhisele asendushooldusele asutusi: kas pere- või asenduskodu (10 vastajat)³⁴. Asendushoolduse küsimustikule vastanud spetsialistid olid aga alates 2018. aastast paigutanud lapsi eelkõige perekodusse (73%) (vt joonis 13).



Joonis 13. Kohaliku omavalitsuse töötajate poolt erinevatele asendushoolduse vormidele paigutatud lapsed, arv. Allikas: Asendushoolduse küsimustik kohalikele omavalitsustele, 2022.

Hooldusperede mitte-eelistamise põhjustena nimetati omavalitsuste küsimustikus (2022) järgmist:

- **Hirm lapsest loobumise/võimaliku ebastabiilsuse ees:**

„Hoolduspere puhul on alati risk, et nad loobuvad lapsest, nii võib juhtuda, et last solgutatakse. Näen, et see risk on liiga suur ega pruugi olla alati niigi kiindumushäirega lapse huvides.”;

„Hoolduspere leping tehakse aastaks. On juhtunud, et hoolduspere tahab aasta pärast lapse siiski tagasi anda ja laps läheb uuesti asenduskodusse ehk siis lastekodusse.”;

„Kõik sõltub lapsest, milliseid valikuid teeme. Perekodu ja asenduskodu on kõige turvalisem ja kindlam lahendus.”

„Perekodu on taganud stabiilsuse.”

„Laps ja pere tunnetavad rohkem kokkukuuluvust: hoolduspere osas tunnen teinekord, et laps võib jääda ripakile.”

- **Hoolduspere madal suutlikkus tulla toime keerulisemate või rohkem kui ühe lapsega:**

„Alati tuleb lähtuda teenust vajavast lapsest: on olukordi, kus hoolduspere ei ole parim lahendus, või ka neid, kus hooldusperre paigutamine ei ole mõeldav. Lahendus peab olema olema ka lastele, kellega hoolduspere või meie kogemusele tuginevalt ka perekodu toime ei tule.”

³⁴ On märkimisväärne, et mitmed esmase valikuna eestkostjaid eelistanud spetsialistid eelistasid teise variandina pere- või asenduskodu (22 vastajat), mitte hoolduspere.

„Meie piirkonnas puuduvad hoolduspered ning seni on olnud tegemist raskemate juhtumitega, kus noorega on vaja rohkem tööd teha.”

„Perekodusse on võimalik suunata mitu last korraga, kuid hoolduspere pole tihti nõus võtma 2-3 last korraga.”

„Tegelikult sõltub kõik lapse vajadustest, sh erivajadustest ja siis võib asenduskodu olla hoopis parim valik”

- **Suhtluse säilitamine bioloogilise perega / lapsele sobiva asukoha tagamine on keerulisem:**

„Asenduskodu ja perekodu formaat sobib sageli perest eraldatud lastele paremini. Vanematel on võimalus külas käia, lastel võimalus kodus käia.”

„Esimene tegevus: kaalume võimalusi eestkostja leidmiseks. Kui ei ole, valime perekodu, lähtudes lapse huvidest. Hoolduspere ei valinud, sest oli vaja laps oma linna jätta, kuid hooldusperet ei olnud.”

- **Töökorralduslikud küsimused – hoolduspere leidmine ja perega töötamine võtab asutustega võrreldes rohkem aega:**

„Lapsed viibisid valdavalt asendushooldusteenusel perekodus, tänasel hetkel on KOVi teise lastekaitsetöötaja lisandumisel olnud võimalus tegeleda põhjalikumalt laste suunamisega hooldusperre. Lisaks on ka mõnele lapsele tekkinud tugiperekonnad, kes läbivad PRIDE koolituse ning on valmis olema lapsele hooldusperekonnaks.”

Omavalitsuste küsimustikule vastanutest 70% tödes, et otsis asenduskodusse või perekodusse suunamise juhtudel perepõhist asendushooldust. Vaid 4% vastas samale küsimusele eitavalt. Ühest küljest eelistavad lastekaitsetöötajad hooldusperet asutusele (nagu ka SHS ette näeb), kuid on kaalukaid hirmusid lapsest loobumise ja paigutuse võimaliku ebastabiilsuse ees. See näitab, et lapsele sobiva pere leidmisel on veel arenguruumi: ühelt poolt on võimaluseks perede veelgi mitmekülgsem ettevalmistus; teisalt on oluline, et kohalik omavalitsus jagaks perekonda mineva lapse kohta piisavat infot ning toetaks pereliikmete omavahelist koostööd.

Eestkostepere või hoolduspere leidmisega seoses tõstsid vastajad esile järgmisi probleeme (sulgudes on toodud vastajate hulk, kes probleemi mainis):

- lapse lähikonnas ei olnud sobivat isikut (n=40),
- hoolduspere registrist ei leidnud sobivat isikut või peret (n=31),
- takistus tulenes lapse vanusest (n=26),
- takistus tulenes lapse suurest hooldus- või abivajadusest, sh käitumisraskustest (n=38),
- takistus tulenes sellest, et paigutamist vajas korraga mitu õde-venda (n=5),
- ei olnud piisavalt aega, et lapsele peret otsida (n=3).

Välja toodud probleemid ja põhjused ühtivad fookusgrupivestluses nimetatud põhjustega.

Teisalt kerkis perede küsimustikest esile hooldusperede arvamus, et hoolduspered peavad sageli kaua ootama ja/või ei suunata neile ühest lapsest loobumise järel pikalt – mitme aasta jooksul – uut last (vt ptk 3.1).

Fookusgruupiintervjuus osalenud lastekaitsetöötajad märkisid, et peresse paigutamine on lapse heaolu silmas pidades võimalusel alati esimene valik. Peamise kitsaskohana nähti piisava hulga või sobivate hooldusperede puudumist, aga ka seda, et **erilisemate vajadustega (erivajaduste või käitumisraskustega) laste puhul** ei pruugi peresse paigutamine olla mõistlik valik – sageli ei saa pered keeruliste lastega hakkama ning lapse nõ tagasi andmine on lapsele suur trauma. Leiti, et kui peresse paigutamine on mitmel korral ebaõnnestunud, võibki olla parem, kui laps on asutuses, kus ta on keskkonnaga harjunud ning kus pole ohtu, et ta ära antakse. Samuti tundus see mõistlik valik nende laste puhul, kes on peaaegu täisealised.

Sarnaselt küsimustiku tulemustes peegelduvale tõid ka intervjuus osalejad välja, et keeruline on paigutada õdesid-vendasid koos, eriti kui tegemist on ka teistsuguse kultuurilise taustaga lastega.

Pigem otsitakse perele last kui lapsele peret. Kuigi ideaalis peaks lastekaitsetöötaja otsima lapsele peret, tõdesid mitmed spetsialistid, et tegelikkuses on olukord vastupidine ning pigem otsivad pered endale last, eelistades sealjuures nooremaid, tervemaid ja sageli tüdrukuid. Tõdeti, et vanemad lapsed ning teismelised, kes on pikemat aega asutusepõhisel hooldusel viibinud, võivad olla asutusse justkui „kinni jäänud“ ega soovi sealt ka ise lahkuda.



„Ja ega ongi see, et neid mässavaid teismelisi või erivajadusega 16–17-aastaseid, kes seal [asutuses] juba kümme aastat enne minu aega on teenusel olnud — ega neid mitte keegi ei taha. Ja tegelikult ega need lapsed on sinna asutusse nii kinni ka jäänud, et ma võin mitu korda aastas nende käest küsida, et vaatame ja otsime ja leiame — ega nad ei ole nõus minema ka.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Üks intervjuueeritustest väljendas taolise olukorra üle pettumust ning püstitas küsimuse, mille alusel hoolduspered end kirja panevad ning PRIDE koolituse läbivad, kui hiljem lapse osas nõudmisi esitatakse. Samas võib aga perede tegeliku valmisolekuga arvestamata jätmine tuua kaasa ebaõnnestunud paigutamise. Intervjuu käigus tõstatas küsimus, et ehk on **hooldusperedele seatud nõuded liialt kitsendavad** ning pärsivad hoolduspereks hakkamise võimalusi.



„Olen saanud tagasisidet, et võib-olla need kitsendused, need nõuded pärsivad hoolduspereks hakkamist. Üks ütles ilusasti, et see laps peaks tulema meie perre, mitte meie ei peaks hakkama kohandama oma elu ja eluolu selle järgi, et me nüüd tahaksime last võtta. Et see laps oleks nagu loomulik meie pere üks liige ja hea oleks, kui ta tuleks siis sujuvalt meie peresse — ja samas peaks olema sellel hoolduspere vanemal võimalus jääda lapsega koju.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Omavalitsustel on raskusi lastekaitsele spetsialiseerunud sotsiaaltöötajate või lastekaitse spetsialistide leidmisega. Kuigi vastav kvalifikatsioon on nõutav – ning lapse ja perede heaolu tagamisel oluline –, oli

kohalike omavalitsuste küsimustikule vastanud asendushooldusega tegelevatest spetsialistidest sotsiaaltöötaja kutse spetsialiseerumisega lastekaitsele omandatud vaid 47% vastanutest (lisaks oli 18% vastav kutse omandamisel). 63% vastanutest oli magistrakraad või rakenduskõrgharidus sotsiaaltöös. Seda murekohta märkisid ka fookusgrupis osalenud perede esindusorganisatsioonid:



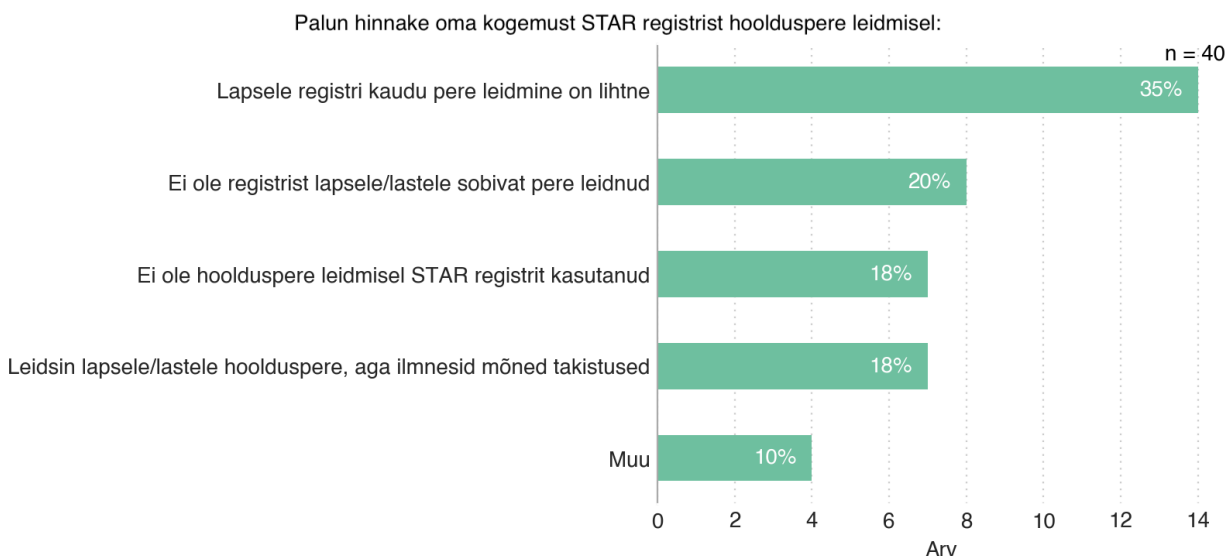
„Täna on aasta 2022. Tegelikult peab olema lastekaitsetöötajatel juba magister – keda sa tööle võtad? Keeleoskus... ja ka kutsetunnistuse peavad nad taotlema. Ja seda... rääkimata sellest keelest — kõike seda kolme tingimust... Ta [omavalitsuse esindaja] ütles „Me lihtsalt ei leia — me jäämegi ilma”, ilma lastekaitsetöötajateta, või siis tulevad mitte selleks tööks kvalifitseerunud inimesed. Noh, näiteid — meil on väga palju näiteid, kus... nagu vanglatöölt tulevad inimesed — teatud kutsed ja teatud asjad on olemas ja kraadid. Aga see on natuke teine, see karistus- ja korrektsiooniasutus, kui lastekaitsetöö.”
(Perede esindaja ja tugiteenuste osutaja 2022)

Üle-eestilise ülevaate loomine hooldada ja lapsendada soovijatest

2018. aastal muutus hooldusperede leidmise korraldus. Hooldusperede andmed ja kohtumiste kokkuvõtted viidi üleriigilisse sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse (STAR)³⁵. Andmeregister on piiratud ligipääsuga, kõik vajalikud tingimused täitnud hoolduspere andmeid näevad kohalike omavalitsuste spetsialistid, kes saavad otsida oma piirkonnas asendushooldusteenust vajavale lapsele sobiva hoolduspere. (Sotsiaalkindlustusamet 2021)

Küsimustikule vastanud lastekaitsetöötajatest 14 arvas, et STAR registri kaudu pere leidmine on lihtne, seitse tões, et lapsele või lastele küll leiti hoolduspere, kuid ilmnisid mõned takistused, kaheksal juhul vastati, et registrit ei ole lapsele või lastele sobivat pere leitud, ning seitse vastanut ütles, et ei ole lapsele hoolduspere leidmisel STAR registrit kasutanud. STAR kasutamise koolitustel on osalenud 68% lastekaitse spetsialistidest.

³⁵ STAR registriga saab tutvuda siin: <https://www.riha.ee/Infosüsteemid/Vaata/star>



Joonis 14. Kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajate hinnang STAR registri kasutamisele hoolduspere leidmisel, arv ja osakaal. Allikas: Asendushoolduse küsimustik kohalikele omavalitsustele, 2022.

Mõned küsimustikule vastanutest selgitasid, et sobiva pere leidmine õnnestus **koostöös SKA spetsialistiga** või et pere leidmiseks eelistataksegi pigem otse SKA töötajate poole pöörduda. Vastajate hinnangul olid takistused hoolduspere leidmisel peamiselt sisulised ehk tulenesid laste soost, vanusest, hulgast või erivajadusest. Lisaks mainiti juhtumeid, kus pere oli juba hiljuti lapse võtnud või kus hooldada soovija oleks pigem vajanud ise tervisliku seisundi tõttu toetamist.

STAR register sisaldab infot hoolduspere varasema tausta kohta. KOV spetsialistidele suunatud küsimustikus vastasid 44 spetsialisti hulgast 24, et peamise info hoolduspere tausta kohta saab kätte, 15 arvasid, et info on enam-vähem täielik, ning üheksa vastajat leidis, et info on puudulik.

Fookusgruupiintervjuus osalenud lastekaitsetöötajad leidsid, et registrist on **palju kasu** ning olukord on kindlasti parem kui mõni aeg tagasi, mil taolist süsteemi veel ei olnud. Osutati probleemile, et kohati on **sõnastused registris keerulised** ning võtab aega, et leida üles sobiv vastus või koht, kuhu infot sisestada. Mitmed intervjuudes osalenutest olid tehnilistes küsimustes pöördunud TEHIKu poole ja saanud kiirelt vajalikku abi või nõu.

Mõned osalejad olid hoolduspere otsimise registrist nõ läbi mänginud, kuid pidanud tõdema, et **kitsendavate kriteeriumite sisestamisel sobivaid hoolduspereid ei leidunud**. Oli kogemusi nii registrist pere leidmisega kui ka juhtumeid, kus pere otsimiseks puudus vajadus, mistõttu ei oldud päris kõigist registri funktsioonidest ka teadlikud. Arvati (sarnaselt küsimustikus jagatud kommentaaridega), et igal juhul tasub suhelda ka Sotsiaalkindlustusameti spetsialistidega, kuna näiteks võib ette tulla peresid, kes ei ole registrisse veel jõudnud või kellega on suhtlus pooleli. Lastekaitespetsialisti kommentaar:



„Kui ma võrdlen tõesti tagasi selle ajaga, kui ma tööd alustasin, siis ikkagi see, et nüüd on üks – vähemalt ma tean, kuhu pöörduda, kui mul on hooldusperet vaja; ma tean vaadata sealt registrist.” (Lastekaitsetöötajad 2022)

Kohaliku omavalitsuse spetsialistid on valdavalt kursis nii perepõhise asendushoolduse eelistamise suunisega kui ka hooldusperede otsimise võimalusega STAR registrist – mõlemad tegevused on olnud väga asjakohased ning tulemuslikud. Levinud on aga ka juhtumipõhine lähenemine – mis sõltub valdavalt lapse/laste eripäradest. STAR registri kõrval on jätkuvalt levinud otsesuhtlus Sotsiaalkindlustusameti spetsialistiga, kasutusel on ka praktika potentsiaalse hooldusperes sobivus üks-ühele vestluses läbi arutada. Suurimaks probleemkohaks on hooldusperede arvu väiksus ning väheste perede valmidus võtta enda hoole alla erivajadusega laps, korraga mitu last või teismeline laps.

Täiendavateks võimalusteks võib pidada järgmist:

- Proaktiivselt toetada tööd alustavaid lastekaitse spetsialiste (SKA)
- Tegeleda omavalitsuste hirmude/takistustega (SKA)
- Ühelt poolt on võimaluseks perede veelgi mitmekülgsem ettevalmistus; teisalt on oluline, et kohalik omavalitsus jagaks perekonda mineva lapse kohta piisavat infot ning toetaks (proaktiivselt) pereliikmete omavahelist kohanemist (SKA; KOV)
- Jätkata STAR registri vajaduspõhist täiendamist (SKA):
 - lisada varasemalt peresse suunatud laste info
 - jälgida, milline on hooldusperes registris olevate perede teekond ja kogemus: kui kiiresti jõutakse keskmiselt lapsele sobiva pere leidmiseni; kui kaua on üks perekond keskmiselt registris lapse ootel; milline on perede teekond, kes on olnud varasemalt hooldajad.

4. ASENDUSHOOLDUSE KVALITEEDI TÕSTMINE



Peatükk keskendub alates 2015. aastast asendushoolduse kvaliteedi tõusule suunatud tegevustele. Alapeatükkides uuritakse nii asutustele kui peredele suunatud tegevusi lähtuvalt asutuste, perede ja omavalitsuse küsitluse andmetest, registriandmetest ning valdkonnaga seotud isikutega läbi viidud fookusgruppidest. Teemaplokid on jaotatud 2014. aasta lõpus Sotsiaalministeeriumis valminud vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse poliitikasoovituste rohelistes raamatus seatud eesmärkide järgi.

Eesmärk. Lahendamaks asendushooldusteenuse kvaliteediga seotud küsimusi ja tõstmaks asendushoolduse kvaliteeti tervikuna, seati järgmised alaeesmärgid ja tegevussuunad (RR 2014: 44-45).

1. Vanemliku hoolitsuseta last hooldada või lapsendada soovivate perede valiku- ja hindamisprotsesside ühtlustamine

- Ühtse elektroonse keskkonna (IT funktsionaalsuse/ registri) arendamine hooldada või lapsendada soovijate avalduste ühesugustel alustel menetlemiseks ja hindamiseks
- Hooldada või lapsendada soovijate nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamise korraldamine riiklikul/ piirkondlikul tasandil Sotsiaalkindlustusameti kaudu

2. Vajaliku ettevalmistuse ning jätkutoe tagamine perepõhise asendushoolduse pakkujatele ning lapsendajatele

- Ettevalmistava PRIDE eelkoolituse läbimise nõude kehtestamine nii hooldajatele kui lapsendajatele
- PRIDE koolitusprogrammi tervikliku ja nõuetekohase rakendamise tagamine
- Tugiteenuste arendamine ja osutamine perepõhise asendushoolduse pakkujatele ning lapsendajatele

3. Vajaliku ettevalmistuse ning tööalase toe tagamine asenduskodu kasvatusala töötajatele

- Asenduskodu kasvatusala töötajate pädevusnõuete ülevaatamine lähtuvalt teenuse eesmärgist ning töötaja vastutusalast ja ülesannetest
- Pädevusnõuete ja koolitusvajaduste analüüsil põhineva täiendkoolitussüsteemi arendamine ning koolituste pakkumine
- Töönõustamise võimaluste (supervisiooni ja kovisiooni) loomine ja pakkumine

4. Asendushoolduse kvaliteedinõuete täiendamine

- Kvaliteedikriteeriumide täiendamine asendushooldusele kehtestatud nõuetes

5. Vajaliku ettevalmistuse ning tööalase toe tagamine asenduskodu kasvatusala töötajatele

- Asenduskoduteenus ja perekonnas hooldamise üle teostatava järelevalve korra reguleerimine ja järelevalve juhiste väljatöötamine
- Järelevalve meetodika-alaste koolituste pakkumine

6. Kvaliteedijuhtimise ja sisehindamise rakendamine asenduskodudes

- Tunnustatud kvaliteedistandardi nõude kehtestamine asenduskodudele
- Sisehindamisjuhiste loomine ja vastavate koolituse pakkumine asenduskodudele

Järgnevalt vaadeldakse alapeatükkides asutustega seonduvate alaeesmärkide ja tegevussuundade täitmist. Dubleerimise vältimiseks ei korrata perepõhiste asendushoolduse pakkujatega seotud teemasid, mis on ühtse tervikuna esitatud 3. peatükis.

4.1 Asendushoolduse korralduse muutmine

Olukord enne	Tegevuste ja muudatuste tulemused 2021. a seisuga
Asendushooldust pakuti asutustes asenduskoduteenusena.	Senine asenduskoduteenus kujundati ümber perekodu- ja asenduskoduteenuseks.

Asendushoolduse deinstitutionaliseerimise käigus oli **algset ühetaoline asenduskoduteenus kujunenud mitmekesiseks**. Ühelt poolt osutati teenust erinevates füüsilistes keskkondades (sh nii spetsiaalselt ehitatud peremajades kui perevanema isiklikes eluruumides). Teisalt esines olulisi erisusi teenuse korralduses. Näiteks osutati mõningatel juhtudel asenduskoduteenust nn perevanema põhimõttel. Sel juhul hoolitses teenusele paigutatud laste eest püsivalt üks „vanem”, kes elas lastega ka ööpäevaringselt koos. Asendushoolduse rohelise raamatu koostajad leidsid, et asendushooldusele

paigutatud lapse seisukohast ei erinenud selline asenduskoduteenuse korraldus sisuliselt perekonnas hooldamisest.

Seega pakkusid asutused oma teenuseid erinevatel viisidel juba enne asendus- ja perekodu ning järelhoolduse vormide määramist. Väga oluline positiivne muutus asutuste füüsilises keskkonnas ehk loobumine suurtest hoonetest leidis samuti aset enne 2018. aasta seadusemuudatusi. **Uute võimaluste lisamine seadusse on aga andnud asutustele kindlust oma tegevuse paindlikumaks korraldamiseks, võrreldes muudatuste eelse olukorraga, kui asutuste poolt pakutava teenuse vorme oli ametlikult üksainus.**



„Aga see, et need kaks eraldi vormi on loodud... [...] Ta võib-olla annab mingil määral sellist vabadust juurde teha erinevaid süsteeme, samamoodi nagu on ka järelhoolduse vorm olemas. Natukene sellist vabadust opereerida erinevate vormidega on. Asutustel on lihtsamaks läinud või võimalusi rohkem tegutseda.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

Seoses riigi strateegiliste suundadega **puudub asutuste esindajatel selgus, kuidas ja millisest ajakavast lähtudes riik deinstitutionaliseerimise eesmärgi poole edasi liigub.** Näiteks pole teada, kas ja millal alandatakse laste arvu piirmäära asutustes veelgi.



„Väga selgelt on ju täna see, et me oleme küll kuue [lapse] juurde jäänud, aga kunagi me oleme kokku leppinud või arutanud ka seda teemat, et teatud aastate tagant liigutaks kogu aeg väiksema numbri poole. Kui me täna teame samuti ka neid näitajaid, mida... millised lapsed asendushooldusesse satuvad, tegelikult igasse vormi, siis me näeme väga selgelt, et nad ei... et teatud vormidesse juba enam ei sobigi oma keerulisusastme pärast, ja tegelikult töötajate ettevalmistuse mittevastavuse pärast [...]” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

Nii asutuste kui perede esindajates **tekitavad segadust riigiasutuste edastatud kommunikatsioonisõnumid.** Ühelt poolt võib jääda mulje, et perekodusid nähakse osana deinstitutionaliseerimisest ja nad kuuluvad ühte kategooriasse pigem hooldusperede kui asenduskodudega. Teisalt korraldati 2021. aastal hooldusperede värbamise kampaania, milles kodu ootavate laste arvuna toodi summeerituna välja nii pere- kui asenduskodudes elavad lapsed.

Uute vormide kriteeriumid on selgesõnalised. Vormide raames pakutavate teenuste sisu osas on siiski palju kattuvusi. Seetõttu **pole pere- ja asenduskodu vormide loomine seadusandluses toonud kaasa selgust vormide eristamisel praktikas.** Näiteks võivad sisuliselt olla väga sarnased:

- kolme perevanemaga perekodu ja väiksema kasvatajate arvuga asenduskodu,
- ühe perevanemaga perekodu ja hoolduspere.

Mõlema näite puhul tekitab omavalitsuste jaoks segadust, millist neist vormidest ja millistel tingimustel eelistada perepõhise asendushoolduse eelistamise suunise valguses. Perekodusid võidakse tajuda

endiselt institutsioonidena (eriti juhul kui perekodus töötab rohkem kui üks perevanem), seda hoolimata eeldatavast suuremast perelähedusest. Sarnaselt kasvatajatega on perevanemadki lastest teatud arvu päevi regulaarselt eemal. Seega pole seadusemuudatuse ajendiks olnud perekodude selge eristamise ja nende eelistamise võimaldamise eesmärk realiseerunud.



„Minuni on jõudnud info, et lastekaitse ei võtagi lapsi ära, kui hoolduspere ei ole. Mul ei ole mõtet võtta, sest mul mujale nagu kuskile panna ei ole. [...] Vahe peaks olema, aga kas vahe päriselt ka on olemas... Aga mina täna küll ei näe, et rõhk oleks perekodule. Pigem on rõhk hooldusperel.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

Kriitilisemad asutuste esindajad on rõhutanud, et väiksema arvu töötajatega asutuste ümber nimetamine perekodudeks ei muuda neid automaatselt peresarnasemaks. Nad toovad esile, et see võib tekitada segadust ka kommunikatsioonis ning luua perekodudest avalikkuse jaoks põhjendamatult ilustatud pildi. Samast vaatenurgast lähtuvad lastekaitsetöötajad eelistavad laste paigutamisel hooldusperesid. Sobivate hooldusperede puudumisel võidakse jätta laps perest eraldamata, isegi kui perekodus oleks koht saadaval.



„Ma olen alati olnud natukene eesträakijates pettunud või solvunud, kui [...] võrreldakse siis asenduskodu kui asutust [...], ja siis perekodu justkui mingit ideaalvormi. Noh, päris nii seda võtta ei saa. Selge see, et võib-olla “perevanem” kõlab paremini kui “kasvataja”, aga tegelikult on see, et me oleme ühtemoodi ära. Kui perevanem töötab seal 5 päeva, 10 või 20 päeva [...], siis ta on samamoodi ju mingi hulk päevi ära, eks. Ta ei ole nagu igapäevaselt. [...] [T]a võib-olla peresarnane [...] aga ta ei ole kindlasti selline kodu.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022b)

Teisalt leitakse, et kuna perekodud on asutused ja perevanemad nende töötajad, võib neilt eeldada professionaalsemal tasemel asendushooldusteenuse pakkumist³⁶. Nõuded asutuste, sh perekodude füüsilisel infrastruktuurile on kõrgemad kui hooldusperede puhul (nt Päästeameti tingimuste täitmise kaudu). Perekodude puhul on võrreldes hooldusperedega tagatud regulaarne ja ühtsetel alustel teostatav järelevalve (Sotsiaalkindustusameti poolt). Iga hoolduspere üle järelevalve teostamine sõltub aga konkreetse omavalitsuse motivatsioonist ja võimekusest. Seetõttu tajuvad mõningate osapoolte esindajad, et perekodud on:

- sarnaselt hooldusperedega lähedased perekeskkonnale,
- erinevalt hooldusperedest ühtlasemalt kõrgema kvaliteediga ehk lapse heaolu paremini tagav teenus.

³⁶ Nõuded hoolduspere vanematele ja perevanematele on siiski väga sarnased. Peamised erisused on järgmised: a) perevanem peab olema vähemalt 25-aastane, hoolduspere vanema puhul piisab täisealisusest; b) perevanemal peab olema lastega töötamise kogemus, hoolduspere vanema puhul selline nõue puudub); c) hoolduspere vanem ja perevanem läbivad erinevad täienduskoolitused; d) kui hoolduspere vanemal peab täienduskoolitus olema läbitud enne teenuse osutamise alustamist, siis perevanem kohustuma selle läbima ühe aasta jooksul tööleasumisest arvates. (SHS § 45 lõige 13)

Eelnevat hinnangut põhjendavad osapoolte esindajad ka asendushooldusele jõudvate laste üha suuremate erivajadustega. Nendega tegelemiseks võivad perekodudes olla keskmiselt paremad tingimused töötajate kvalifikatsiooninõuete, neile järjepidevalt pakutavate koolituste ja tugiteenuste ning nende üle teostatava järelevalve tõttu. Mitmekesised tugiteenused on kättesaadavad ka hooldusperedele ja lastekaitsetöötajad peaksid teostama perede üle järelevalvet. Perevanemateni jõuavad tugi- ja järelevalvetegevused hooldusperedega võrreldes osapoolte hinnangul siiski palju süsteemsemalt. Põhjus seisnevat selles, et neid koordineerivad süsteemselt riigiasutused (s.o SKA ja TAI), mitte iga omavalitsus eraldi. Näitena võib siin esile tõsta ühe asutuste tugiteenustest ehk supervisiooni, millest saavad osa enamus perekodudest, samas kui paljud hoolduspered ühelgi tugiteenusel ei osale.



„Ja täna on väga paljude inimeste jaoks arusaamatu see, mis vahet on ühe perevanemaga perekodu ja hoolduspere vahel. Mis vahe seal on? Ühed on palju professionaalsemad, sest hooldusperedelt nõutakse palju vähem. Ja samas, ühe perevanemaga või ka kahe perevanemaga perevanemad [sic] on ikkagi kõige lähedasemad ja sarnasemad bioloogilistele peredele. Noh, siin pole midagi diskuteerida ega vaielda — see on nii.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

Siinjuures tajuvad eriti just osad asutuste esindajad vastuolu riiklikes prioriteetides. Erinevalt perevanematest panustatakse hooldusperede värbamise keskselt ressursse. Samas tunnetatakse perekodude osas eelpool loetletud potentsiaalseid eeliseid ning perekodudesse paigutatakse ka keskmiselt raskemate erivajadustega lapsi kui hooldusperedesse.

Lisaks võib tulevikus üha väiksem osakaal praeguse süsteemi järgi värvatavatest ning ettevalmistatavatest hooldusperedest sobida asendushoolduse pakkumiseks, kui asendushooldusele paigutatavate laste traumakogemuste ja erivajaduste määr edaspidigi suureneb. Seetõttu **peetakse oluliseks, et ka perevanemate värbamise ja väärtustamise panustataks rohkem ressursse riiklikult** (sh tugi asutustele perevanemate värbamisel ja motiveerimisel). Samas on taas oluline kommunikatsiooni rõhuasetus: kvaliteetse asendushoolduse puhul asutuses võib olla põhjendatud lastele „kodu”, mitte „pere” lubamine.



„Praegu on riigi poolt see suund, et me oleme kuidagi perelähedane [...]. Võib-olla peaks keskenduma mitte nii-öelda sellele perele, vaid kodule — et me oleksime kodu, mitte pere. [...] [V]ahel inimestel on mitu kodu. Kodu on seal, kus ma parasjagu elan, aga pere on see, mis jääb. Ja asenduskodu pere kindlasti ei ole see, mis jääb.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022b)

Ühe lahendusena on asutuste esindajad välja pakkunud **kutselise ehk professionaalse hoolduspere vormi loomist**, kellelt eeldatakse näiteks ettevalmistuse taseme osas vähem kui TATI raames piloteeritud erihoolduspere, ent enam kui praeguselt hoolduspere vormilt.

Kuna asutustesse paigutatavad lapsed pole reeglina vabad lapsendamiseks, jääb hoolduspere ja perekodu vormide võrdluses osapoolte jaoks lahtiseks **perekodu staatus deinstitutionaliseerimise**

eesmärgi valguses. Nimelt – mil määral peaksid osapooled pingutama selle nimel, et laps jõuaks perekodust edasi hooldusperre? Asutuste esindajad leiavad, et perekodu perelähedaste tingimuste tõttu on lapse huvides olukord, kus laps sealt enam edasi ei liigu (v.a tagasi bioloogilisse perre). Samas puudub sel teemal asendushoolduse valdkonnas laiem konsensus.

Ka omavalitsuste vastused küsimustikule kajastavad teatavat ebaselgust riigi ootuste osas, mis puudutab deinstitutionaliseerimise eesmärki, samas kui kujunenud olukorraga ollakse üldiselt rahul. Väitega, et riigipoolsed ootused on selged, on pigem nõus 62% ja täiesti nõus vaid 7% vastajatest. 16% omavalitsuse töötajatest leiab, et riigi ootused asendushooldusteenuse korraldamisele ei ole väga selged. Samas leiab valdav enamik omavalitsuste töötajatest, et asendus- ja perekodud tagavad lapsele vajaliku hoolitsuse ja pakuvad igakülgset vajaduspõhist tuge. Sealjuures on kõik asutustega kokku puutunud omavalitsused nõus või pigem nõus väitega, et on oma eestkostel olevate laste asendus- ja perekodudega tihedas kontaktis. Asutuste esindajad töid fookusgruppides siiski näiteid ka juhtumitest, kus asutuste töötajatel pole lastekaitsetöötajate ega omavalitsuste teiste esindajatega ka pigem aja jooksul õnnestunud ühendust saada.



„On omavalitsusi, kes on ääretult, ääretult tublid, ja kes võtavadki neid lapsi nagu oma isiklikke lapsi. Noh, minul on väga häid kogemusi, kus lastekaitsetöötaja käib lapsega teraapias kaasas; ta võtab telefonikõnesid vastu ka töövälisel ajal. [...] Aga kahjuks need jäävad sinna väga vähemuse poole. Siis on terve hulk omavalitsusi, kes teevad täpselt nagu seadus nõuab ja käivadki külas täpselt nii, ja... ja on saanud nagu natukene laste selliseks rahakotiks. [...] Ja siis on muidugi omavalitsusi, kes paigutavad lapse, ja siis sa otsid teda tikutulega taga. Meil on omavalitsus, kelle lapse ID-kaart aegus poolteist aastat tagasi. Me oleme käinud pilti tegemas lapsega kahel korra, ja siiaani meil dokumenti ei ole.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

Asutuste töötajate töökorraldust iseloomustab pere- ja asenduskodu töötajate tajutud ülemäärane töökoormus ja töösuhte vormi ning töö- ja puhkeaja korralduse suur varieerumine asutuste lõikes. Nimetatud tegurid mõjutavad töötajate heaolu ja motivatsiooni ning seekaudu ka laste heaolu asutustes.

Üle kahe kolmandiku (s.o 69%) perevanematest, kasvatajatest ja kasvataja abidest hindavad oma tööalast koormust kokku suuremaks kui 1,0 kohta. Täiskoormusega või sellest väiksemaks hindab oma panust vaid ligikaudu 23% vastanutest.

Hoolimata pere- ja asenduskodu vormide standardiseeritusest **erinevad töötajate töösuhte vormid** asutuste lõikes suuresti. Asutuste juhid toovad esile, et tavapärase tööleping polevat võimalik kaheksat tundi ületavate tööpäevade tõttu ning seetõttu eelistavad nad käsunduslepingut. SHS-iga loodud perevanemate erisustega töölepingu võimalust kõik asutuste juhid ei kasuta. Sealjuures olevat laste heaolust lähtuvalt tarvilik lõpetada ebasobivaks osutunud töötajatega leping kiiremini ja paindlikumalt kui töölepingu seadus seda võimaldab. Seda eriti juhul, kui asutusega liitub uus juht, kes pole saanud eelnevaid värbamise valikuid mõjutada. Seda vajadust võimendavat ka asutuste tööjõupuudus, sest

vähese arvu kandideerijate tõttu ebaõnnestunud valikute tõenäosus suureneb. Töötajate vaatest on aga olukord ebaõiglane võrreldes sama või sarnast tööd tegevate inimestega, kes on palgal töölepinguga.

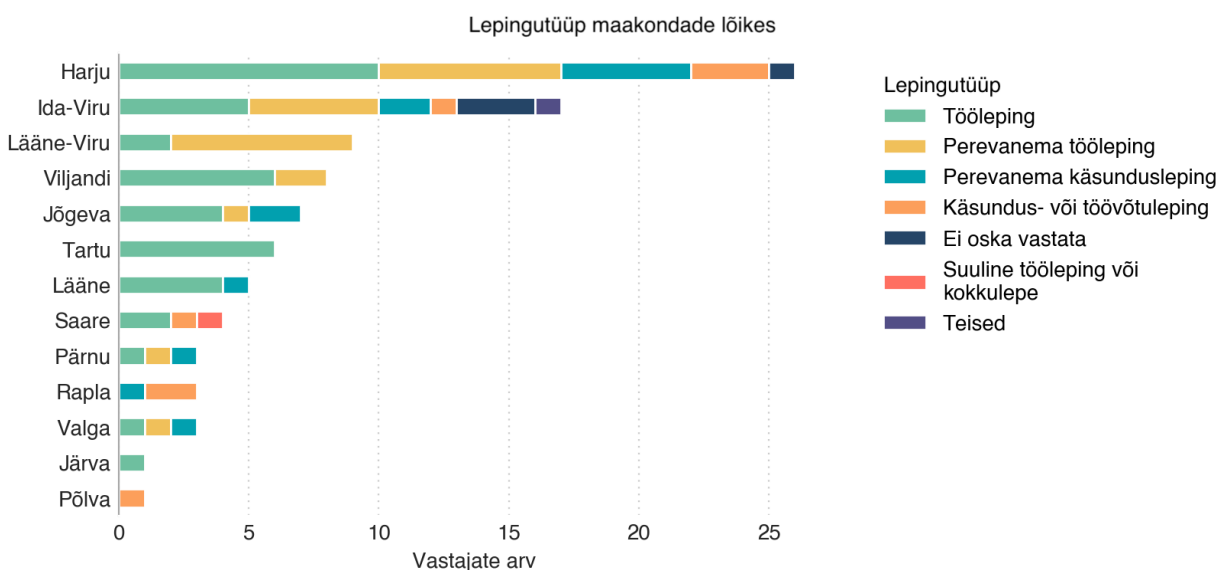


„[...] [O]n ka päris palju neid perevanemaid, kes võib-olla ei peaks töötama lastega. On väga tublid, toredad inimesed, aga lihtsalt ei sobi selle sihtgrupiga töötama. Siis ka nendega töösuhte lõpetamine on lihtsam käsunduslepinguga, mis ei ole nagu töötaja vaatest jällegi... noh, töötaja vaatest see ei ole hea tingimus, aga tööandja vaatest on.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022b)



„[...] [S]ee töösuhte lõpetamine annab võimaluse juhul sul kergekäeliselt sind minema lüüa — tegelikult see on väga suur asi töötaja jaoks. Ei ole okei. Kui [...] meil ei ole häid töötajaid, siis tegelikult need lepingud peaks olema ka sellised, mis on ikkagi mitte juhti ainult toetavad, vaid ka, ütleme, töötajat toetavad lepingud. Käsundusleping seda kindlasti ei ole.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022b)

Valdav osa asutuste küsimustikule vastanud perevanematest, kasvatajatest ja kasvatajate abidest on tööle vormistatud töölepingu (s.o 45%) või perevanema töölepingu (s.o 26%) alusel (vt joonis 15). Perevanema käsunduslepingu alusel töötab 14% vastajatest ning käsundus- või töövõtulepingu alusel 9%. 4% ei oska vastata ning ühel juhul töötab inimene suulise töölepingu või kokkuleppe alusel. Kõige enam erinevaid töötamise lepingu vorme esineb Harju ning Ida-Viru maakondades. Kõige enam käsundus- või töövõtulepinguga töötajatest tegutseb Harju- ja Raplamaal. Teistest maakondadest eristuvad Tartumaa, kus kõik küsimustikule vastanud töötajad töötavad töölepingu alusel (7 inimest) ning Lääne-Virumaa, kus on proportsionaalselt kõige enam perevanema lepinguga töötajaid (78% vastanutest). Kokkuvõttes näitlikustab maakondlik dimensioon üle-eestilist lepingutüüpide suurt mitmekesisust.



Joonis 15. Asutuste töötajatega sõlmitud lepingute tüübid maakondade lõikes. Allikas: Küsimustik asutusepõhise asendushooldusteenuse pakujatele, 2022.

Asutuste töötajad tõid nii ankeetküsitluses kui fookusgrupis välja, et nende hinnangul **soodustab perevanema viiepäevane tööpäevane tööajate läbipõlemist**. Ssee kahjustab omakorda asendushoolduse kvaliteeti.



„Töötaja ja laste suhtes on 5-ööpäevane, s.t 24h x 5 tööpäev lausa kuritegu. Ükski normaalne inimene ei suuda panustada ennast kõigi nende töötundide jooksul isegi 60% ulatuses [...]. Tullakse lihtsalt tööle, mitte tööd tegema. Normaalne tööaeg oleks 24h, mille korral inimene panustab ennast ja suudab pakkuda tuge ka lapsele.” (Asendushoolduse küsimustik asutustele 2022)



„Ma saan aru küll, et üks kasvataja, üks perevanem, üks inimene on kauem laste juures, pikemalt — noh, seal 10 päeva, 5 päeva, eks. Aga aastad on näidanud, et ka inimesel on oma võimekuse piir ja seda justkui alati ei arvestada. Me kõik võime ju öelda, “ohh, mis on, me suudame”, eks ole. Aga selle 10 päeva jooksul on see, mis me tegema peame, tegelikult hästi suur maht.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022b)

Töö- ja puhkeaja korraldamine erineb asutuste lõikes oluliselt. Mõnedes asutustes arvestatakse kasvatusala töötaja igakuisest näiteks 10- või 15-päevasest töötamisest vabad päevad puhkusepäevadeks, teistes lisandub puhkus vabadele päevadele. Puhkuse pikkus aga varieerub sõltuvalt asutusest 28-st päevast 35 päevani.



„Perevanemad võiksid töötada töölepingu alusel. Meile ei sobi, et saame ettenähtud puhkuse nii, et peame üksteist asendama, see tähendab, et kui puhkus läbi, tuleb töötada topelt koormusega. [...] Kõik töökoosolekud ja supervisioonid on samuti vabast ajast ja tasustamata.” (Asendushoolduse küsimustik asutustele 2022)



„Lühike puhkus – 28 päeva. Riigipühaid EI tasustata. ” (Asendushoolduse küsimustik asutustele 2022)



„Et lastel oleks hea, selleks peab töötaja tulema tööle puhana ja värskena. Kõik töötajad vajavad puhkust vähemalt 35 päeva, miks mitte ka rohkem. Ületundide tegemine oleks vaid äärmuslikul vajadusel, mitte juba töötabelis sissekirjutatud vakantsina.” (Asendushoolduse küsimustik asutustele 2022)

Töötajate vastustest joonistub välja, et sarnast tööd tegevatele inimestele võrdsemate töötingimuste loomiseks tuleb ühtlustada töö- ja puhkeaja korralduse praegust suurt varieerumist asutuste lõikes. Samuti vajab leevendamist töötajate töökoormus ja ülevaatamist perevanema viiepäevane tööpäevane tööajate läbipõlemist.

4.2 Vajaliku ettevalmistuse ning tööalase toe tagamine asenduskodu töötajatele

<p>Olukord enne</p>	<p>Tegevuste ja muudatuste tulemused 2021. a seisuga</p>
<p>Sotsiaalhoolekande seadus sätestas asenduskodu kasvatusala töötajate erinevad ametiastmed ja nendele kehtivad pädevusnõuded. Samas polnud reguleeritud ametiastmetele vastavate töötajate rollid/vastutusosalad teenuse osutamisel, mis ühtlasi põhjendanuks seadusega kehtestatud pädevusnõudeid.</p> <p>Seadus sätestas asenduskodu kasvatusala töötajate puhul neli erinevat ametiastet, kuid vaid kaks nendest olid praktikas laialdasemalt kasutuses.</p>	<p>Asenduskodu kasvatusala töötajate pädevusnõuded vaadati üle lähtuvalt teenuse eesmärgist ning töötaja vastutusosalast ja ülesannetest ning sotsiaalhoolekande seadust täiendati vastavalt. Näiteks jäi asenduskodus last kasvatavate isikute rollidest alles kaks: asenduskodu kasvataja ja asenduskodu kasvataja abiline, Varasemalt oli neid neli: abikasvataja, nooremkasvataja, kasvataja ja vanemkasvataja. Kõikidelt asendus- ja perekodu töötajatelt nõutakse nüüd täienduskoolituse läbimist, varasemalt polnud seda pedagoogilise või sotsiaaltöölase riiklikult tunnustatud kutse- või kõrghariduse olemasolul tarvis.</p>
<p>Seadusega asenduskodu kasvatusala töötajatele kehtestatud pädevusnõuded sisaldasid ühekordsete, ehkki mahukate täienduskoolituste läbimise kohustust. Samas polnud ette nähtud pädevuse säilitamiseks ja edasiarendamiseks vajalikku regulaarset täiendusõpet.</p> <p>Samuti nõudis seadus kõigilt töötajatelt ühesugusel õppekaval põhinevate ja suhteliselt mahukate täienduskoolituste läbimist tervikmahus. Samas puudusid ühtsetel alustel välja töötatud koolitusmoodulid.</p> <p>Eelduslikult pidi töötaja muude tööalaste täienduskoolituste vajadust hindama teenuseosutaja/ asutuse juht, kes pidi ühtlasi ka vastavad koolitused töötajatele tagama. Asenduskoduteenuse osutajale kehtestatud nõuded ja teenuse rahastamine ei kindlustanud samas, et töötajatel oleks olnud võimalus saada oma tööülesannete täitmiseks vajalikke koolitusi.</p>	<p>Pädevusnõuete ja koolitusvajaduste analüüsil põhineva täiendkoolitussüsteemi arendamine ning koolituste pakkumine (sh saatjata alaealiste, inimkaubanduse ohvrite ja seksuaalse väärkohtlemise teemadel).</p>

Seadusega nõutud ja riigieelarvest rahastatud täienduskoolituste puhul polnud koolituste pakkumise kõrval süsteemselt hinnatud nende kvaliteeti ja vastavust töötajate vajadustele.

Peale koolituste ei näinud asenduskoduteenuse regulatsioon ühetaoliselt ette muid asenduskodu töötajate tööalase toetamise võimalusi (sh supervisiooni ehk töönoustamist). See, millist tööalast tuge, sh töönoustamist, asenduskodu töötajad said, sõltus eeskätt konkreetse asutuse võimalustest ja valikutest.

Loodi ja pakuti töönoustamise (supervisiooni ja kovisiooni) võimalusi.

Muudatuste eelselt kehtisid kasvatusala töötajatele sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud pädevusnõuded ja neil oli võimalik osa saada täienduskoolitustest. Vaadeldaval perioodil ajakohastati kasvatusala töötajate ametiastmeid, täpsustati pädevusnõudeid, uuendati täienduskoolituste süsteemi ja sisu, töötati välja lisakoolitused ning hakati pakkuma töönoustamist asutuste töötajatele.

Käesoleva uuringu käigus analüüsiti esmalt asutuste töötajate üldist rahulolu oma tööga. Asendushooldust pakkuvate asutuste küsitluse vastuste põhjal on valdava osa asutuste töötajate hinnangul tööülesanded ja töökorraldusega seotud küsimused neile selged. Selle väitega olid pigem nõus või täiesti nõus 94% vastanutest, ehkki sealjuures ilmneb piirkondlikke erinevusi.

Kõige vähem on vastajad nõus väitega, et tööalaseid nõustamisi pakutakse piisaval määral – 16% vastajatest sellega ei nõustu (ei ole üldse nõus, pigem ei ole nõus). Töökorralduse ja täiendkoolituste osas ilmnevad samuti tugevad piirkondlikud erinevused: osade asutuste töötajate hinnangud nii oma asutuse töökorraldusele kui koolituste ning nõustamiste kättesaadavusele on võrreldes ülejäänud asutuste töötajatega oluliselt negatiivsemad.

Seoses pädevusnõuetega peavad osade asutuste juhtide esindajad **asjakohaseks kõrghariduse nõude kaotamise otsust**. Asjakohaste täienduskoolituste olemasolul peetakse sobivaid isikuomadusi töötaja puhul piisavaks kriteeriumiks. Lisaks oleks Eestis viimaste aastate tüüpilistel tööjõupuuduse perioodidel keerukas leida piisaval hulgal kõrgharidusega kandidaate perevanema ja kasvataja ametikohtadele. Teiste asutuste esindajad aga leiavad, et kõrgharidusnõude kaotamine pole töötajate leidmist lihtsustanud, kuid saadab vale signaali nende töö väärtuse kohta ning **võib jätta asendushooldusel olevatele noortele mulje, et kõrgharidus pole oluline**.

Samas leiavad asutuste juhid, et asutuste töö kvaliteeti aitaks tagada ja tõsta seadusandlusse mõningate täiendavate nõuete lisamine, sealhulgas:

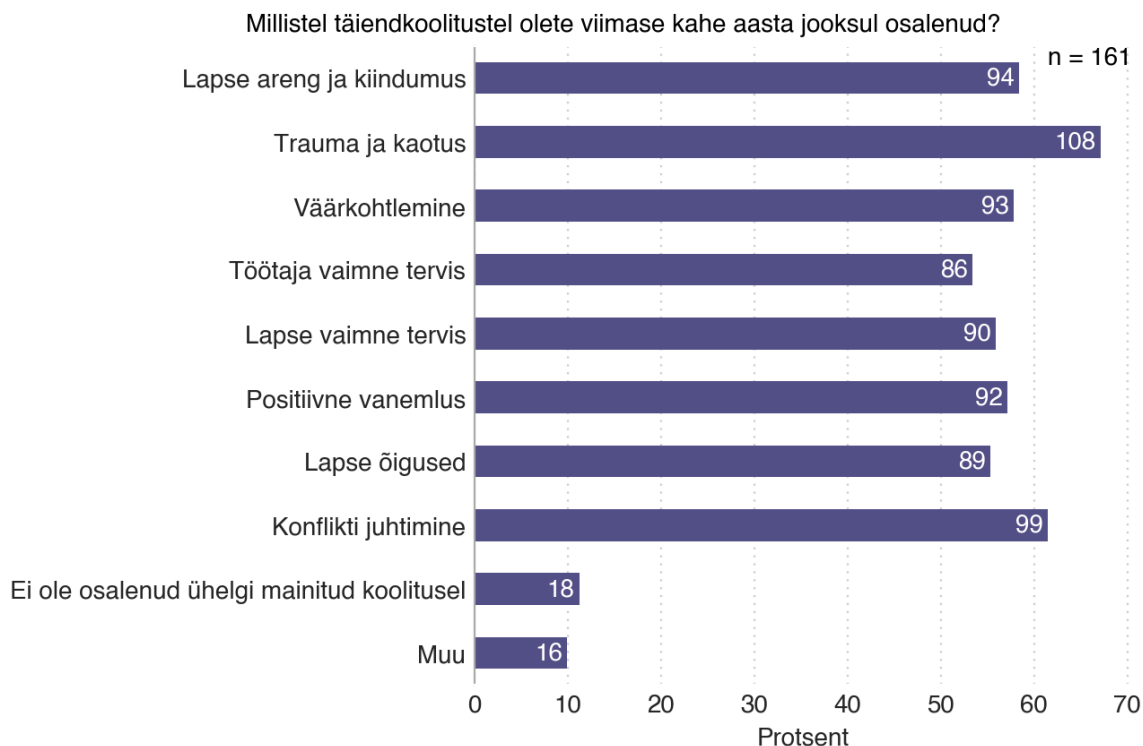
- peale algse (mahus 160 akadeemilist tundi) täienduskoolituse läbimist **järjepideva täienduskoolituse kohustust** (nagu näiteks õpetajatel, ehkki haridussüsteemiga võrreldes väiksemas mahus),
- võimalus asutuste juhtidele teha **eripäringuid tööle kandideerivate inimeste tervise asjakohaste aspektide kohta** (nagu tõsisemad psüühikahäired ja töövõimetuse määr), mille esinemine asutuste töötajatel võib asutuste seniste kogemuste põhjal seada ohtu laste heaolu. Fookusgrupis osalenud asutuste esindajate andmetel on taoliste eripäringute tegemise võimalus teistest valdkondadest näiteks Eesti vanglateenistusel.



„[...] [M]e ju ei taha teada, mis sellel inimesel viga on. Meie tahame teada, kas ta on sobilik lapsi kasvatama. [...] Jumala eest, me ju ei taha mingeid delikaatseid isikuandmeid, vaid me tahame tegelikult nagu mingitki toetust, et me täitsa hulle siia tööle ei võta. [...] Noh, nihukest... sellist asja vältida — kas tõesti siis me peame nagu laste peal ära proovima, et muud moodi ei ole võimalik?” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

Asutuste juhtide kompetentsimudelit pole TATI elluviimisel jõutud seni välja töötada. Seega pole ka vastavaid nõudeid pere- ja asenduskodu juhtidele kehtestatud.

Uuringu käigus läbi viidud küsitlusele vastanud asutuste töötajad on koolitustel aktiivselt osalenud. Vaid 11% vastanutest polnud osalenud ühelgi küsimustikus välja toodud teemale keskendunud koolitusel. Enim on asutuste töötajad osalenud koolitustel „Trauma ja kaotus” (s.o 67% vastanutest), „Konflikti juhtimine” (s.o 62%) ja „Lapse areng ja kiindumus” (s.o 58%), vt joonis 16. Samas väärub esile tõstmist, et 11% vastanutest pole viimase kahe aasta jooksul osalenud koolitustel ühelgi nimetatud teemadest. Täpsem osalusinfo on esitatud alloleval joonisel.



Joonis 16. Asutuste töötajate osalemine koolitustel teemade lõikes, protsent ja arv. Allikas: Küsimustik asutusepõhise asendushooldusteenuse pakujatele, 2022.

Koolitusi hinnatakse praktiliseks. **Oma igapäevatöös on koolitustel omandatud teadmisi rakendanud koguni 97% vastanutest.** Veidi üle poole (s.o 55%) töötajatest leiab, et koolitusi on olnud nende jaoks piisavalt, ent 34% tunneb vajadust enamate koolituste järele. Rohkem on koolitustel osalenud kohaliku omavalitsuse hallatavate asutuste töötajad.

Asutuste töötajad hindavadki erinevate teenuste ja tegevuste lõikes välistest teenustest igapäevatöös enim rakendatavaks koolitusi, s.o eelmises lõigus mainitud 97% vastanutest. Asutusesiseselt saadakse kõige enam tuge kolleegidelt (98% vastajatest). Kõige kõrgemalt hindavad koolituste ja nõustamiste praktilisust ja toe olemasolu Valga ja Pärnu töötajad (mõlemas keskmiselt 4,54/5). Pääaegu läbivalt on kõige madalamaks hinnatud nõustamisvõimaluste mõju tööstressi vähenemisele. Vastused on maakondade lõikes kujutatud alloleval joonisel.

Asutuste esindajad on **pakutavate täiendus- ja lisakoolitustega rahul.** Samas tõdetakse, et koolitustest on kasu juhul, kui töötaja on ise motiveeritud.



„[...] [K]üsisin ühe asenduskodu töötaja käest, kes oli koolitusel käinud, et kas sa näitad mulle seda materjali, mida te seal nagu olete võtnud. Siis ta ütles, et “noh, näe, võta see vihik endale, mul pole seda vaja enam”. Siis see on nagu... noh, see pole väga võib-olla adekvaatne alati sellisel juhul.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022b)

Asutuste koolitajad näevad **koolituste tugevusena**:

- koolituste teemade vastavust vajadustele,
- koolituste metoodilist mitmekesisust,
- TAI sisulist tuge, sh koolituste kvaliteedi tagamisel ja koolitajatepoolsete küsimuste ja murede lahendamisel,
- TAI tehnilist tuge, sh lisaks tavapärasele korraldusele koroonaeepideemia ajal ülemineku toetamist virtuaalsele õppele.

Asutuste koolitajad näevad **koolituste arenguvajaduste- ja võimalustena**:

- osalejatele koolitusele täielikult pühendumise võimaldamist. Paljud tööajal koolitustel osalevad asutuste töötajad jätkavad paralleelselt tööülesannete täitmist, sealhulgas näiteks perekodu olmemurede lahendamist. Koolitajate hinnangul on koolitusele pühendumine Zoomi koolitustel veelgi vähenenud (hoolimata TAI poolt kehtestatud nõudest, et osalejad peavad kaamerat sees hoidma), seda eriti juhul, kui töötaja osaleb koolitusel perekodu ruumides, kus asuvad ka lapsed;
- koolituste vajalikkuse tutvustamist asutuste juhtidele. Just koolituste vähest väärtustamist juhtide seas tajuvad koolituste läbiviijad ühe põhjusena, miks osalejad pole motiveeritud koolitusele pühendumise või polegi täies mahus osavõtt võimalik, sest juht ei delegeeri koolitusel osaleva töötaja ülesandeid kellelegi teisele. Koolitajad tõid esile, et perevanematega perekodus ei pruugigi tööülesannete delegeerimine olla võimalik, kui juht pole valmis töötajale puhkeajal koolitusel osalemise tööpäevi hüvitama;
- teooria mahukuse vähendamist ja arutelude osakaalu suurendamist. Esitletavat teemat on küll vajalikud, ent suuremat potentsiaalset mõju asendushoolduse kvaliteedi tõusule võiks koolitajate hinnangul avaldada see, kui loodaks arutelude kaudu võimalusi töötajate mõttemustrite mõjutamiseks;
- selliste olukordade vältimist, kus täiendus- ja lisakoolituste ajad langevad kokku. Neil puhkudel on emmal-kummal koolitusel osalevatele töötajatele keeruline asendajaid leida;
- võimaluse loomine lisakoolituste tellimiseks ühe või mitme asutuse meeskondadele;
- asutuste töötajatele sisseelamise lühikoolituse võimaldamist. Praegu sõltub sisseelamise pakett iga konkreetse asutuse juhust. Kui asutuse töötaja värvatakse hetkel, mil vastavalt kevadine või sügisene grupp on juba komplekteeritud, võib juhtuda, et näiteks väärkohtlemise moodulis osaleb ta alles aasta peale tööle asumist. Tuge võiks pakkuda koolituste baasil metoodilise materjali (n-ö töövihiku) koostamine, millega uuel töötajal oleks võimalik juba sisseelamise käigus tutvuda.

Fookusgrupis osalenud asenduskodude juhid **ei jäänud rahule 2021. aastal läbi viidud juhtide koolitusega**. Nad leidsid, et selle teemad ja õpiväljundid sobinuksid pigem asutuse töötajatele osana täiendus- ja lisakoolitustest. Puudu jäi rõhk juhtimiskompetentside arendamisele ja vastavate kogemuste vahetamisele, mida selliselt koolitustel aga oodati. Juhtide koolituse edasi arendamise vajadust kinnitasid interjuus ka TAI esindajad.



„Me ootasime rohkem juhtidele suunatud koolitust, aga see oli pigem peegeldus sellest

koolitusest, mida kasvatusala töötajad saavad, et me saaksime teadmised, mida meie töötajatele... mismoodi meie töötajaid koolitatakse..” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

Tugiteenustest on nii asutuste töötajad kui juhid **rahul supervisioonidega**. Ligi 90% töötajatest on nõustamistel saanud teadmiseid igapäevatoos enda hinnangul ka kasutanud. Veidi üle 70% töötajatest on nõus või pigem nõus ka väitega, et tööalased nõustamisvõimalused on aidanud tööstressi vähendada.

Kitsaskohana tajutakse supervisioonide toimumist eelnevalt kokkulepitud ajal ja kindlas mahus. Osad asutused tunnevad, et enam kasu oleks võimalusest tellida supervisiooni vajaduspõhiselt. Sealjuures on tugiteenuste pakkuja siiski omalt poolt pingutanud, et olla võimeline kriisilukordades reageerima ning teatud mahus on see ka õnnestunud.



„Supervisioon — oma olemuselt nõustamine — on ülioluline ja vajalik. [...] Ja neli korda aasta sellisel lihtsalt kokkulepitud ajal ei ole võib-olla õige. See peaks olema kuidagi vajaduspõhiselt kättesaadav, et kui mul on kriis või seal peres on kriis, siis ma saan supervisiooni siis kaasata.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022b)

Tugiteenuseid pole alati õnnestunud tutvustada sõnumitega, millest sihtrühmad üheselt aru saaksid. Asutused tõid esile probleemi, et töötajad ei pruugi mõista erinevust koolituse ja supervisiooni eesmärkide vahel, osadele juhtidele on aga jäänud mõistmatuks juhendatud perevestluse olemus ja kasutegur.

Asutuste töötajad on toonud esile, et supervisioonide tellimisel ja läbiviimisel võiks olla rohkem paindlikkust juhtudel, kui töötaja ei taju juhivõimalust täielikku toetust. Kui supervisiooni tellimine toimub juhi kaudu, peab töötaja talle selgitama, miks teenust tarvis on. Kui aga supervisioon asutuses toimub, võib sellega liituda ka asutuse juht ning sel juhul ei pruugi töötaja olla valmis end vabalt väljendama.

Osapooltega suheldes tuleb välja, et teadmine supervisioonide võimalusest ja nende korraldusest pole üldlevinud. Näiteks pöörduvad asutuste koolitustel töötajad koolitajate poole teemadega, mis pole mujal lahendust leidnud, kuid võiksid olla taolised, millega tegeletakse just supervisioonides.

Supervisioonidega seoses takistab asutuste töö planeerimist **pikemaajalise kindluse puudumine**, kas ja millises mahus igal järgmisel kalendriaastal supervisioone pakutakse. Igal juhul leitakse, et supervisioonid peaksid olema rahastatud riiklikult ja keskselt. Vastasel juhul tekib oht, et hoolimata töötajate osalussoovist pole mõnede asutuste juhid valmis neid tegevusi asutuse eelarvest katma.



„Viimastel aastatel see tugi on olnud üsna hea — supervisioonide näol näiteks ka, mis on siis saanud nii juhid kui töötajad. Mina olen väga rahul sellega. Lihtsalt on nagu see igaaastane hirm, kas järgmine aasta see veel toimib ja mis mahus.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

(ilmselt personalipuuduse tõttu) ning tarvis oleks rohkem puhkust, samuti on häid töötajaid asendus- ja perekodudesse keeruline leida.

Fookusgrupis osalenud spetsialistid nentisid, et koolitusvõimalusi ja tuge asendus- ja perekodudele leidub, kuid **probleem on rohkem asutuste vastuvõtlikkusega**.



„Tegelikult need koolitused on ju TAI poolt olemas; nad on tasuta; mine ainult kohale või kuula veebis. Aga see, kas asutuses osalevad inimesed on valmis seda vastu võtma ja sellega tegelema, on juba omaette teema.” (Lastekaitsetöötajad 2022)

Kaugemal asuvad omavalitsused töid siiski murekohana esile ka koolituste kättesaadavuse. Nenditi, et koolitus ise võib tasuta olla, kuid kui koolitusele kohale jõudmiseks ning seal viibimiseks tuleb tasuda transpordi ja osadel juhtudel ka majutuse eest, võib osalemise kulu saada takistuseks – asutused ei ole alati nõus neid kulusid katma ning arvestades pere- ja asenduskodu töötajate palganumbreid, ei ole kulud ka neile taskukohased.

4.3 Asendushoolduse kvaliteedinõuete täiendamine ja kvaliteedijuhtimise ning sisehindamise rakendamine asenduskodudes

Olukord enne	Tegevuste ja muudatuste tulemused 2021. a seisuga
Asenduskoduteenuse puhul puudus terviklik ja selle kvaliteedi erinevaid dimensioone hõlmav kvaliteedikäsitlus. (Samas olid olemas nõuded teenusepakkujate ettevalmistusele ja kvalifikatsioonile ning nende tegevusele, samuti asendushoolduse pakkumise füüsilisele ja materiaalsele keskkonnale.)	Sotsiaalhoolekande seaduses täiendati kvaliteedikriteeriume sotsiaalteenustele, sh asendushooldusteenusele kehtestatud nõuetes.
Sotsiaalhoolekande seadus sätestas laste maksimaalseks arvuks: <ul style="list-style-type: none">• asenduskoduteenusel kuni 8 last (kehtis aastani 2018),• pere- ja asenduskodudes kuni 8 last (kehtis aastani 2020).	Sotsiaalhoolekande seadus sätestab maksimaalseks laste arvuks pere- ja asenduskodus 6 last ning põhjendatud juhtudel erandi tegemise võimaluse.

Vaadeldaval perioodil täiendati sotsiaalhoolekande seaduses kvaliteedikriteeriume sotsiaalteenustele, sh asendushooldusteenusele kehtestatud nõuetes. Selle eelselt ja järgselt korraldas riik mitmeid arendustegevusi kvaliteedijuhtimise toetamiseks pere- ja asenduskodudes. Lisaks üldisemalt sõnastatud

nõuete kehtestamisele ja nende rakendamise toetamisele vähendati kvaliteedi tõstmise eesmärgil hooldusel olevate laste piirarvu asutustes.

Asendushoolduse kvaliteedinõuete uuendamist ja rakendamist peavad asutuste esindajad vajalikuks.



„Mis puudutab kvaliteedi teemasid, siis me igapäevatoos ju järgime seda kvaliteedijuhist ja vastavalt sellele on meil dokumente väga palju. Täna me [...] tegeleme sellega, kuidas neid dokumente vähemaks võtta ja kuidagi rohkem neid kokku panna, et nad ei oleks nii deklaratiivsed.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022b)

Siiski tajutakse mitmeid kitsaskohti riigipoolses valdkonna arendamises ja kommunikatsioonis. Arendustegevuste puhul on asutuste esindajatel tunne, et **riik viib läbi kvaliteedijuhtimise arendamiseks katse- ehk pilootprojekte ilma jätkutegevusteta**. Näiteks on uuendamata 2015. aastast pärinevad sisehindamise juhised asenduskoduteenuse osutajale, mida asutuste esindajad loevad vananenuteks. Asutuste esindajad tunnevad puudust SoM ja SKA poolsetest selgetest sõnumitest kvaliteedijuhtimise arendamise pikemaajaliste eesmärkide, strateegiliste tegevussuundade ja nende omavahelise seoste ning elluviimise ajakava kohta.



„Noh, natuke jääb küsitavaks, kui meid on kaasatud mingitele seminaridele ja siis on justkui mingid instrumendid välja töötatud, mis ei ole nagu töösse läinud — et noh, mis nendest on siis saanud [...]. Et noh, mingitele süsteemidele anti meile nagu ajutine ligipääs, onju, ja midagi me seal tegime — ja minu meelest me tagasisidet ka lõpuks sellele ei saanud. See kuidagi katkes ära. Et selline... noh, just see piloteerimine või see katsetamine ajab meid segadusse praegu, ja just et need erinevad sõnastused — ma ei tea, “sisehindamine” ja “enesehindamine” ja “kvaliteedi...”... noh, mis iganes. Neid on nii palju juba kasutusel olnud.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

Osapoolte jaoks **jääb segaseks uuendatud põhimõtete lisaväärtus asutustele, kes panustasid kvaliteedijuhtimisse ressursse juba enne vaadeldavat perioodi** (nt sertifitseerimissüsteemi EQUASS abil). Arusaamatuse tunnet võimendab kvaliteedipõhimõtete tajumine üldiste nõuetena, mida riik pole aidanud igapäevatoos vaatenurgast lahti mõtestada (nt detailsete ja näiteid sisaldavate juhiste abil). Just praktilise töökorralduse seisukohast tunnevad osad asutused, et kõrgema teenusekvaliteediga pere- ja arenduskodud pole uuendatud põhimõtetest eriti kasu saanud. Samas on madalama kvaliteediga asutuste jaoks riigipoolne surve kvaliteedi tõstmiseks jäänud liialt nõrgaks, olles suunatud kõigile (sh juba algselt kõrgema teenusekvaliteediga) asutustele ühekorraga.



„Minu jaoks on see sisehindamine nii suureks puhutud sealt ülevalt poolt — ma arvan, et selle pärast... see on nagu see, kui ülemus kutsub terve oma... kõik töötajad kokku ja üks hilineb, ja siis ta riidleb ja teeb korraldused kõikidele teistele. Aga see, kes hilineb, see ei saa sellest mitte midagi. [Sisehindamises] oli häid mõtteid [...]. Aga kas see mõjutas ka neid, keda oli vaja mõjutada? Noh, võtke midagi ette ja tehke otse nende asutustega, kui

te tunnete, et kuskilt king pigistab. Miks te karistate nagu absoluutselt kõiki? ” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

Laste pakutava teenuse kvaliteedi tagamine peaks olema aluseks nii iga asutuse hinnakujundusele kui omavalitsuste poolsetele laste paigutamise otsustele. Asutuste esindajaid häirib, et hoolimata riigi poolt asendushoolduse kvaliteedile pühendatud tähelepanust ja ressurssidest **pole võimalikuks saanud erinevates pere- ja asenduskodudes pakutava asendushooldusteenuse kvaliteedi võrdlemine**. See toob muuhulgas kaasa olukorra, kus hinnakujunduse seoses teenuse kvaliteediga pole laiemalt läbipaistev. Edaspidi võib tekkida oht hinnapõhiseks konkurentsiks asutuste vahel teenuse kvaliteedi arvelt.

Laste piirarvu vähendamine on teenusepakujate hinnangul olnud asendushoolduse kvaliteedile **üheselt positiivse mõjuga**. Lisaks laste heaolu suurendamisele on see andnud ka töötajatele võimaluse rohkem sisulist tööd teha. Teenusepakujad näevad positiivse trendina ka seda, et juhtumipõhiselt otsustatakse üha rohkem piirduda näiteks nelja lapsega kuue asemel. Selleks annab omakorda võimaluse teenuse kulupõhine hinnastamine lähtuvalt iga asutusse paigutatud lapse individuaalsetest vajadustest.

Sealjuures leiavad mõned intervjueeritud asenduskodude esindajad, et **kuue lapse piirarv võib endiselt olla liiga kõrge**. Nende hinnangul pole laste erivajaduste tõsiduse tõttu võimalik kuue lapsega pere- ega asenduskodus tagada järjepidevalt kvaliteetset asendushooldust. Tuntakse vajadust laste erivajaduste teemat jõulisemalt tõstada, et juhtida tähelepanu piirarvu vähendamise vajadusele. Leitakse, et ehkki asutusel on õigus võtta ühte perre hooldusele vähem kui kuus last, ei pruugi osad asutused seda õigust kasutada isegi juhtudel, kus see oleks laste heaolu tagamiseks ning töötajate läbipõlemise vältimiseks hädavajalik.

Asutuste esindajate jaoks on **keeruliseks dilemmaks olukord, kus asutuse pere mitmest lapsest on üks tõsiste käitumishäiretega**. Teda KLAT-i suunates kahjustatakse tõenäoliselt tolle noore heaolu, võrreldes võimalusega elada pere- või asenduskodus. Asendushoolduse asutustes puuduvad aga tingimused näiteks sügava traumakogemusega või keerulisemate psühhiaatriliste häiretega laste toetamiseks. Vastav abi pole näiteks pikkade järjekordade tõttu ka väljastpoolt asutust vajaduspõhiselt kättesaadav. Seetõttu võib noore asenduskodus hoidmine kahjustada teiste pere laste heaolu, eriti kui satub ohtu nende turvalisus.



„[...] [M]ina ei ole ka seda meelt, et KLATi peaks minema kõik sellised erivajadusega ja käitumishäiretega [...]. See kinnine asutus parandab võib-olla seda, et ta saab võib-olla teatud koolihariduse sealt selle aja jooksul, onju, aga oluliselt võib-olla seda käitumist ei suudeta ikkagi muuta. Ta tuleb tagasi vabamasse keskkonda, eks, kus on tal sama suur oht sattuda [...] noortevanglasse või kriminaalsele teele.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022b)

Igal juhul näevad asutuste esindajad hädavajalikuna tuua avalikult välja, milline osakaal KLAT-i paigutatud lastest pärineb asendushooldusteenuselt koos põhjuste analüüsi ja järelustega pere- ja asenduskodude tugiteenuste arendamiseks.

Seoses teenuse kvaliteediga andsid **küsitluses osalenud asutuste töötajad väga kõrgeid hinnanguid oma suhetele lastega ja ka asutustesse paigutatud laste võimalustele langetada oma igapäevaelu puudutavaid otsuseid**. Näiteks olid ligi 90% töötajatest nõus või pigem nõus väitega, et nad pühendavad lastele igapäevaselt üks-ühele aega ning ligi 99% vastanutest, et nad on loonud lastega turvalise suhte. Ligi 75% töötajatest leidsid, et lapsed saavad igapäevaelu üle ise otsustada. Veel kõrgemad olid hinnangud laste rolli osas seoses üksikotsustega nagu oma riiete valimine (93,5%) huviringide valik (90%), vaba aja veetmine (88%, sh väljas käimine) ja valikud söögi osas (85%). Siinjuures tuleb arvestada, et tegemist on enesekohaste hinnangutega. Kasvõi ankeetküsitluse vabatäitmisega vastuses anti nii oma kolleegide tegevuse kui asutuste organisatsioonikultuuri poolt lastele avaldatavale mõjule palju negatiivsemaid hinnanguid.

4.4 Asendushoolduse üle teostatava järelevalve tõhustamine

Olukord enne	Tegevuste ja muudatuste tulemused 2021. a seisuga
<p>Asenduskoduteenuse tegevusloa taotlusi hindas ja tegevuslubasid väljastas teenuseosutaja asukohajärgne maavanem. Maavanema ülesandeks oli ka riikliku järelevalve teostamine asenduskoduteenuse osutajate üle.</p>	<p>SKA teostab asendus- ja perekodude pakutava asendushooldusteenuse eel- ja järelhindamist (seoses tegevusloa väljastamisega) ning järelevalvet.</p> <p>SKA töötajatele on pakutud järelevalve metoodika koolitusi.</p>
<p>Olemasolevate nõuete täitmine polnud üle-eestiliselt ühesuguselt tagatud. Nõuete täitmise üle teostatavas järelevalves oli tuvastatud mitmeid puudusi. Asendushooldusele paigutatud laste põhiõigused ega asendushoolduse pakkumiseks eraldatud vahendite eesmärgipärane ja otstarbeks kasutamine polnud tagatud.</p>	

Varasemalt oli esile toodud, et järelevalvet asendushoolduse üle tuleb tõhustada. Järelevalve teostamist asenduskoduteenuse kvaliteedi ja tulemuslikkuse üle on analüüsinud õiguskantsler 2013. aastal valminud asenduskoduteenuse analüüsi raames. Analüüsis on rõhutatud, et järelevalve toimib, kuid see erineb maakonniti. Soovitusena pakkus õiguskantsler, et tuleb tagada riiklik järelevalve asenduskodude kvaliteedi üle õigusaktides sätestatud nõudeid ühetaoliselt sisustades. (Asenduskoduteenuse analüüs 2013)

Dokumendis „Asendushoolduse kvaliteedi tõstmine“ toodi esile vajadus pakkuda järelevalve tegijatele täiendavaid järelevalvemeetodeid ja juhiseid nende kasutamiseks. Soovitavaks tulemuseks oli tagada järelevalvetöötajate ühtne väljaõpe ning ühtlustada järelevalvemeetodeid ja praktikat, et arendada seni pigem sanktsioneeriva iseloomuga järelevalvesüsteemi sisulist poolt, pakkudes seeläbi ka teenuseosutajatele tuge järelevalve käigus ilmnenud puuduste kõrvaldamiseks.

Asutuste järelevalves toimusid 2018. aastal põhimõttelised muudatused. Need tulenesid nii administratiivsetest põhjustest (s.o maavalitsused kaotati) kui ka Riigikontrolli järeldustest järelevalve korralduse seniste kitsaskohtade osas.

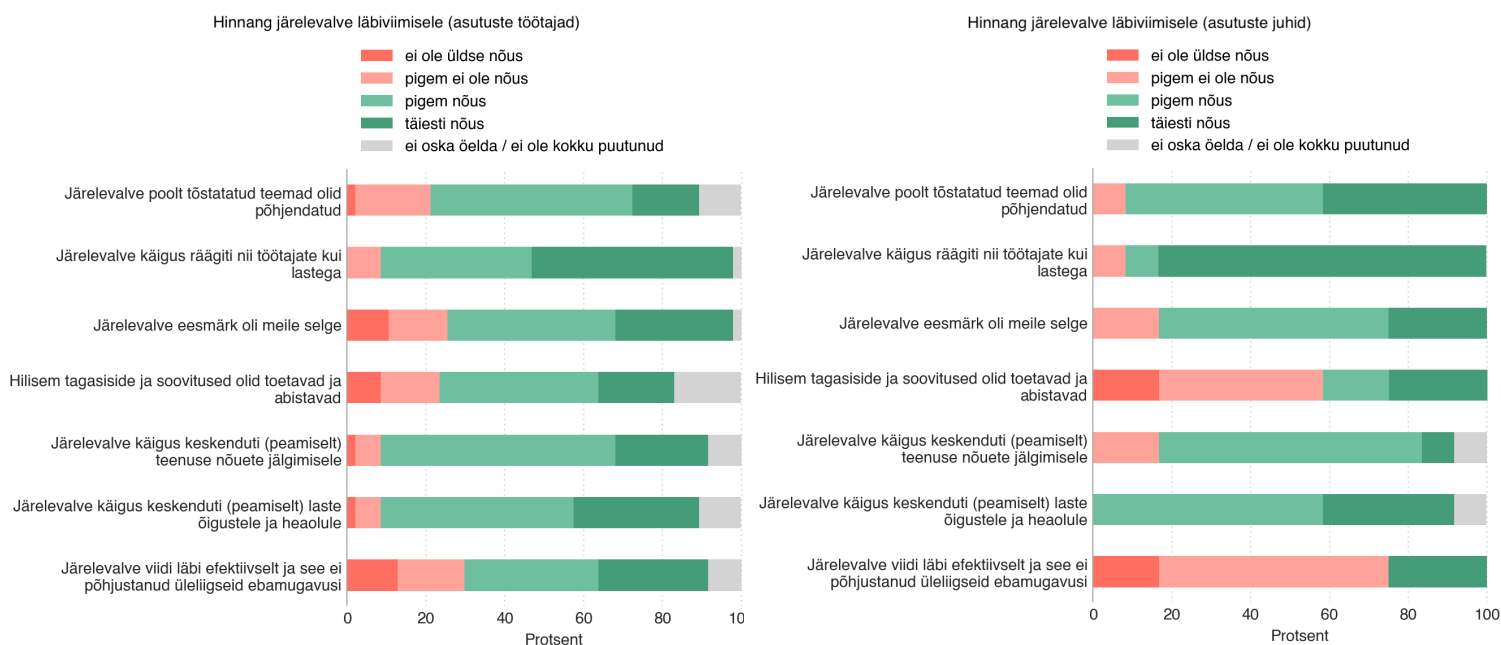
Kõigi osapoolte hinnangul **teostatakse järelevalvet võrreldes varasema perioodiga palju kõrgemal tasemel** nii korralduslikult kui sisuliselt. Peamised aspekte uuest arengutasemest kajastab järgnev tabel (tabel 1).

Tabel 1. Järelevalve olukorra kirjeldus ja hinnangud sellele koos hetkeolukorra ülevaatega.

Olukord enne	Tegevuste ja muudatuste tulemused 2021. a seisuga
Igas maakonnas korraldas asutuste järelevalvet vastav maavalitsus.	SKA kvaliteediosakonna järelevalve talitus korraldab asutuste järelevalvet üle-eestiliselt, vajadusel koostöös sama asutuse lastekaitse osakonnaga.
Järelevalve polnud süsteemne ega regulaarne.	<p>Järelevalve on muutunud süsteemseks, kuna põhineb asutuste ohuprognosidel ning sotsiaalhoolekande seaduses nimetatud kvaliteedikategooriatel põhinevatel fookustel.</p> <p>Alates 2018. aastast on SKA külastanud vähemalt korra kõiki asutusi. Võimekus asutusi tihedamalt külastada SKA-l puudub. Seega on asutuste regulaarne külastamine tagatud, kuid osadel juhtudel liiga pikkade vahedega, arvestades valdkonna kohatist kõrget kaadrivoolavust.</p>
Järelevalvet teostati vaid piiratud ulatuses.	Igal külastusel keskendutakse ohuprognosidest selgunud riskiteguritele ja seadusega kehtestatud kvaliteedikategooriatel põhinevatele fookustele. Ühegi külastuse käigus ei käsitleta kõiki kvaliteedikategooriaid. Seega teostatakse järelevalvet laiemas ulatuses kui enne, kuid siiski piiratud mahus.
Järelevalve läbiviimise meetodika oli	Järelevalve meetodika on mitmekülgne. See põhineb

ühekülgne ning põhines eeskätt dokumentide kontrollil.	külastuse eelsete ohuprognoside aluseks olevatele erinevatest registritest pärit andmetele ja külastuse käigus olukorra vaatlusele, dokumentide analüüsile ja vestlustele nii töötajate kui lastega.
Asendushooldusele paigutatud lapsed ei olnud järelevalve teostamisse kaasatud.	Asutusi külastatakse kellaaegadel, kui seal on eeldatavalt kohal ka lapsed (nt kooliealiste laste puhul peale koolipäeva lõppu). Iga järelevalvekülastus sisaldab ka lastega vestlemist. Järelevalveametnikud on läbinud lastega vestlemise koolituse, mida on korraldatud regulaarselt alates 2018. aastast. Vajadusel kaasatakse külastuse käigus lastega vestlemisse ka SKA lastekaitse osakonna töötaja.
Järelevalve ei taganud tuvastatud puuduste kõrvaldamist.	Vajadusel tehakse asutusele ettekirjutus(ed) ja seatakse tähtaeg nende kõrvaldamiseks. Kuna järelevalvele on seatud eesmärk toetada asutuste arengut, mitte neid karistada, siis puuduste kõrvaldamise kiiruse ja ulatuse osas ollakse paindlikud.

Küsitluse tulemuste põhjal oli kõik järelevalvega kokku puutunud asutuste juhid nõus või pigem nõus väitega, et järelevalve käigus keskenduti (peamiselt) laste õigustele ja heaolule. Asutuste juhid mõistavad järelevalve eesmärki hästi (s.o 83% vastanutest) ja valdav enamus neist peab selle käigus käsitletavaid teemasid põhjendatuks (s.o 92% vastanutest). Rahulolematud ollakse aga järelevalve läbiviimisega. Täpselt kolmveerand vastanud asutuste juhtidest ei leia, et järelevalve oleks viidud läbi efektiivselt ning tekitamata üleliigseid ebamugavusi. Samuti ei leia üle poole asutuste juhtidest (s.o 58% vastajatest), et hilisem tagasiside oleks neile toetav ja abistav. Juhtide hinnangud järelevalvet puudutavate küsimuste lõikes on esitatud joonisel 18.



Joonised 17 ja 18. Asutuste (1) töötajate ja (2) juhtide hinnangud järelevalve läbiviimisele. Allikas: Küsimustik asutusepõhise asendushooldusteenu pakkujatele, 2022.

Küsitluse tulemuste põhjal oli veid üle 80% järelevalvega kokku puutunud asutuste töötajatest nõus või pigem nõus väitega, et järelevalve käigus keskenduti (peamiselt) laste õigustele ja heaolule. Asutuste töötajad mõistavad järelevalve eesmärki juhtidega võrreldes mõnevõrra vähem (s.o 72% vastanutest). Järelevalve poolt käsitletavaid teemasid peetakse töötajate poolt põhjendatuks harvem (s.o 68% vastanutest). Samas on erinevalt asutuse juhtidest töötajad järelevalve läbiviimisega veidi rohkem rahul. Nimelt leiab 62% töötajatest, et järelevalve viidi läbi efektiivselt ning tekitamata üleliigseid ebamugavusi. Samuti leiab 60% töötajatest, et hilisem tagasiside ja soovitusid olid toetavad ja abistavad. Töötajate hinnangud järelevalvet puudutavate küsimuste lõikes on esitatud joonisel 17.

Järelevalve peamiste kitsaskohtadena toovad asutuste esindajad esile probleeme, mida võiks ennetada või lahendada eelkõige selgesõnaline ja avatud suhtlus SKA ning asutuste vahel. Viis näidet on esitatud allpool.

1. **Järelevalve filosoofia.** Nii SKA kui asutuste esindajad leiavad, et järelevalve peaks olema koostööle orienteeritud, pigem nõustav kui sanktsioneeriv ja asutuste arengut toetav. SKA vaatenurgast järelevalve korraldus just sellisena toimibki. Asutused aga tajuvad kogu protsessi pigem kontrolliva ja kritiseerivana. Lisaks mitmetele järgnevalt loetletud aspektidele mõjutab järelevalve kuvandit ametnike tegutsemisviisi perekodudes, mida osad töötajad ja juhid tajuvad liialt jõulise ning perekodu ellu sekkuvana (nt pildistamine, elanike ja töötajate hajutamine eri tubadesse). Samas tuleb siinjuures rõhutada, et protsessi tajutakse väga erinevalt. Osa töötajaid hindab

järelevalveametnikega rääkimise kogemust väga positiivseks ning leiab, et noortelgi oli hea meel, et nende kogemuse vastu siirast huvi tunti.



„[...] (J)ärelevalve peaks olema toetav, mitte selline vigu otsiv, et tuleb nagu sisse, ajab inimesed erinevatesse tubadesse, pildistab, teeb... Noh, sellist asja tegelikult olla ei tohi tänasel päeval.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022b)

2. **Hindamise fookus ja metoodika.** SKA väldib hindamise täpse metoodika jagamist asutustega, et vältida olukordi, kus madalama kvaliteediga asutustel õnnestub enne külastust täita teatud nõudeid formaalselt ilma sisulist kvaliteeti tõstmata. Osades asutustes tekitab aga mõistmatust, millest lähtuvalt järelevalvet teostatakse ning milliste kvaliteedikriteeriumide täitmist kontrollitakse. See omakorda mõjutab seda, kuivõrd professionaalsena järelevalve teostajaid ja protsessi tajutakse.



„Ja seda niinimetatud etaloni meil minu meelest riigis ei ole, mille kohta öelda, et meil on see kvaliteet parem, ja me teostame seda kvaliteeti läbi selliste, selliste, selliste tegevuste, ja nende juhendite kaudu.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

3. **Laste kaasamine hindamisse.** SKA lähtub põhimõttest, et igasse järelevalvekülastusse tuleb kaasata ka lapsi. Seda tehakse vestluse vormis. Osad asutused tajuvad taolist praktikat laste õiguste tugeva riivena, sest vestlus on „vabatahtlikult kohustuslik”, toimub ette teatamata ja võib lapse päevaplaani oluliselt mõjutada (jättes näiteks ilma võimalusest osaleda teraapias või huviringis).



„See lastega vestlus — lapsel peab jääma õigus öelda “ei”, kui ma ei taha võõra inimesega vestelda. See on lapse õigus! Ja kui laps ütleb, et ma ei taha vestelda, ma lähen kohe praegu... mul on buss järgi, ma hakkam kohe teraapiasse minema — ja siis füüsiliselt suunatakse laps tahatuppa... See ei ole lapse hääle kuulamine.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

4. **Asutusega jagatavate soovitude stiil, sisu ja maht.** SKA jätab järelevalveametnikele võimaluse koostada asutustega jagatava järelevalveraporti koos soovitustega isikupärasel stiilis. Sealjuures on järelevalveametnikel lai kaalutusõigus, milliseid teemasid ja millises mahus kajastatakse. See toob kaasa olukordi, kus asutuste esindajate jaoks tunduvad soovitud tasakaalustamata (näiteks rõhutatakse kitsaskohti, toomata esile positiivseid aspekte) või ebaolulised (võrreldes kvaliteedikriteeriumidega, mis asutuse jaoks tunduvad laste heaolu vaatest tähtsamad).



„Ja kui ma siis tagasisidestasin seda [...] ka, et võiks tuua ka välja positiivset — meie töötajad ju ootavad ka... kuna nemad osalesid kõik järelevalves, nad ootavad ka seda tagasisidet. Kurb on lugeda, et meil tõesti midagi nagu hästi ei olnudki. Siis tuli vastus, et järelevalve eesmärk ei ole positiivset välja tuua. [...] Samas kõrval on mul [ühe teise asutuse] akt, kus on väga ilusti kõik välja toodud.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022a)

5. **Sanktsioonide rakendamine.** SKA järelevalve filosoofia seisneb asutuse nõustamises ja toetamises sanktsioneerimise asemel. Seetõttu ei pruugi SKA poolt järgneda koheseid sanktsioone isegi juhul, kui mõnele asutusele on tehtud ettekirjutus ja seda ei täideta. Kuna aga info taolistest tõsisematest rikkumistest levib valdkonnas ka laiemalt, tajuvad teiste asutuste töötajad taoliseid juhtumeid ebaõiglasena ning SKA poolse otsustusvõimetusena.



„[Järelevalveametnik] võib ju pildistada ja kõike teha, aga selle tulemust ikka ei ole, eks. Sa võid ju ka avastada mingid puudujäägid, onju, millele pööratakse tähelepanu, aga kui juht siis ka ei pööra sellele tähelepanu — noh, siis on midagi ikka väga valesti. ”
(Asendus- ja perekodude esindajad 2022b)



„[...] (M)inu arust see järelevalve peaks olema selles mõttes ka sisuline selle poolest, et kui nad hoiatavad, siis nad viivad ka ellu selle. [...] Tegelikult keegi ei julge võtta vastu otsust, et paneme selle asutuse kinni; see asutus ei tööta.” (Asendus- ja perekodude esindajad 2022b)

Administratiivse poole pealt häirib osasid asenduskodusid SKA **nõudmine jagada interneti kaudu (sh tundlikke) isikuandmeid**. Seda tajutakse:

- põhjendamatu lisakoormusena, sest küsitavad andmed juba kajastuvad riigi andmebaasides nagu STAR, H-veeb, TÖRid ja MTR,
- andmekaitse seisukohalt eaturvalisena, kui saata tuleb asendushooldusel olevate laste nimekiri, seda isegi juhul, kui saatmine toimub krüpteerituna.

Samuti soovivad asutuste esindajad suuremat selgust **oma õiguste osas järelevalve protsessis**. Teiste seas on tekkinud järgnevaid küsimusi:

- keda on SKA kohustatud järelevalve teostamisest informeerima, kui konkreetne asendus- või perekodu on mõne suurema asutuse allüksus või kuulub omavalitsusele;
- millistele näiteks kvaliteedijuhtimise põhimõtete rakendamist käsitletavatele asutusesisestele dokumentidele on SKA-l õigus ligipääsu nõuda ja millisel viisil (elektrooniliselt, füüsiliselt kohapeal);
- kuidas tagab SKA konfidentsiaalsuse ja arendusdokumentide puhul ka autoriõiguste kaitse.

Nagu teisteski valdkondades, suhtlevad ka pere- ja asenduskodude esindajad omavahel erinevatel valdkondlikel üritustel ning vahetavad kogemusi. Eelnevas nimistus esile toodud aspektid mõjutavad negatiivselt nii järelevalve kui tervikuna SKA mainet, luues seeläbi negatiivse eelhoiaku inimeste seas, kes pole järelevalvet veel kogenud. Kui järelevalvekülastuste kirjeldused väljendavad seda kogenud inimese subjektiivset kogemust, siis järelevalveraportite stiil ja sisukus on objektiivselt võrreldavad.

TATi raames rahastatud baaskoolitus ei kujunenud osaks järelevalveametnike ettevalmistusest. Samas toimub uutele järelevalveametnikele varasemast põhjalikum tööks ettevalmistus, sh esimese külastuse läbiviimine koos kogenuma kolleegiga.

5. RAHASTAMISE MUUTMINE



Peatükk keskendub alates 2015. aastast asendushoolduse valdkonna rahastamise muudatustele. Alapeatükid on jaotatud eesmärkide järgi, mis seati 2014. aasta lõpus Sotsiaalministeeriumis valminud vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse poliitikasoovituste rohelises raamatus. Muudatuste kirjeldamisel võeti aluseks valdkondlikud seadused, kesksed andmekogud, kohalike omavalitsuste ja asendushoolduse asutuste küsitlused ning kohalike omavalituse spetsialistidega läbi viidud intervjuud.

2018. a SHS muudatuste vastuvõtmise eel esines arutelusid ja ettepanekuid (just kohalike omavalitsuste poolt tõstatatuna), et asendushooldusteenus võiks jääda riigi korraldatavaks abiks, et tagada selle ühetaoline osutamine kõigile abivajajatele. Siiski otsustati, et see ei ole otstarbekas, kuivõrd otsuseid lapse elukorralduse üle teeb eestkostja ehk KOV. Ühtlasi peeti ebaotstarbekaks säilitada senine jäik rahastusmudel, mis sisuliselt tähendas riigi raha kulutamist ilma optimeerimiseta ja lisanduvate ressursside kaasamiseta. Asendushooldusteenuse rahastamisel võeti eesmärgiks, et rahastus peab tulevikus lähtuma konkreetse lapse vajadustest ja tegelikest kuludest. Ühtlasi rõhutati, et teenuse rahastamisse tuleb kaasata lapse enda sissetulekud, mis on riigi poolt talle igakuiseks ülalpidamiseks ette nähtud (näiteks elatis, elatisabi ja toitjakaotuspension). Seega tekitas KOV-i muutuv roll asendushooldusteenuse korraldamisel ja muutuv rahastamismudel vastukajasid ja arutelusid juba enne seadusemuudatuste jõustumist.

Tänaseks on toimunud haldusreform. Siinse uuringu kontekstis on oluline arvestada sellega, et SHS muudatused langesid kokku haldusreformiga, mille käigus paljud omavalitsused ühinesid ning maavalitsuse funktsioonid läksid üle omavalitsustele ja omavalitsusliitudele, samuti osaliselt Sotsiaalkindlustusametile. Seega võib eelduslikult arvata, et muudatuste rakendamise (KOV kui

asendushooldusteenuse rahastaja ja korraldaja) teeb keerulisemaks asjaolu, et samaaegselt on KOV-idel tulnud luua ja käivitada uued struktuurid ühinenud omavalitsuste juhtimiseks.

Asendushoolduse roheline raamat seadis sihiks jõuda asendushoolduse korralduse ja rahastuse mudelini, mis toetab asendushoolduse valdkonna strateegiliste eesmärkide saavutamist, sh perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasvu ning asendushoolduse kvaliteedi tõusu. Võeti sihiks viia rahastamine kohalikule tasandile, eraldades asendushoolduse rahastamiseks vahendid riigieelarvest kohaliku omavalitsuse eelarvesse. (RR 2014: 6)

Eesmärk. Kõrvaldada puudused eri asendushoolduse vormide ja teenuse rahastamisel ning suunata asendushoolduse rahastamine toetama strateegiliste eesmärkide (sh perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasvu ning asendushoolduse kvaliteedi tõusu) saavutamist.

Asendushoolduse rahastamise parendamiseks on rohelises raamatus pööratud tähelepanu järgmistele probleemkohtadele:

- 5.1 Asendushooldusteenuse korraldamise ja rahastamise üleandmine KOV-ile, sh asenduskoduteenuse rahastamise muutmine
- 5.2 Perepõhise asendushoolduse rahastamise muutmine
- 5.3 Asendushooldusele paigutatud lapsele makstavate sotsiaalkindlustushüvitiste, riiklike toetuste ja elatise arvestamine asendushoolduse kulude katmisel

Järgnevalt vaadatakse esile toodud probleemkohtade lahenduskäike ning nende tõhusust.

5.1 Asendushooldusteenuse korraldamise ja rahastamise üleandmine KOV-ile, sh asutusepõhise teenuse rahastamise muutmine

Olukord enne	Tegevuste ja muudatuste tulemused 2021. a seisuga
2018. aastal lõpetati maavalitsuste tegevus. Kõigi 15 maavalitsuse ülesanne oli muuhulgas tagada teenused lastele, kel pole vanemaid või kelle vanemad ei ole võimelised neid kasvatama. Selleks korraldati ja rahastati maavalitsuste kaudu kahte teenust – asenduskoduteenust ja perekonnas hooldamise teenust. Alates 2000. aastatest ei osutanud valdavalt neid teenuseid enam maavalitsused ise (ega	Maavalitsuste tegevuse lõpetamise järel anti teenuse korraldamine üle kohalikele omavalitsustele. Muudeti teenuse korraldust ja nimetusi – varasem asenduskoduteenus nimetati asendushooldusteenuseks ja seda sai hakata osutama kolmel viisil: asenduskodus, hooldusperes (varem perekonnas hooldamine) või perekodus. Viimane oli täiesti uus teenuse osutamise mudel (kuigi sisuliselt olid sellised peretüüpi teenuse osutamise mudelid ka varem olemas, tegutsedes asenduskoduteenuse nime all). Teenuse ümberkujundamise eesmärk oli suurendada perepõhiste

nende hallatavad asutused), vaid erinevat tüüpi (eraõiguslikud, kohalikele omavalitsustele kuuluvad) teenuseosutajad. Maavalitsuste ülesanne oli tagada igale maakonnas elavale ja teenust vajavale lapsele teenuse saamise võimalus, hoida suhteid teenuste osutajatega, sõlmida nendega teenuste osutamise lepingud ja tagada teenuse rahastamine.

teenuseosutamise viiside osakaalu. Täiesti uue teenusena lisandus veel ka järelhooldusteenus, mis on suunatud 18-25-aastastele õppivatele noortele, st nendele, kes asendushoolduselt ellu astuvad. Kohalikele omavalitsustele teenuse üleandmisega kujundati ümber ka teenuste rahastamise ja kohalikele omavalitsustele vahendite jaotamise mudel.

Fookusgrupis osalenud ametnikud leidsid, et nende omavalitsustes **ei ole reeglina eelarveläbirääkimistega muret olnud**. Kuigi omavalitsus peab mitmetel juhtudel asendushooldusele **oma eelarvest juurde maksma**, tajusid ametnikud, et omavalitsus prioritseerib laste heaolu ning lisavahendite leidmine ei ole osutunud probleemiks. Samas tõdeti, et igas omavalitsuses ei pruugi rahastusega nii hästi olla ning seda mõjutab ka poliitiline tahe, lastekaitse spetsialisti või osakonnajuhataja läbirääkimisoskused.



„Ja meil ta käib tavaliselt nii, et me paneme oma osakonnas need numbrid enam-vähem paika — vaatame finantsosakonnaga üle ja vaatame, võtame eelmise aasta kulud ju ka kõrvale ja uue aasta prognoosid ja meil ei ole kordagi olnud seda probleemi, et ma ei saaks mõnele reale seda summat, mis meil sinna vaja on.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Rõhutati, et oluline on olla **teenuseosutajatega tihedas kontaktis ning heades suhetes**, et mh võimalikust hinnatõusust võimalikult varakult teada saada.



„Ja kui hakkab eelarve kokkupanemine, siis selleks ajaks ma ikkagi suhtlen teenuseosutajatega; uurin ka veel telefonitsi näiteks, et mis plaanid neil on, ja kui on mul reaalselt kõrvale panna ka dokumendid, siis ei olegi küsimust. Jah, tuhandeid juurde panna muidugi ei saa, aga usaldus on tekkinud. Kui esimesed korrad oli nagu rohkem vaja oma eelarveid kaitsta, siis nüüd on nagu natuke lihtsam see olukord.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

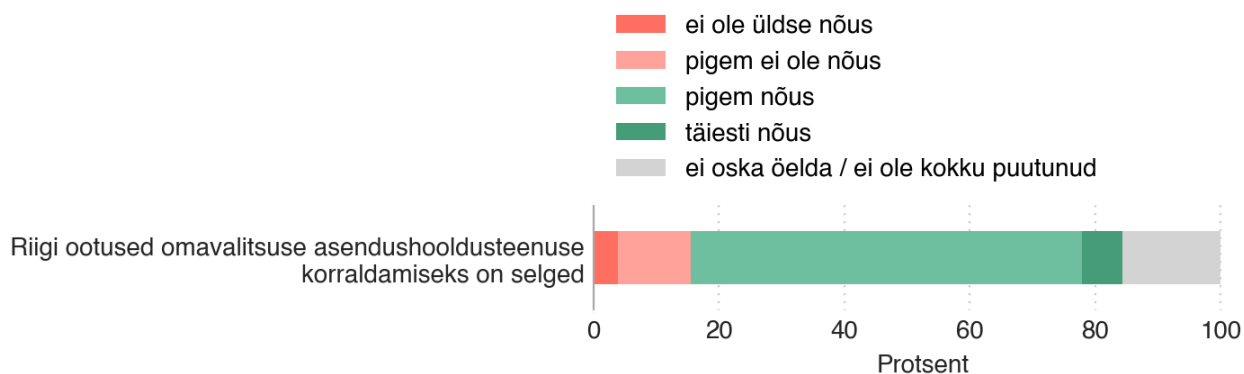
Tajuti, et isegi kui eelarvega välja ei tule, ei saa lapsi ilma abita jätta ning sõltumata sellest, milline on rahastuskeem, **tuleb lastele tagada sobiv teenus**.



„Ja noh, kui jääbki aasta lõpus puudu, ega siis keegi ei ütle ju, et „Ei, sa pead lapse sealt teenuselt ära tooma”. Lapsed peavad teenusel olema ja me peame neid asju tagama.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Küsimustikule vastanute hulgast oli 69% nõus, et riigi ootused omavalitsusele asendushoolduse korraldamisel on selged. 16% selle väitega ei nõustunud.

Asutuste hinnang riigi ootuste selgusele omavalitsuse asendushooldusteenuse korraldamiseks



Joonis 19. Asutuste hinnang riigi ootustele omavalitsuse asendushooldusteenuse korraldamiseks. Allikas: Asendushoolduse küsimustik kohalikele omavalitsuste töötajatele, 2022.

Küsimustikule vastanud omavalitsuse spetsialistidest leidis 34%, et asendushoolduse rahastamise üleandmine kohalikele omavalitsusele on tõstnud teenuse kvaliteeti, 22% ei olnud selle väitega nõus ning ülejäänud ei osanud öelda.

Teistelt eelarveridadelt toetamine

Küsimustikule vastanutest 65% oli nõus, et omavalitsus toetab asendushooldusel olevaid lapsi ka teistest eelarveridadest. 8% vastanutest pigem ei olnud selle väitega nõus ning ülejäänud ei osanud öelda.

Intervjuudes osalenud omavalitsuste esindajad rõhutasid **vajaduspõhist lähenemist** ning töid esile, et pea alati on leitud omavalitsuse eelarvest lisavahendeid lapse põhjendatud vajaduste katmiseks. Küsimustikule vastajad mainisid sagedamini järgmisi asendushooldusel olevale lapsele pakutavaid **täiendavaid toetusi või teenuseid**: huvialaringide tasustamine ja muude harrastustega seotud kulude ning laagrite eest tasumine, tasulise psühholoogi või psühhiaatri teenus, elluastumistoetus, järelhooldustoetus, tugiisikuteenus, vajadusel tasuline lasteaiakoht, transporditeenus, elektroonikatoodete soetamine (mobiiltelefon, sülearvuti), riiete toetus, hambaravi toetus, õppetoeetus. Kõige enam tasutakse täiendavalt just huvitegevusega seotud kulud.

Praeguse süsteemi juures töid küsimustikule vastanud ja fookusgrupis osalenud esile järgmisi murekohti:

- KOV eelarvest on vaja palju juurde maksta.
- Asendus- ja perekodu maksumused on väga kõrged ning eriti erivajaduse või käitumisraskustega laste puhul ei kata riiklik rahastus teenuse maksumust. Hinnad tõusevad kiiremini kui riigi poolt antav toetus.

- Koroonaviiruse levik on toonud ettenägematuid lisakulutusi, mida on tulnud katta omavalitsuse eelarvest.
- Asendushoolduse rahastamine toetusfondi kaudu ei ole mitte vajaduspõhine, vaid hetkepõhine ning tasub nende laste kulude eest, kellele omavalitsus võib, kuid ei pea teenust osutama, mistõttu on keeruline eelarvet planeerida.
- Rahastamine seab asenduskodudes olevaid lapsi hooldusperedes olevate lastega võrreldes kehvemasse seisu ning ei ole õige, et üks asendushoolduse liik doteerib teisi.
- Kuna rahastamisel lähtutakse vaid kaks korda aastas fikseeritud seisust, on eelarvet raske planeerida. Lapsed liiguvad nii teenusele, teenuselt välja kui teenuste vahel ka muudel aegadel.

Positiivse aspektina tõsteti esile, et **omavalitsused on saanud teadlikumaks hindade kujunemisest** ning teenuseosutajate vahelisest konkurentsist asendushoolduse valdkonnas, varasemalt ülevaade sellisel määral puudus. Mitmed intervjuus osalejad leidsid, et toetusfondi põhine rahastamine on piisavalt **paindlik** (sh raha jaotamine aasta jooksul kahes osas).



„Mul puudub see eelnev kogemus, kui maavalitsustel oli see otsustusvõime või maksmisvõime. Aga mina ütleks küll, et omavalitsusele toob see [uus rahastamissüsteem] lapsed lähemale.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Tehti ettepanek, et riik võiks sätestada **piirmäärad** asenduskodu ja perekodu teenuste maksumusele, kuna kvaliteet ja tasu ei ole vastavuses. Samuti tehti ettepanek kaaluda seadusandluse leevendamist, et asendus- ja järelhooldusteenuse riigipoolsest toetusest saaks rahastada kuni 26-aastaste noorte teenuseid ka siis, kui nad ei õpi täiskoormusega tavaõppes. Näiteks toodi noor, kes oma madalamast vaimsest võimekusest tulenevalt jätkab õppimist Astangu kutsehariduskeskuse toimetulekuõppes, kuid riigi rahastusega järelhooldusteenusele enam ei kvalifitseeru.

Asutuste hinnastamispoliitikaga oli lastekaitseseptsialistidel erinevaid kokkupuuteid. Toodi näiteid nii väga läbipaistvast hinnastamisest ja usaldusväärsetest koostööpartneritest kui erimeelsustest ning vähesest läbipaistvusest.



„Meil on täpselt sama selle ühe asutuse puhul. See teine asutus ongi just see, mille tasandil meil on tekkinud neid erimeelsusi — ehk siis ma ei tea, millest see hind koosneb. Mul puudub nagu ülevaade, mida mu laps... kas ta saab lihtsalt hoitud sellel teenusel selle raha eest? Mida see nagu sisaldab? Aga just positiivses võtmes nagu see teine asutus — noh, kuni sinnamaani, et isegi need lapse isiklike kulude katteks tehtud kulud, see 240 eurot on mul lausa tabelina lahti toodud, sendi haaval, kuhu see lapse peale on kulunud.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Teenusepakkujate hinnangul aitas rahastusmudeli muudatus tuua esile valdkonna senise alarahastatuse. Nüüd on asutustel võimalus kujundada teenuse hind, mis vastab tegelikele kuludele ja aitab tagada

organisatsiooni jätkusuutlikkuse. Osades asutustes on see andnud võimaluse ka otseselt tõsta laste elukvaliteeti. Kulude struktuur muutus läbipaistvaks ja ilmnisid võimalused teatud laste ja perekodu perede puhul kulusid suurendada. Intervjuudes osalenud teenuseosutajate vaatest on rahastuse üle otsustamise liikumine omavalitsustesse **suurendanud omavalitsuste esindajate huvi** lapse heaolu ja käekäigu vastu.

Tegelikel kuludel põhinevaks hinnakujunduseks on vähem võimalusi osades omavalitsustele kuuluvates asenduskodudes. Omavalitsus ei pruugi asenduskodudes oma hindu tegelike kuludega vastavaks tõsta juhtudel, kui näiteks asutuse kommunaal- ja halduskulude katmiseks leitakse võimalusi **omavalitsuse teistelt eelarveridadelt**. Taolise subsideerimisega hoitakse kokku asendushoolduse sihtotstarbelisi eelarvevahendeid.

Osad asutused leiavad, et **ka uue süsteemi järgi omavalitsustele eraldatav summa on liiga väike**. Teatud omavalitsustes on võimalik pakkuda kvaliteetset asendushooldust ainult juhul, kui riigi eraldisele makstakse iga-aastaselt omavalitsuse eelarvest juurde. Samas loob see **ebakindla** olukorra, kus asendushoolduse kvaliteet sõltub näiliselt keskselt rahastatud süsteemi puhul ikkagi kohaliku tasandi poliitilistest otsustest.

Rahastuse osas on esinenud juhtumeid, kus omavalitsus avastab aasta lõpus ülejäägi ning asub seda siis kõigi vahenditega kulutama, et vältida olukorda, kus järgmisel aastal toetussummat vähendatakse.

Ühe riskina tajuvad asutuste esindajad võimalust, et omavalitsused võivad hakata eelistama laste paigutamisel asutustesse **ainult madalamat hinda**. See võib asutuste esindajate hinnangul juhtuda olukorras, kus omavalitsus ei oska näha või väärtustada kõrgema hinnaga kaasnevat kõrgemat kvaliteeti. Samas otsivad omavalitsused asenduskodu kohti eelkõige väga keerulise taustaga lastele. Kuna asenduskodudele sellistes olukordades sageli alternatiivid puuduvad, on asutusepõhise hoolduse pakkujatel siiski võimalik ka erivajadusega kaasnevad kõrged lisakulud teenuse hinda arvestada ning omavalitsused on valmis tasuma. Kuna paigutamise hetkel omavalitsusel sageli valikut pole, **tekivad vaidlused ja läbirääkimised pigem teenuse osutamise käigus**.

5.2 Perepõhise asendushoolduse rahastamise muutmine

Olukord enne	Tegevuste ja muudatuste tulemused 2021. a seisuga
Asendushoolduse rahastamine toimus maavalitsuste kaudu, perepõhist hooldust eelistavat koefitsienti ei rakendatud. Perepõhist ja asutusepõhist hooldust rahastati erinevatel alustel – asutusi maavalitsuste kaudu fikseeritud summas	Kohalike omavalitsuste asendushoolduse sihtotstarbeline rahastamine toetusfondi kaudu perepõhist asendushooldust eelistava koefitsiendi põhiselt. SHS § 4511 lg 3 sätestab kõigi asendushooldusteenuse vormide (asenduskodu, perekodu, hoolduspere) puhul

ning peresid SKA kaudu fikseeritud summas, vajaduspõhisus pigem puudus.	sarnastel alustel teenusel viibivate laste kulude katmise ehk lapse isiklike kulude katteks peab igakuiselt tegema kulutusi keskmiselt 240 euro ja iga-aastaselt vähemalt 2880 euro ulatuses. Oluline on katta kulusid vajaduspõhiselt ning tugineda kogu sotsiaalhoolekande alusprintsibile, milleks on isiku abivajadusest lähtumine. Omavalitsuse ülesandeks on eestkostjana tagada nii lapse isiku- kui varahoolduse kaitse.
SHS sätestas, et hoolduspere vanemat tasustatakse vähemalt ühe neljandiku ulatuses töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud kuutasu alammäärast ühe lapse hooldamise kohta.	1.07.2020 jõustus SHS muudatus, mille kohaselt tõusis hooldusperede rahaline toetamine kaks korda – toetuse või tasu miinimummääraks on pool töötasu alammäärast lapse kohta. Summa saab välja maksta nii toetuse kui tasuna.

Kogu teenuse riigieelarvest finantseerimise summa eraldatakse kohalikele omavalitsustele **toetusfondi kaudu** (st sihtotstarbega) asendus- ja järelhooldusteenuse osutamiseks.

Selleks, et motiveerida asendushoolduse puhul kohalikke omavalitsusi pingutama perepõhiste teenuste leidmise ja kujundamise nimel, loodi teenuse finantseerimise **koefitsientide süsteem**, mille kohaselt on teenuseliikidele määratud erinevad koefitsiendid. Teenuse osutamisel:

- hoolduspere on koefitsient 2,0 (asendushooldusteenus)
- asenduskodus on koefitsient 2,3 (asendushooldusteenus)
- perekodus on koefitsient 2,4 (asendushooldusteenus)
- järelhooldusel on koefitsient 1,0 (järelhooldusteenus).

Nendest teenuse osutamise viisidest on omavalitsuste jaoks vahetute kulude mõttes (teenuse osutamise kulud) **soodsaim** hooldamine hoolduspere. Teenuse KOVidele üleandmise planeerimisel oli ühikuhinnaks arvestatud 500 eurot kuus, faktiliselt kujunes esimesel aastal koefitsiendi 1 väärtuseks 560 eurot kuus. Teenuse rahastamiseks riigieelarvest kohalikele omavalitsustele eraldatud summa kujunes ajaloolisel põhimõttel varem maavalitsuste eelarves olnud asenduskodude toetusest, perekonnas hooldamisel oleva lapse toetusest ja elluastumistoetusest. Riigieelarve läbirääkimiste käigus seda summat mõnevõrra korrigeeriti. Lõplik ühikmaksumus saadi, jagades kogu eraldatud summa teenuse saajate arvuga. Seega kujuneb arvestuse aluseks oleva ühiku hind riigieelarvest asendus- ja järelhoolduseks **eraldatavate vahendite mahu ja teenusel olijate arvu jagatisena**. Seni on igal aastal kogusummat toetusfondis suurendatud.

Asendushoolduse vahendite eraldamisel kohalikele omavalitsustele **arvestatakse maha varasemate aastate vahendite jääk**. Faktiliselt on omavalitsustel kasutada nii eelarveaastaks eraldatud toetus kui varasem jääk. Asendushoolduse rahastamise muutmisest alates on üks arutelukohti olnud KOV-ide kasvav vahendite jääk ja samal ajal teenuse osutajate (ja ka KOV-ide) kriitika teenuse alarahastusele. Seepärast vaadeldi käesolevas uuringus teenuse kulude ja jäägi dünaamikat aastatel 2018-2021 (tabel 2). Teenuse käivitamisel 2018. aastal tekkis teenuse vahendite jääk (ligikaudu 10%), st omavalitsused kulutasid 10% vähem kui vahendeid eraldati. Järgmisel aastal kasvas jääk 19,5%-ni ehk ligikaudu 3,8 miljoni euroni. Aastal 2020 vähenes vahendite jääk ligikaudu 1 miljoni euro võrra ja aasta lõpu jäägiks osutus 2,9 miljonit eurot, mis moodustas 13,1% kasutada olevate vahendite (eraldatud toetus ja varasem jääk) mahust. Aastal 2021 vähenes jääk 871 360 euroni, mis moodustas 4,2% kasutada olevatest vahenditest. Teenuse käivitamisele järgneval aastal kasvas jääk oluliselt, kuid on selle järel vähenenud ja on 2021. aasta lõpul suhteliselt väikeses mahus. Seega trendina vaadates ei saa jäägi mahtu pidada oluliseks teenuse finantseerimise probleemkohaks. Omavalitsuste kaupa analüüsidest varieeruvad jäägi osakaalud märkimisväärselt, nagu tuli välja ka uuringu käigus läbiviidud intervjuudest.

Omavalitsuste kaupa asendushooldusteenuse osutamiseks eraldatud vahendite jäägi analüüsimisel tuleks arvesse võtta jäägi jaotust omavalitsuste vahel. Tabelis 3 on välja toodud omavalitsuste jaotus vahendite jäägi lõikes. Sellest nähtub, et kolme neljandiku (so 59 KOVi 79-st) omavalitsuste jääk moodustab aastal 2018-2021 vaid 13%-24% kogu jäägi summast. Samas kui 10% ehk kaheksa omavalitsuse jääk moodustab 52%-58% jäägist. St jäägi osakaal üksikul omavalitsusel võib küll olla suur, kuid teenuse vahendite jäägi kogumahust ei pruugi see olla oluline osakaal (va mõned suuremad, suure teenusel olijate arvu ja suurema jäägiga, KOVid). Selle põhjus on väikesed teenuse saajate mahud ja samas kallis teenus. Näiteks 2020. aastal oli pooltes omavalitsustes asendus- ja järelhooldusteenusel kuni 6 last (üle 20 teenusel oleva lapse on vaid kümnes kohalikus omavalitsuses). Nii väikeste teenuse mahtude juures on igal teenusel liikujal (nt aasta kesksel täisealiseks saamine või asenduskodust hooldusperre teenusele liikumine) suur mõju teenuse kulule ja jäägi tekkimisele või ka selle vähenemisele.

Tabel 2. Asendushooldusteenusteks eraldatud vahendid, vahendite kasutus ja jääk (2018-2021) (eur)

	2018	2019*	2020*	2021
Asendus- ja järelhooldusteenuse rahastamiseks kohalikele omavalitsustele eraldatud toetusfondi vahendid	16 888 098	17 788 000	18 431 000	18 030 852
Kohalike omavalitsuste muud vahendid asendus- ja järelhooldusteenuseks	73 954	88 284	292 213	801 214
Kulutused				

asendus- ja järelhooldusteenuse osutamiseks	15 082 532	15 531 127	19 069 502	20 439 133
asendus- ja järelhooldusteenuse korraldamiseks	58 609	343 604	580 028	455 112
Kokku kulutused	15 141 141	15 874 731	19 649 530	20 894 245
Jääk järgnevas aastaks (korrigeeritud)	1 820 911	3 822 464	2 933 539	
s-veebis jääk aasta lõpus (ülemisel real on parandustega jääk)	1 820 911	3 976 825	2 896 148	871 360
Jäägi osakaal kogu kasutada olevatest vahenditest (toetus ja varasem jääk)	10,8%	19,5%	13,1%	4,2%

Allikas: Sotsiaalministeerium, S-veeb. 2019. ja 2020 aastate andmed on avaldatud koos 2021. aastal tehtud põhjendatud parandusega

Mõningase jäägi tekkimine ja isegi selle planeerimist ühe kuu teenuse kululude mahust (so ca 10%) võib pidada optimaalseks, sest teenuse rahastamine on fakti- ja mitte vajaduspõhine, st aasta jooksul on esinenud teenuselt lahkumist ja KOVi jaoks soodsamatele teenustele (nt hooldusperre) liikumist. Finantseerimise küsimus võib kriitilisemaks osutada lähiaastatel, sest 2021. aastal moodustas jääk vaid 4% kasutada olevate vahendite mahust.

Tabel 3. Asendushooldusteenuseks eraldatud vahendite jäägi jaotus KOVide osakaalu lõikes (2018-2021)

	2018 a		2019 a		2020 a		2021 a	
	jäägi summa, eur	jäägi osakaal, %	jäägi summa, eur	jäägi osakaal, %	jäägi summa, eur	jäägi osakaal, %	Jäägi summa, eur	jäägi osakaal, %
39 (50%)	101 948	6%	273 240	7%	144 543	5%	1 236	0%
20 (25%)	309 389	17%	662 700	17%	531 993	18%	117 495	13%
12 (15%)	468 817	26%	778 510	20%	663 518	23%	249 623	29%
8 (10%)	940 760	52%	2 262 377	57%	1 556 096	54%	503 007	58%

79 (100%)	1 820 914	100%	3 976 827	100%	2 896 150	100%	871 361	100%
-----------	-----------	------	-----------	------	-----------	------	---------	------

Allikas: autorite arvutused KOV toetusfondi andmete alusel.

Rahastuse muutuse ja teenuse sisueesmärkide saavutamise kooskõla tuleks analüüsida teenuse osutamise viiside ja nende finantseerimise muutuste vaates. Allpool olevas tabelis on esitatud kokkuvõtte, mille põhjal saab teha järgmised järeldused:

- oluliselt on suurenenud on perekodus teenuse pakkumine (asenduskodus teenusel olevate laste osakaal kõigist asendushooldusel olevatest lastest on vähenenud kolme aastaga 25% ja suurenenud on peamiselt perekodus teenusel olevate laste osakaal), mis on kooskõlas reformi sisueemärgiga suurendada peresarnaste hooldusviiside osakaalu³⁷;
- asendushooldusel olevate laste arvu vähenemise ja asendus- ja järelhoolduseks riigieelarvest eraldatavate toetusfondi eraldiste kasvuga on kasvanud teenuse rahastuse ühikhinnad võrreldes 2018. aastaga (samas on see 2021. a vähenenud, kuid siiski suurem kui reformi alguses; toetuse eraldamise ühikhind ühes kuus: 2018 a – 560 eurot, 2019 a – 693 eurot, 2020 a – 826 eurot, 2021 a – 763 eurot);
- nii ühikuhindades (kulu lapse kohta) kui ka kogukulude osakaaludena on kasvanud peresarnaste (hoolduspere ja perekodu) teenuse osutamise viiside osakaalud (perekodu osakaalu kasv ligi kaks korda);
- tegelikud teenuse osutamise ühikkulud eri tüüpi asendushoolduseteenuse viisidel (hoolduspere, perekodu, asenduskodu) on väikesemad nende finantseerimise arvestuslikest ühikkuludest, mis võimaldab kinnitada küsitlusest saadud infot, et omavalitsused pakuvad juurde teisi kaasuvaid teenuseid. See oli ka üks reformi sisueesmärke.

Tabel 4. Asendushoolduseteenuse saajate arv ja tegelikud kulud (eur) 2018 ja 2020 aastal

Teenuse tüüp	2018			2020		
	Arv ja osakaal	Kulud kokku ja osakaal	Kulu lapse kohta	Arv ja osakaal	Kulud kokku ja osakaal	Kulu lapse kohta
Asendushooldus teenus	1313 100%	14,915,817 100%	11,360	1135 100%	18,143,964 100%	15,986
sh hoolduspere	179 14%	532,063 4%	2,972	185 16%	1,055,098 6%	5,703
sh perekodus	404	4,539,034	11,235	598	10,629,395	17,775

³⁷ Seletuskiri (2017) sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde lk 49. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78742cf5-f1d8-4791-a2cc-69e3dc8ba598>

	31%	30%		53%	59%	
sh	730	9,844,720		352	6,459,471	
asenduskodus	56%	66%	13,486	31%	36%	18,351

Allikas: S-veeb ja autorite arvutused.

Jäägi tekkele on mitmeid seletusi. Võib oletada, et uue süsteemi rakendamisel ei teadnud omavalitsused täpselt, kuidas käituda ning raha nõ koguti. Jäägi tekkimist lähemalt uurides ning omavalitsuste põhjendusi analüüsidest ilmneb, et jäägi tekkimise **põhjused on erinevad**. Mõningatel juhtudel ei osatud täpselt öelda, kuidas ja mis põhjusel jääk tekkis. Selgitustena pakuti välja nii seda, et esialgu, kui toetusfond tekkis, tasuti ikka rohkem omavalitsuse eelarvest, kui ka asjaolu, et kui lapsed aasta jooksul teenuselt lahkusid ja neid oli mitmeid, jäi raha üle. Samuti suurendas jääki see, kui noor ei läinud järelhooldusteenusele, vaid jätkas ilma teenuseta. Tajuti, et riigi ootus on, et jääki ei tekiks, kuid samas ei nähtud jäägi tekkimises probleemi olukorras, kus laste vajadused on kaetud.



„Me ei ole nagu küll selleks, et kindlasti raha peab nulli minema, nüüd saame natuke rohkem laristada — noh, seda me ei ole teinud. Kui jääb jääk, siis jääb jääk.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)



„Meile andis juurde hästi palju see, kui me saime aasta alguses — eelmine aasta äkki siis — toetusfondi rahad ja siis pärast seda neli last läksid meil koju tagasi. Ehk siis nende raha jäi meile kasutada. Meie lapsed elavad väga hästi, sest meil jääb raha alles ka teenuste või nende erinevate vajaduste katmiseks, oma teenuste korraldamiseks sellest rahast. Me saame hooldusperedele maksta väga palju suuremaid summasid kui KOVid tegelikult maksavad ja meil on ikka veel üle. Me ei tea, mis me selle rahaga peale hakkame.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Jäägi tekkimist selgitati ka sellega, et laste hooldus, kes on paigutatud **perekodusse**, tasutakse küll asutuse koefitsiendi alusel, kuid **kulu hinnati enamusel juhtudel väiksemaks kui asenduskodude puhul**. Toodi esile, et jääki on kasutatud **vaid laste kulude** ning mitte omavalitsuse enda üldise korraldusega seoses tekkinud kulude katteks. Mõnel juhul oli küll varasemalt esinenud jääk, kuid **erivajadusega laste hulga suurenedes jääk vähenes**.



„Meil ka varem oli jääk alati, aga nüüd, kui meil on lapsed kallimal teenusel, paar psüühika erivajadusega last, siis ei ole meil jääki enam tekkinud. Me oleme püüdnud siis kohaliku omavalitsuse rahastamisega nagu katta neid puudujääke selles mõttes, et lapsed ei peaks kannatama.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Väljendati rahulolematust olukorraga, kus omavalitsusel on keeruline prognoosida, **kas konkreetsel aastal tekib ülejääk või puudujääk.**



„Tänaseks oleme seisus, kus paistavad jääkide asemel juba puudujäägid... Seetõttu peame tegema muudatusi senises lähenemises. Täiendavate kulude hüvitamiste osas (näiteks lapse huvitegevus, laagrid, spordivahendid, tehnika, mööbel jms) on nüüdsest lähenemiseks, et neid vajadusi peaks suutma pere või asenduskodu katta üldiselt oma igakuise toetuse/ pearaha arvelt. Lisakulusid hüvitame vaid erandlikel juhtudel. Ei ole rahul käsitlusega, kus kord on raha üle ja tasume kõik, mida keegi soovib, siis jälle on raha puudu ja ei maksa midagi. Lähenemine peaks olema stabiilne, et tasutakse kulud lähtuvalt lapse/noore vajadustest.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Kokkuvõtlikult võib öelda, et jäägi tekkimise põhjused on väga erinevad ning kui ühel aastal tekib jääk, võib järgmisel aastal olla juba silmitsi olukorraga, kus vahenditest on puudus. Kindlasti mõjutab seda, kui täpselt eelarvet õnnestub planeerida, suhted ja läbirääkimised teenuseosutajatega ning üldine hinnatõus. Murekohana tõsteti ka esile, et **eestkostelt järelhooldusele suunduvate noorte eest riik toetust ei maksa.**



„Päris esimesel aastal meil tekkis ka jääk ja tekkis täpselt sellepärast, et üks noor ei läinud järelhooldusteenusele, vaid läks oma ellu. Aga eelmine aasta me maksime päris korralikult valla eelarvest juurde... ma julgen arvata, et tugeva ühe kolmandiku maksime juurde.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Uuringus osalenud ametnike sõnul on perepõhine hooldus eelistatud variant, **sõltumata rahastusvormist**, kuid perepõhise hooldust ei õnnestu alati pakkuda hooldusperede nappuse tõttu. Samas oldi teadlikud, et koefitsiendipõhise rahastamise üks eesmärke on soodustada perepõhisele hooldusele paigutamist. Toetusfondiga tuldi paremini toime nendes olukordades, kus lapsi ei olnud palju ning kus lapsi oli võimalik paigutada rohkem hooldusperesse. Kitsaskohana nimetati asutusepõhise hoolduse (eriti asenduskodude pakutava teenuse) **kõrget maksumust**, mida riigipoolne toetus ei kata. Eelarvega on aidanud välja tulla ka järelhoolduseks määratud rahade kasutamine.



„Meid justkui päästab see, et meil on tõesti kaks hooldusperes ja kaks on asutuses ja tänu sellele me tegelikult selle riigi rahaga toime tuleme, sest need... kui me vaataks ainult neid, kes on asutuses, siis oleks me ka oma eelarvega lõhki ja peaksime kõvasti sinna peale maksuma.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Väljendati ka seisukohta, et koefitsiendipõhine rahastamine jääb **segaseks**. Kuigi sel teemal intervjueriti lastekaitsega tegelevate osakondade juhatajaid, kes on lastekaitse spetsialistidega võrreldes

rahastamisega rohkem kursis, polnud ka nemad mitmes kohas päris kindlad, kuidas eelarvestamine käib; suurema osa eelarvestamisest teeb aga finantsosakond.



„See koefitsient on nagu selline... väga selline segane ja arusaamatu minu jaoks siamaani olnud. Aasta alguses vaatad, palju raha antakse, ja siis arvutad midagi kokku ja siis saad mingisugused plaanid teha, kuidas sa nagu aasta läbi sellega toimetada saad. Aga meil on küll... mina ise tunnen küll, et meil on hästi ja sellest on abi ja see on andnud nagu suuremad võimalused siis ise otsustada, kuidas ja mida meie lapsed saavad.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Nii fookusgruupiintervjuudest kui küsimustiku vastustest hakkas silma, et praegune rahastamine ei kata reaalseid kulusid just erivajadustega laste ja suurema hooldusvajadusega laste puhul. Tuleviku vaates rõhutati, et taolisteks olukordadeks võiks olla toetusfondist tagatud lisarahastus.

Raha väljamaksmine kahes osas (90% ja 10%)

Fookusgruupiintervjuus osalenud ametnikud ei tunnetanud, et toetusfondi kaudu rahade välja maksmine kahes jaos (aasta alguses 90% ning keskel 10%) oleks oluline või mõjutaks eelarve planeerimist. Leiti, et omavalitsus suudab üldjuhul ka omavahenditest võimalikke kõikumisi katta, kuid oluliseks peeti, et teataks, milliste summadega arvestada.



„Selles mõttes nagu vahet pole, kas mul on see 90% siin aasta alguses ja 10% hiljem. Tõesti, KOV on piisavalt võimekas, et teha need kulutused, vaatamata sellele, et millal need rahad nagu tulevad.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Väljendati ka seisukohta, et kahes osas rahade väljamaksmine on hea ja paindlik lahendus ning juunikuus ümberhindamine võimaldab saada lisarahastust ja annab mänguruumi.



„Kui see 10% jääb sinna sügise poole ja näiteks üks laps läheb asendushoolduselt ära järelhooldusele, siis saame väikese kopika lisaks.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Seega võib järeldada, et kahes osas maksmine on olnud mõistlik süsteem – osadele omavalitsustele on taolisest lahendusest abi ning need, kelle jaoks muudatus pole olnud oluline, ei toonud süsteemi juures esile negatiivseid aspekte.

Tulubaas vs toetusfondi põhine rahastamine

Intervjuus osalenud omavalitsuste esindajatel ei olnud tugevaid eelistusi selles osas, kas riik peaks raha eraldama toetusfondi kaudu või üldisemalt tulubaasi. Leiti, et tulubaasi andmise puhul oleks veidi

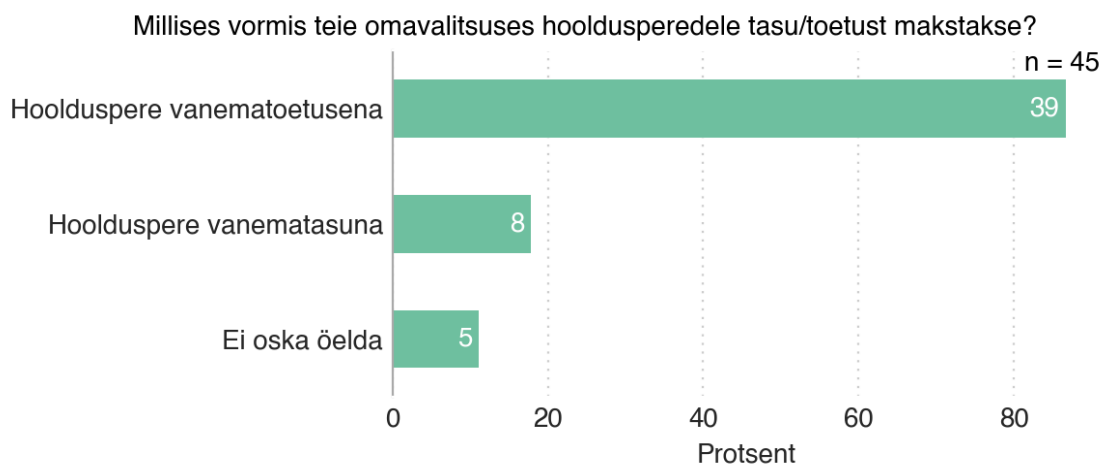
rohkem paindlikkust, mh erivajadusega laste kulude katmisel. Samas rõhutati, et olukorras, kus raha läheks üldisemalt sotsiaalvaldkonna eelarvesse, tuleks vastutaval ametnikul ilmselt oma teema eest rohkem seista. Uuringus osalenud omavalitsuste esindajad ei näinud selles probleemi, kuid tõdesid, et omavalitsuseti võib olukord erineda ning rolli mängib ka poliitiline tahe.



„Tundub, et need otsused käivad nagu kõrgelt ja kaugelt üle meie peade. Kui ta tuleb [muudatus rahajagamises], ega siis elame ikka edasi ja eks raha kulutame nagunii ära.”
(Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

Hooldusperede tasustamise kohustus ja selle kahekordseks tõstmine

Omavalitsused eelistavad tasustada hooldusperesid vanematoetuse, mitte vanematasu vormis. 87% vastanutest ütlesid, et nende omavalitsuses makstakse hooldusperele tasu hoolduspere vanematoetusena, ning 18% vastasid, et hoolduspere vanematasuna (ühes omavalitsuses võib samaaegselt olla erinevaid tasustamise viise), vt joonis 20. Tuleb eristada, et vanematasu puhul on perele tagatud ka sotsiaalsed tagatised ja see on riiklikult eelistatud tasu maksmise viis. Ka perele küsimustikus tõid vastajad tasude teema omal algatusel probleemkohana esile: „[V]õiks ka tööaastad töötatud aastate eest tulla”. Küll aga on vanematasu omavalitsuse jaoks kulukam, kuivõrd lisanduvad ka maksud. See omakorda seab osad kasuvanemad ebavõrdsesse olukorda.

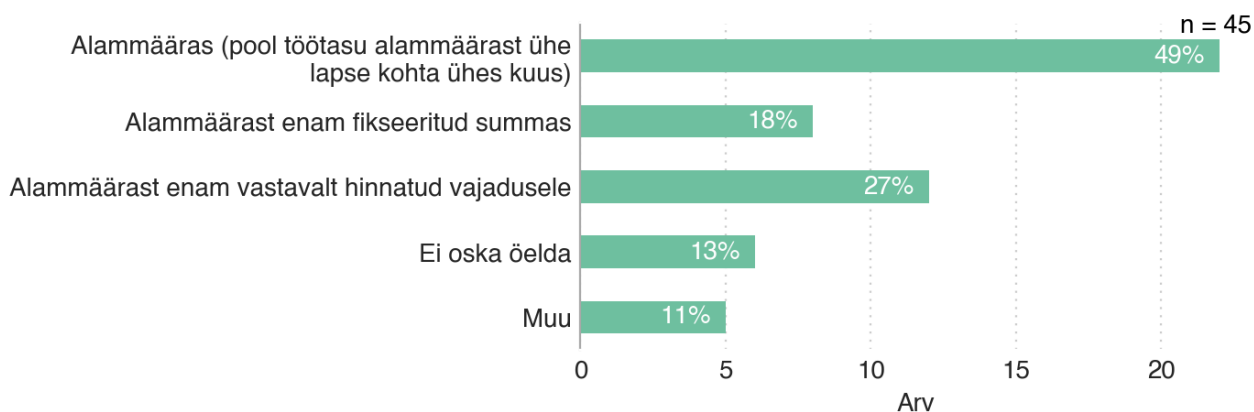


Joonis 20: Kohalikes omavalitsustes hooldusperedele makstava toetuse ja tasu liik, %. Allikas: Asendushoolduse küsimustik kohalike omavalitsuste töötajatele, 2022.

Omavalitsused hindavad rahalist tuge oluliseks. Küsimustikule vastanutest 49% oli täiesti nõus või pigem nõus väitega, et hooldusperedele pakutav rahaline tugi on julgustanud peresid hoolduspereks saama. 18% ei olnud väitega pigem või üldse nõus. Küsimustikule vastanutest 53% oli nõus, et hooldusperesid toetatakse rahaliselt piisavalt ja 16% ei nõustunud. Vastanutest 43% oli nõus väitega, et hooldusperedele pakutav rahaline tugi on suurendanud pere võimalusi olla üheaegselt hoolduspereks mitmele lapsele. 16% selle väitega ei nõustunud.

Suur hulk omavalitsusi tasustab hooldusperesid suurema summaga kui ettenähtud riiklik alammäär. 27% omavalitsuste töötajatest vastas, et hooldusperesid toetatakse alammäärast enam vastavalt hinnatud vajadusele ning 18%, et toetatakse alammäärast enam fikseeritud summas. Ligi pooled omavalitsused (49%) on jäänud siiski alammäära juurde.

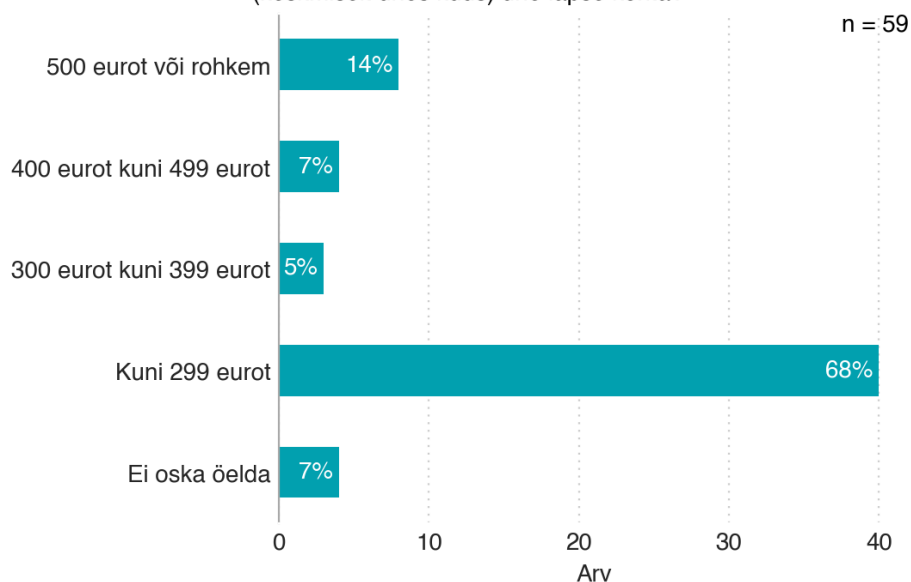
Millises ulatuses teie omavalitsuses hooldusperesid hoolduspere vanematoetuse või -tasuga toetatakse?



Joonis 21. Kohalikes omavalitsustes hooldusperedele makstava toetuse ja tasu ulatus, arv ja osakaal. Allikas: Asendushoolduse küsimustik kohalike omavalitsuste töötajatele, 2022.

Perede vastustest hoolduspere lapse toetuse osas selgub, et põhiosa perede puhul (68%) jääb summa alla 299 euro kuus, kuid on koguni 14% peresid, kelle hooldusvanema toetus/tasu ühe lapse kohta kuus ületab 500 eurot (vt joonis 22). Siin võib põhjustena näha nii lapse võimalikest erivajadustest tulenevaid erisusi kui ka omavalitsuste erinevat rahalist võimekust.

Kui suur oli teie hoolduspere hooldusvanema toetus/tasu 2021. aastal (keskmiselt ühes kuus) ühe lapse kohta?



Joonis 22. Hooldusperedele vastuste jaotus neile makstava toetuse ja tasu summade lõikes. Allikas: Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022.

Küsimustikule vastanud ametnikud tõid murekohana esile ebastabiilsuse perede toetamisel – toetuse suurused sõltuvad omavalitsuse eelarvelistest võimalustest, mis võivad aastate lõikes kõikuda. Taoline olukord tekitab peredes ebakindlust.

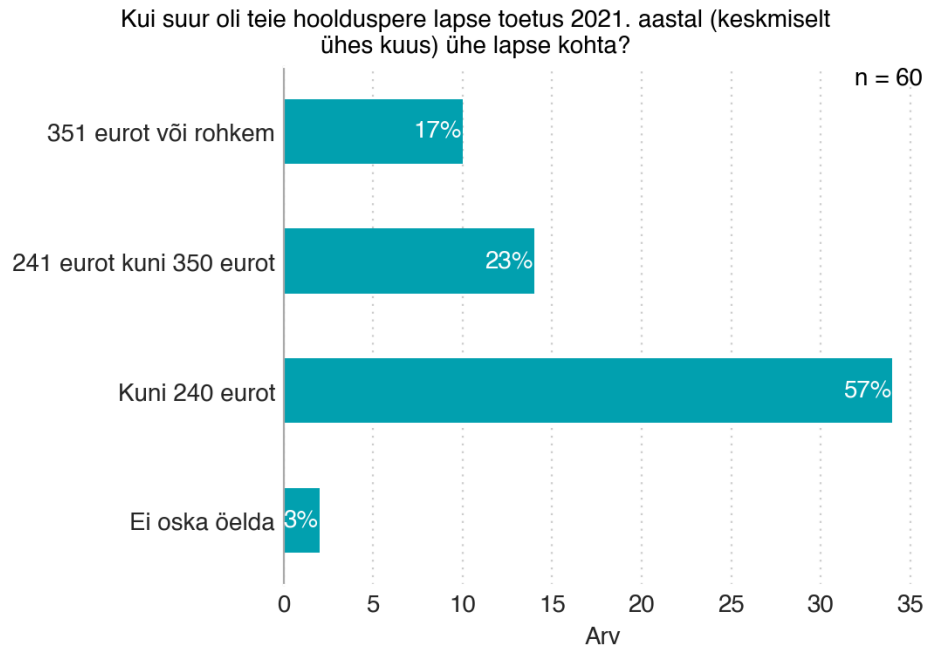


„Eelmisel aastal oli suunis toetada peresid vajadusepõhiselt maksimaalselt, sellel aastal suunis, et toetada minimaalselt rahade nappuse tõttu. Perede jaoks on see ebastabiilsust ja segadust tekitav. SKAlt teenuste rahastamise ülevõtmisega seotud otsused ja juhised ei jõua lastekaitsetöötajateni piisavalt selgelt ja kiirelt.” (Kohalike omavalitsuste küsimustik)

5.3 Asendushooldusele paigutatud lapsele makstavate sotsiaalkindlustushüvitiste, riiklike toetuste ja elatise arvestamine asendushoolduse kulude katmisel

Olukord enne	Tegevuste ja muudatuste tulemused 2021. a seisuga
PKS § 183 sätestas eestkostja kohustuse valitseda eestkostetava vara, sh võlgade katmisest üle jäänud sissetuleku kasutamise eestkostetava ülalpidamiseks.	PKS sätetele on lisandunud ka SHS § 45 lg 11, mis toob eraldi välja lapse isiklike sissetulekute kasutamise asendushooldusega seonduvate kulude katteks, andes selgemaid suuniseid. Sama paragrahvi lõige 3 sätestab, et igakuiselt tuleb lapse isiklike kulude katteks teha kulutusi keskmiselt 240 euro ulatuses.

45% omavalitsustest vastas, et nende omavalitsuses toetatakse hooldusperedes lapsi alammäära ulatuses ehk 240 euroga kuus. 23% vastas, et lapsi toetatakse alammäärast enam vastavalt hinnatud vajadusele, ning 16%, et alammäärast enam fikseeritud summas. Hooldusperede vanemate vastustest perede küsimustikule ilmnes, et 57% ulatuses on laste toetus võrdne selle alammääraga, aga ligi viiendikul lastest (17%) on igakuise toetuse summa 351 eurot või enam.



Joonis 24: Hooldusperedele vastuste jaotus nende peres kasvavale lapsele makstava toetuse summade lõikes. Allikas: Asendushoolduse küsimustik peredele, 2022.

Nii intervjuudes osalenud ametnike kommentaaridest kui küsimustiku vastustest jäi silma vajaduspõhine lähenemine. Alammäärast enam maksmine on sõltunud eelarvelistest võimalustest. Üks omavalitsuste esindajatest tõstas küsimuse, kuidas peaks tõlgendama hooldusperele makstavat toetust – kas tegemist on lapse kulude katmiseks ette nähtud rahaga või on see vanemale nõ töötasuks, mida ta võib vaadelda ja kasutada eraldiseisvana lapse kuludest. Mainiti ka, et kuigi see pole probleemiks, siis vahel hoolduspered nõ õngitsevad ja uurivad, kas ehk omavalitsus saaks katta kulusid, mis pole hädavajalikud, nt esteetilistel kaalutlustel breketite panemine. Taolised olukorrad tekitavad lastekaitsepspetsialistid kahetisi tundeid, kuna nõ tavalises peres peaks selliste olukordade tarbeks raha eraldi koguma. Kuigi intervjuu käigus taoline seisukoht esitati, on oluline meeles pidada, et asendushooldusel olevad lapsed on kohaliku omavalitsuse eestkostel ning omavalitsusel on kohustus katta põhjendatud kulud. Kas toodud näite puhul oli tegemist põhjendatud kuluga, ei saa uuringu läbiviijad hinnata.

Omavalitsused pakuvad küsitluse andmetel asendushooldusel olevale lapsele täiendavaid toetusi või teenuseid valdavalt järgmisteks tegevusteks:

- Huvialaringides osalemiseks või hobidega tegelemiseks, nt spordivahendite, pillide ostmiseks (12)
- Psühholoogiline abi või tugiisiku teenus (11)
- Laagrid või õppereisid (6)

Perede küsimustikule vastanud leidsid, et täiendava vajaduspõhise toetuse summad on varieerunud 50 eurost 1400 euronini. Need summad on läinud erinevate teenuste eest tasumiseks (logopeed, psühhoterapeut, treeningud, tugiisikud), aga ka ravimite, mängude ning lapsele vajalike asjade ostmiseks

(turvatool, voodi, jalgratas, huvihariduse vahendid). Fookusgruppides märkisid hooldusperede esindusorganisatsioonid, et hooldusperede (rahalise) toetamise kõrval on oluliselt suuremaks murekohaks eestkostjate toetamine.



„Kui hooldusperede süsteem on seotud sellega, et seal on miinimumpalgast ja siis veel lapse pealt mingi raha, siis eestkostjad – need vanaemad – on väga rasketes oludes. Ja kui nad on eestkostjad, siis kohalik omavalitsus tihti ütleb ka, et „Teie laps – palun tegelege ise selle teraapia ja raviga“. Aga tegelikult nad vajavad tuge tihti veel rohkem kui hoolduspered.” (Perede esindajad 2022)

Lastele makstavate hüvitiste, riiklike toetuste ja elatise arvestamise osas asendushoolduse kulude katmisel oli intervjueritud lastekaitsepspecialistidel erinevaid seisukohti, kuid enamus arvas, et saadud raha tuleks pigem koguda, et lapsel oleks iseseisvasse ellu astudes stardikapital, millele toetuda. Samas oldi teadlikud olukordadest, kus täisealiseks saanud laps kulutab kogunenud raha kiirelt ning mõtlematult ära. Tõdeti ka, et see, kas lapse enda rahasid arvestatakse, sõltub omavalitsuse eelarvelistest võimalustest.



„No kuna meil siamaani on olnud seda raha nagu rohkem, siis me ei ole seda (hüvitisi) arvestanud. Ma tean, et riik on ka öelnud meile seda, et me peame seda kasutama. Aga ma olen vist sihuke nagu kanaema, et tahaks lastele hirmsasti koguda, et kui nad ükskord hakkavad oma elu elama, siis neil oleks nagu mingisugune pagas ikkagi olemas selle raha näitel.” (Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad 2022)

6. KOONDHINNANGUD JA SOOVITUSED

Järgnevalt antakse eelneva analüüsi põhjal koondhinnangud teostatud seadusemuudatustele ja läbi viidud tegevustele. Ehkki käesolevas raportis käsitletakse lähteülesandest tulenevalt perioodi 2014–2020, lähtuti hinnangute andmisel info olemasolul ka aastate 2021–2022 arengutest. Seekaudu on esitatavad järeldused ajakohasemad ja mitmekülgsemad.

SHSi muudatusi ja TATI raames läbiviidud tegevusi hinnati analüüsis nelja kategooria lõikes: asjakohasus, tõhusus, tulemuslikkus ja jätkusuutlikkus. Tegevusi hinnati järgmiste kriteeriumite alusel:

- muudatuste ja meetmete vajadus ja sobivus eesmärkide saavutamiseks ning sihtgrupi (laste ja noorte) heaolu tagamiseks;
- kas ja kuidas on tehtud kulutused aidanud parimal võimalikul viisil kaasa eesmärkide saavutamisele ja sihtgrupi vajaduste täitmisele;
- kas ja kuidas on saavutatud tegevuste eesmärgid;
- kas tegevust on mõistlik ja vajalik sel korralduse viisil ellu viia ka edaspidi, arvestades vastavust eelnevatele komponentidele.

Allpool vaadeldakse enamiku teemade puhul asjakohasuse ja tulemuslikkuse kriteeriume üheskoos. Nimelt on tegevuste sobivust sihtide saavutamiseks ja tegevuste mõju eesmärkide täitmise ulatusele mõistlik hinnata terviklikult. Raporti eraldi plokina esitatud koondhinnangutes on kasutatud kõigi kriteeriumide kokkuvõttena ühtset terminit – **asjakohasus** –, sest üldistavamal tasandil on teisedki hindamiskriteeriumid omavahel tihedalt seotud.

Teadlikkuse tõstmine vanemliku hoolitsuseta laste vajadustest ja perepõhise asendushoolduse võimalustest

Tegevused teadlikkuse tõstmiseks vanemliku hoolitsuseta laste vajadustest ja perepõhise asendushoolduse võimalustest on muutunud **iga aastaga asjakohasemaks**. Kampaaniad on suutnud toetada perepõhise asendushoolduse positiivse maine püsimist ja kujunemist. Sealjuures on kampaaniate fookus nii sihtrühmade valikul kui kohalikul tasandil läbi viidavate toetavate tegevuste osas muutunud üha täpsemaks.

Teavitustegevused on olnud edukad valdkonna laiemal tutvustamisel, mida näitavad kampaaniate järeluuringud. Korralduslikult on olnud asjakohane otsus määrata teavituse koordineerimise roll SKA-le varasema TAI asemel. See võimaldab kompetentsi kogunemist ja sünergia selles asendushooldust peamiselt korraldavas rakendusasutuses. Teavituse koordineerimine SKA juhtimisel lihtsustab koostööd

ka asendushoolduse teiste osapooltega, kes teevad SKA-ga sellel teemal tihedamat koostööd kui TAI-ga (sh perede ja asutuste esindusorganisatsioonid ning tugiteenuste pakkujad, samuti omavalitsused). Seega on värbamise praegune administratiivne korraldus **institutsionaalselt jätkusuutlik**. Samas on teavituse **baasrahastus tarvis edaspidi katta projektide väliselt, et tagada tegevussuuna finantsiline jätkusuutlikkus** ja strateegilise arendustöö jätkumine.

Alates 2020. aastast on teadlikkuse tõstmise kampaaniate eesmärgiks olnud hooldusperedeks soovijate avalduste arvu suurendamise kaudu perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasvu toetamine. Selle **peamise tulemusnäitajaga võrreldes pole kampaaniad olnud piisavalt tulemuslikud**. TAI laiema fookusega teavituse (aastani 2019 k.a) ega SKA värbamiskampaaniate tulemusena (aastast 2020 k.a) pole hooldusperedeks soovijate arv suurenenud.

Teisalt on ligi veerand hooldusperedest kuulnud hooldusperedeks saamise võimalusest ka laiemate kommunikatsioonitegevuste raames – nagu meediakajastustest või kampaaniatest. Seega võib väita, et **kampaaniad on aidanud säilitada hooldusperedeks soovijate olemasolevat taset**, mis oleks teavitustegevusteta võinud kujuneda madalamaks. Sealjuures näeb valdav enamus valdkonnaga seotud peredest kampaaniaid olulise osana laiema teadlikkuse kasvatamisel.

Uuringu käigus läbiviidud intervjuudest riigisektoriga kõlas ka arvamus, et perepõhise asendushoolduse positiivse kuvandi loomine ja hoidmine võibki olla vähemalt lühemas plaanis piisav eesmärk. Selgituseks lisati, et pelgalt värbamisindikaatori jälgimine jätkaks arvestamata kampaaniate laiema ning samuti potentsiaalse pikemaajalise mõju.

Kampaaniate suunamine eelkõige perepõhise asendushoolduse tuntusele ja mainele tähendaks lisaks tulemuslike värbamistegevuste algatamise vajadust, mille tagajärjel tõuseks hooldusperedeks soovijate arv ka lühemas plaanis. Sealjuures pole kampaaniatega seotud materjalides tõestatud hüpoteesi, et hooldusperede lisandumise peamised takistused on seotud selle vormi tuntuse ja mainega. Seega ei pruugi realiseeruda kampaaniate pikemaajaline potentsiaalne mõju täiendavate tulemuslike tegevusteta hooldusperede värbamiseks.

Teavitustegevuste raames läbi viidud kampaaniaid on hangitud riigihangetega, eelistades majanduslikult soodsamat pakkumust. Kampaaniate tulemustest võib järeldada, et **teadlikkuse tõstmisel asendushoolduse valdkonnast on kampaaniad olnud tõhusad ja hooldusperede arvu suurendamisel ebatõhusad**. Kampaaniateks panustatud rahaliste vahendite kasutamise tõhusust on seni vähendanud ka asjaolu, et värbamiskampaaniaid on korraldatud Eesti elanikele täpsemaid sihtrühmi eristamata. Esimeste sammudeni värbamise seisukohalt kõige paljulubavamate sihtrühmade segmenteerimisel jõuti rakendusasutuses alles 2021. aasta lõpuks.

Teavitustegevused on lisaks valdkonna tutvustamisele soodustanud ka teavituses osalevate poolte koostööd, tänu sellele, et SKA on lisaks kampaaniatele korraldanud ja rahastanud ka kohaliku tasandi teavitustegevusi. Eraldi eelarve ja koordinaatori olemasolu on aidanud neid tegevusi läbi viia oluliselt järjepidevamalt ja mahukamalt kui oleks olnud võimalik osana SKA üldistest

kommunikatsioonitegevustest. Nimetatud koostöövõimaluste loomine ja arendamine on suurendanud teavitustegevuste elluviimise tõhusust.

Eeloleval perioodil **tasub täpsustada teavituse eesmäärke.**

- Kui sihiks jääb endiselt värbamiskommunikatsioon, tuleb sihtrühmasid täpsemalt segmenteerida ning liikuda üldistelt kommunikatsioonikampaaniatelt sihitud värbamisturunduseni. Segmenteerimise käigus tuleb välja selgitada ka kõige perspektiivikamate hoolduspereks ja lapsendajaks soovijate sihtrühmade vajadused ning kanalid nendeni jõudmiseks.
- Kui teavituse mõõdetavaid eesmäärke laiendatakse valdkonna üldisema tuntuse tõstmisele ja positiivse maine kujundamisele (sarnaselt perioodile enne 2020. aastat), tuleb leida võimalusi tulemuslike (täiendavate) tegevuste algatamiseks, mis viiksid ka hoolduspereks soovijate arvu suurenemiseni.

Perede arvu kasvu jaoks on osapoolte hinnangul kõige olulisem otsesuhtlus. Seni on hooldusperedeni jõudnud info eelkõige tuttavatelt või otsekontaktidest valdkonnas tegutseva asutuse või organisatsiooniga. Et asendushoolduse pakkumise puhul on tegu sügavalt isikliku teemaga, siis on see paljuski ka mõistetav, et enam puudutavad isiklikud lood ja vahetud kontaktid või pöördumised.

Täiendavate võimalustena lisaks senistele teavitustegevustele võib näha järgmist:

- Soodustada vahetute kontaktide loomist potentsiaalsete hooldusperedega. Näiteks kohalike omavalitsuste suhtlust perekondadega, kus juba kasvab või on varasemalt kasvanud kasulaps; perekondadega, kes on osalenud valdkonna üritustel jne.
- Teavitustöö detailsuse ning tõhususe vaates oleks oluline jälgida, kui paljud esmavestlustel osalenud peredest mõistavad traumakogemusega lapse eripärasid ning kas selles osas oleks võimalik teavitustegevusi parandada (täpsustada infomaterjale, veebikeskkonnas olevat infot jne).
- Esmavestlustel osalenute, aga avalduse esitamata jätnud perede näol on tegu olulise sihtgrupiga, kellega mõne aja möödudes uuesti ühendust võtta. Kaaluda võiks esmavestlustel osalejate kontaktidest eraldi andmebaasi loomist ning huvilistega (nende nõusoleku korral) ühenduse hoidmist, sh nende kutsumist infopäevadele või juba hooldusperena tegutsevate inimeste kogemuste jagamise seminaridele.

Perepõhise asendushoolduse pakujate juurdekasvu kindlustamine

Perede juurdekasvu kindlustamiseks viidi vaadeldaval perioodil tegevusi läbi kahel suunal. Ühelt poolt loodi peredele sotsiaalseid tagatisi (nt seoses perehüvitistega) ja laiendati puhkuseõiguseid. Teisalt toimusid eelmises teemaplokis käsitletud kampaaniad ja tegevused hooldusperede aktiivsemaks ja süsteemsemaks värbamiseks. Need **tegevused olid asjakohased**, sest sotsiaalsed tagatised avaldasid positiivset mõju olemasolevate hooldusperede heaolule ning kampaaniad aitasid kaasa valdkonna positiivsele tuntusele laiemas elanikkonnas seas (nagu vahetult eelnenud teemaplokis viidatud).

Nimetatud kombinatsioon hoolduspereks soovijate arvu kasvatamise eesmärgini ei viinud, **seega polnud tegevused nende teostamise peamisest eesmärgist lähtuvalt piisavalt tulemuslikud.**

Sotsiaalseid tagatise loodi ja puhkuseõiguseid laiendati vaadeldaval perioodil mitmes etapis. Üks olulisemaid muudatusi ehk hooldusperedele lapsendajatega sarnase puhkuseõiguse andmine jõustub alles 2022. aastal. Mitmeetapilise jõustumise tõttu polnud vastavaid eeliseid võimalik ühe tervikuna vaadeldaval perioodil peredele värbamise käigus tutvustada. Võrreldes traumakogemusega lapse kasvatamise ja heaolu toetamise väljakutsega ei kujune ka küllap soodustuste lõplik pakett kahevahel olevate perede jaoks otsuse kaalukeeleks.

Osapoolte intervjuerimise tulemusena võib väita, et pigem aitavad sotsiaalsed tagatised ja puhkuseõigused tõsta perepõhise asendushoolduse kvaliteeti (sh perede läbipõlemise ennetamise kaudu). Uute perede jaoks on esmatähtsaks argumentiks soov saada oma peresse (uut) last, mõnda abivajavat last aidata või saada hooldusperena teenusepakkumise kaudu lisisissetulekut. Ka viimasel juhul on tõenäoliselt olulisem argument igakuise sissetuleku suurus, võrreldes näiteks ühekordse puhkuse võimalusega lapse perre tulekul. Küll on sotsiaalsetel tagatistel ja puhkuseõigusel roll nende perede eduka toimetuleku toetamises, kes juba on otsustanud lapse perre võtta. Seega on oluline vastavaid soodustusi edaspidi säilitada ja perede vajaduste täpsustumisel või muutumisel täiendada.

Sotsiaalsete tagatiste ja puhkuseõigustega seotud muudatused on:

- **tõhusad**, sest aitasid suunata riiklikud ressursid perede murekohtade lahendamisse, mida olid esile tõstnud nii perede esindusorganisatsioonid kui asendushoolduse roheline raamat;
- **jätksuutlikud**, sest nimetatud muudatustega kaasnevatest ressurssidest ja õigustest osa saamise õigus on peredele seadusandlusega tagatud.

Perede juurdekasvu kindlustamine jääb perede valmisoleku suurendamisest ja nende sotsiaalsete tagatiste ning puhkuseõiguste laiendamisest siiski eraldiseisvaks küsimuseks. Toimiva asendushoolduse süsteemi jaoks on vaja peresid kõikidest piirkondadest ning valmisolekuga kanda hoolt erinevate vajadustega, eri vanuses ning korruga mitme lapse (õdede-vendade) eest. Analüüsist selgus, et nii alles huvi tundvate kui juba laste eest hoolt kandvate perede jaoks on oluline otsesuhtlus teiste perede ning valdkonna spetsialistidega. Senisest kaalukam roll saaks siin olla ka kohalike omavalitsuste spetsialistidel ning piirkondlikel infokanalitel. Täpsemalt on vastavaid soovitusi selgitatud eelmise teemaploki lõpus.

Perekonnas hooldamise võimaluste mitmekesistamine

Deinstitutionaliseerimisest moodustab olulise osa keerulisemas olukorras lastele seni ainult pere- ja asenduskodudes pakutud teenuste kättesaadavaks muutmine ka peredes. Vaadeldaval perioodil katsetati kahte uut taolist teenust. Neist esimene ehk **kriisihoiduspere** on mõeldud abivajavate laste minimaalse etteteatamise ajaga lühemaajaliseks paigutamiseks (turvakodu ehk institutsiooni asemel). Teisele teenusele ehk **erihoiduspere** paigutatakse lapsed, kelle kasvatamiseks ja heaolu tagamiseks on tarvis enam teadmiseid, oskuseid ja motivatsiooni kui tavapäraselt hooldusperelt saab eeldada.

Pilootprojektide läbiviimise tulemusena³⁸ osutasid mõlemad teenused **asjakohasteks**. Selgus, et mõlema teenuse järele on vajadus ning osapoolte koostöös on neid võimalik edukalt korraldada. Teenused olid ka **tulemuslikud**, ehkki perede värbamine osutus mõlemal juhul väga keerukaks. Eesmärgiks seatud perede arvuni oli raske jõuda, hoolimata indikaatori madalast sihtväärtusest.

Pilootprojekti käigus aktiivseks jäänud kriisihooldusperede arvule avaldas mõju ka järgnev asjaolu, mis võib teenusepakkujate arvu edaspidigi mõjutada. Nimelt võib osade kriisihooldusperesse paigutatud laste puhul selguda, et lapse kiire tagasitee bioloogilisse perre pole võimalik. Sellega seoses esines ja võib edaspidigi esineda olukordi, kus kriisihoolduspere esitab avalduse sama lapse hooldamise jätkamiseks tavalise hooldusperena. Taoline lahendus võibki olla lapse parimates huvides (sh uusi traumakogemusi tekitada võivate korduvpaigutuste vältimiseks). Samas tähendab taoline ühe konkreetse lapse ja pere seisukohast positiivne lahendus asendushoolduse süsteemi jaoks ühest niigi suurte raskustega värvatud kriisihooldusperest ilma jäämist.

Teenuseid rakendati riigihanke kaudu ja mitme osapoole koostöös (SKA, hanke teostaja, omavalitsused, pered). Teenuste piloteerimist võib seetõttu lugeda **tõhusaks**, eriti kui arvestada nimetatud osapoolte ressursside ja kompetentside ühendamist lastele võimalikult asjakohase teenuse pakkumiseks.

Mõlema teenuse rakendamise **jätksuutlikkus on siiski ebakindel**, ehkki vajadus taoliste teenuste järele intervjueeritud ekspertide hinnangul pigem süveneb. Suurimaks väljakutseks on teenust pakkuma sobivate perede leidmine ja hoidmine. Üheks lahendussuunaks on panustada avaliku teavituse asemel **veel rohkem ressursi isiklikku värbamisse**, tehes seda nn lumepalli meetodil ja olemasolevate suhtlusvõrgustike kaudu (nt hoolduspere kogemusega inimesed, kogukonnas vabatahtliku töö tegijad).

Teiseks võimaluseks on **arendada praeguse perekodu ja katsetatud erihoolduspere vahevormi**. See tähendaks perekodude ettevalmistatuse taseme tõstmist keerulisemate erivajadustega ja sügavamate traumakogemustega laste kasvatamiseks ja loobumist täieliku deinstitutsionaliseerimise plaanist.

Teenustega jätkamisel on kindlasti tarvis **arendada ka rahastusmudelit**. Praegu puudub intervjueeritud ekspertide hinnangul osadel väiksematel omavalitsustel motivatsioon maksta niinimetatud valmisoleku tasu lapse ootel olevatele kriisi- ja erihooldusperedele, sest nad ei tea, kas ja millal mõni nende vastutusel olev laps neid teenuseid võib vajada.

Perepõhisele asendushooldusele paigutamise soodustamine

Perepõhisele asendushooldusele paigutamise soodustamiseks kehtestati omavalitsustele seadusandlikult perepõhise asendushoolduse eelistamise suunis. Samuti loodi üle-eestiline hooldada ja lapsendada soovijate register STARi infosüsteemi raames. Mõlemad nimetatud tegevused **osutasid asjakohasteks**,

³⁸ Käesoleva raporti koostamise seisuga kriisi- ja erihoolduspere teenuste piloteerimine jätkub, sealjuures on senise kogemuse pinnalt vahekokkuvõttes aga tehtud.

aidates kõrvaldada mitmed asendushoolduse valdkonna senised kitsaskohad. Samas on perepõhisuse eelistamise suunis põhjendanud mitmete osapoolte esindajate hinnangul ka pingeid ning ebasoovitavaid tagajärgi olemasolevaid lapsi hooldada ja lapsendada soovivate perede vähesuse tõttu.

Tänu suunise kehtestamisele ja samavõrra olulisele SKA poolsele suhtlusele omavalitsustega selle kehtestamisele järgnenud aastatel on teadlikkus perepõhise asendushoolduse tähtsusest omavalitsuste seas kõrge. Tõusnud on alla 3-aastaste laste paigutamine peredesse, mida soosib ka perede motivatsioon hooldada või lapsendada just nooremaid lapsi. Tegemist on väga positiivse arenguga, sest noorem vanuserühm on eriti haavatav institutsionaalse hoolduse negatiivsete mõjude ees. Perepõhisuse eelistamise suunist võib seetõttu lugeda **tulemuslikuks**. Kuna tegemist on seadusandluses sätestatud suunisega, mille rakendamist toetavad teisedki tegevused nagu teavituskampaaniad, võib seda lugeda ka **tõhusaks ja jätkusuutlikuks muudatuseks**.

Samaaegselt perepõhisuse eelistamise suunisega tekitab nii omavalitsuste kui perede seas pinget olukord, kus **korraga on puudus nii lastele sobivatest peredest kui peredele sobivatest lastest**. Perede esindusorganisatsioonide hinnangul on see kaasa toonud olukorra, kus osad lastekaitsetöötajad survestavad registris olevaid hooldusperesid vastu võtma ka lapsi, kes erinevad pere algsetest soovidest hooldatava lapse osas ning kelle kasvatamiseks ei pruugi perel jätkuda sisemisi ressursse.

Valdkonna osapooltes **tekitab segadust perekodude roll** perepõhisuse eelistamise suunise valguses. Ametlikult on tegemist asutustega ja nendesse paigutatud lapsed ei lähe perepõhisel asendushooldusel olevate laste arvestusse. Sealjuures on osadel ekspertidel sisulisi argumente, miks ka kõrge kvaliteediga teenust pakkuvad perekodud pole laste heaolu tagamise seisukohalt võrreldavad hooldusperedega. Teisalt leitakse, et perekodude loomise eesmärk oligi taolise vormi selge eristamine asenduskodudest. Sellest vaatenurgast peaks olema tegemist vormiga, mida hinnatakse hooldusperedega võrdselt, arvestades sealjuures, et perekodude kvaliteet on tänu töötajate põhjalikumale ettevalmistusele ja järelevalvele ühtlasemalt tagatud.

Nimetatud ebakõlad ei vähenda perepõhisuse eelistamise suunise kehtestamise asjakohasust ja tulemuslikkust. Küll on nii laste ja perede kokkutoomise kui perekodude rolli täpsustamise osas **tarvis riigi poolt initsiatiivi võtmist, et luua osapooltele võimalus oma vajaduste ja seisukohtade esitamiseks ning koosloomes lahenduste otsimiseks**.

STARi infosüsteemi raames üle-eestilise hooldada ja lapsendada soovijate registri loomine on olnud üheselt positiivse mõjuga ehk **asjakohane ja tulemuslik**. Ühelt poolt on see loonud olulisi eelduseid perepõhise asendushoolduse kvaliteedi tõusuks, võimaldades muuhulgas perede ühetaolist värbamist ja hindamist ning igale lapsele võimalikult sobiva pere valikut. Varasemalt esines kõigis neis aspektides ebahõlpsust ja kvaliteeti polnud võimalik keskselt hinnata ega süsteemselt arendada. Teisalt on registri olemasolu muutnud avaliku sektori tegutsemise tervikuna palju efektiivsemaks nii omavalitsuste kui rakendusasutuse jaoks. Protsess on muutunud oluliselt sujuvamaks ka perede jaoks. Seda tõendab lapsendajaks ja hoolduspereks saada soovijate kõrge rahulolu perede hindamis- ja ettevalmistusteenusega, mille üheks oluliseks võimaldajaks ongi nimetatud registrid.

Registri arendamise ja haldamise **tõhusust** ning **jätkusuutlikkust** on võimalik suurendada, eraldades eelarvevahendeid ning kompetentsi registriga seotud jooksvalt esile kerkivate arendusvajaduste kiiremaks lahendamiseks ning registri rolli suurendamiseks asendushoolduse valdkonna juhtimisel (nt kasutajamugavate väljavõtete tegemise võimaluse loomiseks nii asendushooldusel laste individuaalsete teekondade jälgimise eesmärgil kui vastavate statistiliste näitajate tarbeks).

Asendushoolduse korralduse muutmine

Käesolevas analüüsis vaadeldaval perioodil muudeti asendushoolduse korraldust Eestis põhjalikult. Muudatuste ajendid tulenesid eelnevalt kaardistatud kitsaskohtadest, mille esinemine kahjustas laste heaolu ja tõi kaasa süsteemi ebaefektiivsuse.

Suurima ja positiivseima mõjuga oli muudatuste kogum, millega oluline osa asendushoolduse korraldamisega seotud tegevustest anti üle SKA-le. See puudutas nii laste hooldamist peredes kui asutustes.

Siinjuures on oluline rõhutada, et perede, asutuste ja omavalitsuste ehk nii-öelda klientide vaatest on kujunenud üheks tervikuks nii regulatiivsed muudatused (nt maavalitsuste asendushooldusega seotud rollide üle andmine SKA-le) kui SKA ja TAI juhtimisel asendushoolduse TATI tegevuste koordineerimine. Taoline kombinatsioon on olnud **asjakohane, tulemuslik ja tõhus**. Varasem tegevuste killustatus on asendunud efektiivsema keskse koordineerimisega, mille käigus kaasatakse süsteemselt eri osapooli (sh tugiteenuste ja koolituste pakkujad ning omavalitsused). Nii juhtimise kui tegevuste korralduslik ning sisuline kvaliteet on muutunud varasemaga võrreldes palju ühtlasemaks.

Erinevalt regulatiivsetest muudatustest **sõltub tugiteenuste ja koolituste jätkusuutlikkus aga edasistest rahastusotsustest** (riigieelarve ja/või järgmiste TATide raames). Järgnevalt vaadeldakse regulatiivseid muudatusi ja TATI tegevusi siiski ühe paketina, sest positiivne hinnang muudatustele põhineb just nende koosmõjul.

Perepõhise hoolduse osas tähendas korralduse muutmine eelkõige teavituse, valiku, ettevalmistuse ja tugiteenuste kujundamist terviklikuks ja keskselt SKA poolt koordineeritud protsessiks. Ainsaks erandiks on selles ahelas perede koolitamine, mida koordineerib endiselt TAI. Taolist rollide mõningast killustumist kompenseerib TAI pikaajaline professionaalne kogemus koolituste arendamisel ja korraldamisel.

Asutuste puhul puudutas korralduse muudatus eelkõige uue rollina SKA poolset tugiteenuste koordineerimist ja seoses maavalitsuste kaotamisega SKA poolset järelevalvefunktsiooni ülevõtmist. Asutustele koolituste korraldamine jäi sarnaselt peredega TAI rolliks. Suurim positiivne efekt kaasnes võimalusega järelevalvet ühtsetel alustel teostada ja arendada.

Nii perede kui asutuste suunal kui ka asendushooldusteenuse puhul tervikuna on tekkinud sünergia SKA erinevate spetsialistide, talituste ja osakondade vahel. Näiteks osalevad asendushoolduse talituse töötajad vajadusel asutuste järelevalvekohtumistel, samas kui omavalitsusi nõustavad SKA spetsialistid töötatavad kohtumistel teemasid, mis on nendeni jõudnud asendushoolduse talitusest. Lisaks on SKA-l kujunenud koostöösuhted perede ja asutuste esindusorganisatsioonide ning teiste organisatsioonidega, kellega tehakse koostööd tugiteenuste hangete raames ning teavitustegevuste elluviimisel.

Seoses asendushoolduse teenuste uuendamisega kujundati perekonnas hooldamise ja asenduskoduteenus ümber asendus- ja järelhooldusteenuseks. Käesolevas analüüsis käsitletakse neist esimest teenust ehk asendushooldusteenust.

Olulisim muudatus asutuste puhul oli eraldi perekodu ja asenduskodu vormide loomine. Perekodu eristamise ajendiks oli tuua deinstitutionaliseerimise eesmärgist lähtuvalt selgelt esile, et perekodu kui asendushooldusteenuse korraldus on võrreldes tavapärase asenduskoduga peresarnasema ülesehitusega.

Praktikas pole pere- ja asenduskodu vormide eristamine asendushoolduse maastiku korrastamisel selgust juurde toonud. Üheks põhjuseks on riigi vastukäivad sõnumid perekodude rollist deinstitutionaliseerimise protsessis ja hooldusperede tähtsustamine võrreldes perekodudega. Näiteks võrdsustati asendushoolduse rohelises raamatus ühe perevanemaga perekodud sisuliselt perepõhise hooldusega³⁹, teisalt nimetati 2021. aasta teavituskampanias ka kõiki perekodude lapsi pereootel lasteks.

Samas on asendushoolduse valdkonna ekspertidel ja praktikutel perekodudes pakutava teenuse kvaliteedi osas erinevad seisukohad. Mõnikord peetakse neid hooldusperedega samaväärseks või teatud juhtudel isegi paremaks variantiks. Nimelt leitakse, et kuna perekodud on asutused ja perevanemad nende töötajad, võib neilt eeldada asendushooldusteenuse professionaalsemat pakkumist. Perekodude puhul on võrreldes hooldusperedega tagatud ka regulaarne ja ühtsetel alustel teostatav järelevalve. Tugiteenusedki jõuavad nendeni üle Eesti enamasti regulaarsemalt ja ühtlasemalt. Omavalitsuste esindajad tõid esile ka asutuste suuremat tajutavat stabiilsust ja usaldusväarsust võrreldes peredega, kes võivad lapsest kergemini loobuda.

Teisalt arvatakse, et rohkem kui ühe (ja eriti kolme) perevanemaga perekodu erinevus asenduskodust ei pruugi olla piisavalt suur ning on taolistel juhtudel vaid formaalne. Kokkuvõttes haakub see küsimus eelmises plokis esile toodud ebamäärase olukorraga, mis puudutab perepõhise eelistamise suunist ja perekodude rolli selle täitmisel. Kuna probleem on mitmekihiline, saab osapoolte jaoks sobiv lahendus

³⁹ "Osa teenusepakkujaid asenduskoduteenust nn perevanema põhimõttel, kus teenusele paigutatud laste eest hoolitseb püsivalt üks "vanem", kes elab lastega ka ööpäevaringselt koos. Sealjuures toimub asenduskoduteenuse osutamine osal juhtudel ka perevanema isiklikus eluruumis ehk perevanema kodus. Viimati mainitud juhtudel on põhimõtteliselt tegemist perepõhise asendushooldusega ning asendushooldusele paigutatud lapse seisukohalt ei erine selline asenduskoduteenuse korraldus sisuliselt perekonnas hooldamisest." (RR, lk 25)

kujuneda eelkõige koosloomes, mille käigus kuulatakse ja analüüsitakse erinevaid asjakohaseid kogemusi.

Vanemliku hoolitsuseta last hooldada või lapsendada soovivate perede valiku- ja hindamisprotsesside ühtlustamine

Vanemliku hoolitsuseta last hooldada või lapsendada soovivate perede valiku- ja hindamisprotsessid on üle-eestiliselt ühtlustatud. Hooldada või lapsendada soovijate nõuetele vastavust ja sobivuse hindamist korraldatakse SKA kaudu. Tehniliselt võimaldab seda ühtne register osana STARi infosüsteemist, mille abil saab hooldada või lapsendada soovijate avaldusi ühesugustel alustel menetleda ja hinnata.

Tegemist on väga asjakohase ja tulemusliku muudatusega, sest võrreldes varasema olukorraga on valiku- ja hindamisprotsesside ühtlustamine andnud võimaluse kogu protsessi kvaliteeti tervikuna edasi arendada. Selle edukust ilmestavad nii osapoolte tagasiside kui perede aasta-aastalt suurenev rahulolu, mida näitab perede hindamis- ja ettevalmistusteenuse soovitusindeks. Võrreldes varasemaga on ka PRIDE koolitused sulandatud kogu süsteemiga üheks tervikuks (hoolimata sellest, et neid koordineerib SKA asemel TAI). Avaliku halduse kui terviku vaatest on tegemist ka **oluliselt tõhusama protsessiga** kui varem, mil iga maavalitsus seda eraldi korraldas.

Tegemist on **jätkusuutliku süsteemiga**, sest enamiku perede valiku- ja hindamisprotsessis osalevate spetsialistide töötasu on kaetud riigieelarvest. TATI vahendite põhine ehk ebakindlama perspektiiviga on PRIDE koolituste rahastus, ehkki ka nende kuludest osa on kaetud riigieelarvest.

Vajaliku ettevalmistuse ning jätkutoe tagamine perepõhise asendushoolduse pakkujatele ning lapsendajatele

Varasemalt puudus perepõhise asendushoolduse pakkujatele süsteemne ettevalmistus ja vähesed jätkutoe võimalused polnud korraldatud järjepidevalt. Analüüsis vaadeldaval perioodil toimus olulisi edasiminekuid nii ühtlase ettevalmistuse tagamisel enne lapse perre tulekut kui hilisemate tugiteenuste osas.

Seadusandlikult kehtestati **ettevalmistava PRIDE eelkoolituse** läbimise nõue nii hooldajatele kui lapsendajatele. Lisaks ettevalmistuse aspektile on PRIDE eelkoolitus muudetud ka osaks perede valiku- ja hindamisprotsessist. Vaadeldava perioodi esimesel poolel täiendati PRIDE koolitusprogrammi oluliselt. Samuti koolitati kogu perioodi vältel juurde uusi PRIDE koolitajaid. Uuendatud materjalid on endiselt kooskõlas PRIDE rahvusvaheliste põhimõtetega, tuues selgelt esile varasemalt vähem rõhutatud teemad nagu lapse traumakogemuse mõistmine. Seega on hooldusperede ja lapsendajate vaatest tegemist **asjakohaste, tulemuslike ja tõhusate muudatuste kogumiga**, sest üksteist võimendavaid muudatusi ja tegevusi viidi läbi nii seadusandlikul, administratiivsel kui sisuarenduse tasandil. **Jätkusuutlikkus** on

tagatud osaliselt, sest märkimisväärne osa PRIDE koolituste eelarvest kaetakse asendushoolduse TATist, mitte riigieelarvest.

Sisulise ettevalmistusega kasulapse peresse kaasamisel on pered/hooldajad väga rahul. **Pered hindavad lapse perre tulemisele eelnevat ning selle järgselt pakutavat tuge ajakohaseks ning praktiliseks.** Erinevate asendushoolduse gruppide lõikes on aga perede kogemused väga erinevad – eeskostjad osalevad ettevalmistavatel ning täiendavatel tugitegevustel proportsionaalselt kõige vähem.

Vaadeldaval perioodil jäi lahendamata **eestkostjate ettevalmistuse küsimus**, kuna nende profiilist tulenevalt pole PRIDE praegusel kujul atraktiivne ega osadel juhtudel ka kogu ulatuses asjakohane. Kõigi perede puhul on koolitajatele väljakutseks **suured erisused osalejate profiilides, sõltuvalt regioonist ja grupist.** See teeb keerukaks oma stiili ja koolitusmaterjalide näidete kohandamise grupiliikmete kogemuste, sotsiaalmajandusliku tausta ning arusaamadega elust.

COVIDi epideemia mõjutas koolituste läbiviimist väga tugevalt. TAI suutis olukorraga hästi kohaneda ja pakkuda koolitajatele tuge veebikoolituste läbiviimiseks. Kui varasemalt oli kaugemates regioonides elavate perede osalemise olnud takistatud, siis veebikoolitused muutsid PRIDE'i üle Eesti kergemini kättesaadavaks. Teisalt on jäänud selgeks tegemata, millises mahus peaksid osalejad koolituse läbimiseks siiski viibima füüsilises ruumis. Osad koolitajad leiavad, et taolise miinimumnõude puudumine on halvendanud epideemia ajal toimunud PRIDE'i eelkoolituste kvaliteeti. Lisaks leitakse, et PRIDE'i koolitajate väljaõpe peaks siiski toimuma eelkõige füüsilises ruumis ja veebikoolituse läbinud uute koolitajate kvaliteedi osas pole piisavalt kindlust. Nagu aga eelnevas lõigus esile toodud, on PRIDE koolitajate puhul nende põhjalik ja mitmekülgne ettevalmistus hädavajalik eri tüüpi gruppidega toimetulekuks. Pelgalt PRIDE sisu omandamisest selle edukaks edasiandmiseks näiteks erineva sotsiaalmajandusliku taustaga osalejatele ei piisa.

Oluliseks arenguhüppeks oli **tugiteenuste arendamine ja osutamine perepõhise asendushoolduse pakkujatele ning lapsendajatele.** Nende tellimisel ja pakkumisel kujunesid pikemaajalised koostöösuhted SKA ja eelkõige vabaihendustest teenuseosutajate vahel. TATI tegevuse pikk periood andis võimaluse testida, milliseid teenuseid ja mis kujul pered enim vajavad ning millised teenuseosutajad ja millistes regioonides teenuseid kõige paremini pakkuda saavad.

Pikema aja jooksul pakutud teenustest on 2022. aasta seisuga jäänud valikusse psühholoogiline nõustamine, mentorlus, tugigrupid ning telefoni- ja internetinõustamine. Uue teenusena on paaril viimasel aastal katsetatud peretoe teenust nii pere kohanemise toetamiseks uue lapse perre võtmisel kui pere vajaduspõhiseks toetamiseks edaspidi. Kõik need teenused on osapoolte hinnangul asjakohased. Peretoe teenust peetakse sealjuures kõige perspektiivikamaks. Nimelt aitab see rahuldada mitmeid perede seni katmata vajadusi, sh vajadust saada pikemaajalist tuge kogenud inimeselt, kes tunneb nende olukorda ja saab muuhulgas vahendada abi teistelt osapooltelt, toetades peret ka suhtlusel lastekaitseüsteemiga.

Kokkuvõttes on tugiteenuste arendamine ja pakkumine olnud **asjakohane ning tulemuslik**. Edaspidi, kui suuremad arendused on tehtud, tuleb esiplaanile tõsta tugiteenuste pakkumise järjepidevus ning kvaliteedi jälgimine. Senine andmestik nii tugiteenusel osalemise järjepidevuse kui rahulolu kohta saadud abi osas pole terviklik ega järjepidevalt kogutud. Kindlasti on tarvis ka tõhusamat andmehalduse süsteemi, sest hetkel sisestatakse ja vahetatakse informatsiooni tugiteenuste pakkujate, SKA ja SOMi vahel Exceli tabelites.

Nii perede kui teenuseosutajate jaoks on olnud keerukas olukord, kus ka peale teenuste testimist tellib SKA neid iga-aastaste hangetega. Sealjuures muudetakse tihti nii tugiteenuste mahtu kui muid tingimusi. Lisaks puudub peredel kindlus, kas juba tuttava regionaalse teenusepakkuja esindajatega õnnestub koostööd jätkata (ehkki määramatust on aidanud leevendada hiljem lisandunud võimalus valida teenusepakkujat ka teistest regioonidest). Osapooled peavad hädavajalikuks, et edasise arengu jätkusuutlikkuse tagamiseks kujundatakse tugiteenuste tellimisest ja arendamisest süsteem, mille üldine korraldus oleks mitu aastat ette teada. Samas võib see tähendada vajadust oluliseks arenguhüppeks teenusepakkujate administratiivses võimekuses, olemaks suuteline mahukamatel hangetel osalema ning neid kvaliteetselt ellu viima.

Seetõttu on tugiteenuste pakkumise **tõhususe ja jätkusuutlikkuse osas arenguruumi**. Protsessi tõhusus tõuseks andmehalduse automatiseerimise ja pikemaajaliste hangete korraldamise abil. Jätkusuutlikkuse tagamiseks oleks vajalik jõuda vähemalt olulisimate tugiteenuste rahastamiseni riigieelarvest.

Vajaliku ettevalmistuse ning tööalase toe tagamine asenduskodu kasvatusala töötajatele

Vajaliku ettevalmistuse ja tööalase toe tagamine korraldati analüüsitaval perioodil ümber. Asenduskodu kasvatusala töötajate pädevusnõuded vaadati üle lähtuvalt teenuse eesmärgist ning töötaja vastutusosalast ja ülesannetest, täiendades vastavalt sotsiaalhoolekande seadust. Näiteks jäi asenduskodus last kasvatavate isikute rollidest alles kaks: asenduskodu kasvataja ja asenduskodu kasvataja abiline; varasemalt oli neid neli: abikasvataja, nooremkasvataja, kasvataja ja vanemkasvataja. Kõikidele asendus- ja perekodu töötajatele kehtestati täienduskoolituse läbimise nõue, varasemalt polnud seda pedagoogilise või sotsiaaltöölase riiklikult tunnustatud kutse- või kõrghariduse olemasolul tarvis.

Pädevusnõuete ja koolitusvajaduste analüüsi põhjal arendati välja täiendkoolitussüsteem ning pakuti sellele põhinevalt koolitusi. Esmakordselt loodi võimalused saada üle-eestiliselt järjepidevat töönoustamist individuaal- ja grupisupervisioonide näol. Nimetatud muudatusi ja tegevusi võib hinnata **asjakohasteks**, sest loodud süsteem on ühtne, järjepidev ja samas edasisele arendamisele avatud.

Välja arendatud koolituste süsteemi tugevusteks on koolituste temade vastavus töötajate vajadustele seoses laste heaolu toetamisega, koolituste metoodiline mitmekesisus ning TAI kui koordinaatori panus koolituste sisulise kvaliteedi toetamise ning tehnilisse korraldusse. Samas on jäänud lahendamata mitmed kitsaskohad, mis takistavad olulisel määral töötajate osalust ning selle kvaliteeti, **tuues kaasa ebaühtluse tegevuste tõhususes ja tulemuslikkuses**.

Nimelt on tulenevalt osalejate elukoha geograafilisest kaugusest, pere- ja asenduskodude töökorraldusest ja mõnikord ka juhtide soovimatusest osalust soodustada paljudel töötajatel raske koolitustele täies mahus pühenduda. Kui veebikoolituste võimaldamine (algselt seoses COVIDi epideemiaga) on lahendanud geograafilise kauguse probleemi, siis arvuti või nutiseadme kaudu osalemine on koolitajate hinnangul vähendanud kaasa töötamist ning materjali omandamist veelgi. Seda eriti juhtudel, kui osaletakse tööajal arvuti või nutiseadmise kaudu asutuse ruumidest, kus samal ajal viibivad ka lapsed.

Asutuste tugiteenused on sarnaselt perede tugiteenustega hangitud iga-aastaselt. Kuna aga pakkujaks on osutunud kõigil aastatel sama teenuseosutaja, on teenuse areng ning koostöösuhete kujunemine teenust saavate isikutega olnud perede teenustega võrreldes orgaanilisem. Kuna asutuste töötajatel ja juhtidel esines esimestel aastatel supervisiooni kui meetodi suhtes mõistmatust ja hirme, oli teenuseosutaja stabiilsus teenuse edukaks tutvustamiseks ja levitamiseks hädavajalik. Tänapäevaks kasutab enamik asutusi supervisiooni teenust regulaarselt. Selle mahtu ja abi saamise kiirust hinnatakse kohati ebapiisavaks, mida teenuseosutaja on omapoolse paindlikkusega teatud juhtudel siiski kompenseerinud. Kokkuvõttes võib tugiteenuste pakkumise lugeda **väga asjakohaseks, sealjuures tulemuslikuks ning üsna tõhusaks**.

Tugiteenuste pakkumise esimestel aastatel katsetati ka asutuste töötajate kovisiooniga, kuid selle levik ei edenenud ning tänapäevaks on sellest loobutud. Uue teenusena lisandus 2021. aastal juhendatud perevestlus, mille potentsiaali tajuvad osapooled kõrgena. Teenus vajab siiski veel testimist ja laiemat tutvustamist asutustele.

Sarnaselt perede tugiteenustega tekitab nii asutustes kui teenuseosutajas ebakindlust teenuste rahastamine pikast rakendamise kogemusest hoolimata endiselt üheaastase tsükliga. Nii asutuste koolituste kui tugiteenuste pakkumisel **suurendaks jätkusuutlikkust nende rahastamine riigieelarvest**. See võiks kehtida vähemalt täienduskoolituste puhul ja vähemalt teatud mahus võiks igale asutusele pakkuda riigieelarve toel nii regulaarset kui vajaduspõhist supervisiooni.

Asendushoolduse kvaliteedinõuete täiendamine ja kvaliteedijuhtimise ning sisehindamise rakendamine asenduskodudes

Seoses kvaliteedijuhtimise arendamisega täiendati sotsiaalhoolekande seaduses kvaliteedikriteeriume asendushooldusele kehtestatud nõuetes. 2015. aastal loodi sisehindamisjuhised ja nõustati esimestel aastatel nende rakendamist asutustes. Lisaks sätestati pere- ja asenduskodude teenusekvaliteedi tõstmiseks maksimaalseks laste arvuks asutustes kuni 6 last, jättes samas põhjendatud juhtudel erandi tegemise võimaluse.

Viimasena mainitud seadusemuudatus ehk laste piirarvu vähendamine on asutuste esindajate hinnangul avaldanud asendushoolduse kvaliteedile positiivset mõju nii laste heaolu suurendamise kui töötajate

koormuse vähendamise mõttes. Laste heaolu suurendamise all peeti silmas näiteks võimalust rohkem keskenduda iga lapse heaolule eraldi ning vältida mitmete keerukamate vajadustega laste paigutamist ühte peresse. Kuna paralleelselt rakendus asutustes pakutava teenuse kulupõhise hinnastamise mudel, annab see võimaluse isegi piirarvust väiksema laste arvuga tagada nii iga lapse heaolu kui asutuse finantsiline toimetulek. Seega on hinnang muudatusele kõigis dimensioonides positiivne, seda eriti **asjakohasuse ja jätkusuutlikkuse** osas.

Mis puutub kvaliteedijuhtimise terviklikku arendamisse, on tulemused vastuolulisemad. Esmalt tuleb tõdeda, et pole teostunud poliitikakujundajate algne eesmärk kehtestada asenduskodudele tunnustatud kvaliteedistandardi nõue. Osapooled tunnevad puudust selgetest suunistest ja mõõdikutest (sh lapse heaolu hindamisel), mis võimaldaksid hinnata ja võrrelda asutustes pakutava teenuse kvaliteeti. Ühelt poolt aitaks see vähendada segadust seoses perekodu rolliga deinstitutionaliseerimise protsessis ning võrrelda perekodu kvaliteedi erisusi asenduskodu ja hooldusperega. Teisalt looks asutuste võrdlemine kvaliteedi alusel võimaluse muuta kulupõhist hinnakujundust omavalitsuste jaoks veelgi läbipaistvamaks ja vältida riski, et tulevikus konkureerivad pere- ja asenduskodud omavahel madalama hinna alusel ilma teenuse kvaliteeti arvesse võtmata. Kokkuvõttes võib tõdeda, et **muudatused on olnud küll oma alusväärtuste poolest asjakohased, ent pole viinud soovitud tulemusteni ning on jäänud toetavate tegevuste ebaühtluse või puudulikkuse tõttu ebatõhusateks.**

Ehkki asendushooldusteenuse kvaliteedikriteeriume on täpsustatud ja avaldatud vastavaid juhiseid, on nende mõju praktikale jäänud piiratuks. Juba algselt kõrgema kvaliteediga asenduskodude jaoks on kriteeriumide ja juhiste tajutav lisaväärtus olnud piiratud, sest nende detailsus rakenduse tasemel on madal. Teisalt on puudunud konkreetsed mehhanismid, kuidas innustada kvaliteedijuhtimise teemadesse süvenema asenduskodude juhte ja töötajaid, kelle motivatsioon ja teadmised teema suhtes olid madalad ka enne kriteeriumide uuendamist.

Üheks vahendiks kvaliteedijuhtimise rakendamise toetamisel ja sealjuures kitsaskohtadele tähelepanu juhtimisel on viimastel aastatel kujunenud küll asutuste järelevalve, ent selle soovitusel on asutuste kui terviku praktikate muutumisele piiratud mõju. Põhjuseid on mitu. Näiteks ei analüüsita ühegi järelevalvekülastuse käigus asutuse teenuse vastavust kõigile kriteeriumidele. Samuti leiavad üle poole asutuste juhtidest ja umbes viiendik töötajatest, et järelevalve hilisem tagasiside ja soovitusel polnud neile toetavad ega abistavad. Ehkki Euroopa Sotsiaalfondist on asutustele ka mentorlust pakutud, ei tõstnud asutuste esindajad seda abistava tegevusena esile.

Asendushoolduse üle teostatava järelevalve tõhustamine

Asutuste järelevalves toimusid vaadeldaval perioodil põhimõttelised muudatused. Need tulenesid nii administratiivsetest muudatustest (s.o maavalitsused kaotati) kui ka Riigikontrolli järeldustest järelevalve seniste korralduse kitsaskohtade osas. Kõigi osapoolte hinnangul teostatakse järelevalvet võrreldes varasema perioodiga palju kõrgemal tasemel nii korralduslikult kui sisuliselt. **Muudatusi võib lugeda nii asjakohasteks kui tulemuslikeks.**

SKA kvaliteediosakonna järelevalve talitus korraldab asutuste järelevalvet üle-eestiliselt. Järelevalve on muutunud süsteemseks, kuna põhineb asutuste ohuprognosidel ja asendushoolduse kvaliteedikriteeriumidel. Järelevalve metoodika on mitmekülgne ja selle teostamisse kaasatakse reeglina ka lapsed. **Seega on nii avaliku halduse korralduse kui asutusesisese sünergia vaatest tegemist oluliselt tõhusama süsteemiga kui varasemalt.**

Järelevalve teostamisel on ka mitmeid arengukohti. Kuigi asutuste regulaarne külastamine on tagatud, tehakse seda kohati mitmeaastaste vahedega. Lisaks on külastatavatel asutustel arusaamatusi seoses järelevalve filosoofia, hindamise fookuse ja metoodika, laste kaasamise viisi, asutusega jagatavate soovitude ja sanktsioonide rakendamisega. Nimetatud arusaamatused, millest enamik oleksid lahendatavad vastastikuse avatud kommunikatsiooniga, mõjutavad negatiivselt nii järelevalve protsessi kui SKA mainet tervikuna.

Järelevalve on integreeritud SKA põhitegevusse ja seda teostavad riigieelarvelistel kohtadel töötavad spetsialistid. **Seega on tegemist jätkusuutliku süsteemiga.** TATI raames rahastati ühekordselt järelevalveametnike baaskoolitust ja hiljem iga-aastaselt lastega vestlemise koolitusi. Baaskoolitusi enam korraldatud pole. Uute spetsialistide sisseelamisel on see asendatud mentorlusega, mida pakub kogenum kolleeg.

Asendushooldusteenuse korraldamise ja rahastamise üleandmine KOV-le, asutusepõhise teenuse rahastamise muutmine

Asendushoolduse korraldamine ja rahastamine anti üle kohalikele omavalitsustele. Valdav enamus omavalitsusi leiab, et riigi ootused teenuse korraldamisele on selged. Selles osas, kas rahastamise üleandmine on asendushoolduse kvaliteeti tõstnud, nii tugevat konsensust ei olnud, kuid pigem hinnati, et on.

Reformi eesmärgiks oli suurendada asendushooldusteenusel viibivate laste ja noorte heaolu, muutes rahastamist efektiivsemaks ning vajaduspõhisemaks. Seatud eesmärgi saavutamise ühe meetmena rahastati asenduskoduteenus senisest suuremal määral kulupõhiselt varasema pearahapõhise lähenemise asemel. Asutuste hinnangul muutatus end õigustas ning nüüd on võimalik teenust hinnastada vastavalt reaalsele kulule. Omavalitsuste hinnangul on teenuse maksumus kallis ning märkimisväärselt tõusnud ja tõusmas, kuid kuna lapsed on teenusele paigutada tarvis ning alternatiive ei ole, tasutakse ka kõrgema maksumusega teenuse eest, leides lisaks riiklikule toetusele vahendeid omavalitsuse enda eelarvest. Valdav enamus omavalitsusi tasubki asendushooldusteenusele oma eelarvest juurde.

Pakutava teenuse kvaliteet kõigub, kuid kuna üleüldiselt on kohtadest puudus, eriti erivajadusega või käitumisraskustega lastele, pole omavalitsusel sageli valikuvõimalust. Muudatus on pannud osasid omavalitsusi eelistama oma allasutusi eraõiguslikele teenusepakujatele, kuna enda hallatavates

asutustes on võimalik osa kulusid (nt kommunaalteenused) katta teistelt eelarveridadelt. Samuti on hinnastust kergem kontrollida. Rahastamise korraldamise andmine omavalitsustele on tekitanud omavalitsustes parema mõistmise selles osas, millest asutuste pakutav asendushooldusteenus koosneb ning kuidas selle hind määratakse.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et muudatus **on olnud tulemuslik ja tõhus**, kuna paranenud on asendushooldusteenuse rahastamine ning omavalitsuste arusaam teenuse sisust.

Muudatus on olnud **pigem asjakohane**, kuivõrd vajadustele vastav rahastamine aitab tagada teenuse parema kvaliteedi ning seeläbi laste heaolu. Ohuks on potentsiaalsed olukorrad, kus omavalitsus eelistab kulude kokkuhoidmise eesmärgil järjepidevalt odavamalt teenusepakkujat, mis võib aga tähendada kehvemat kvaliteeti.

Küsimusi tekitab muudatuse jätkusuutlikkus ja seda just omavalitsuste vaatest, kes juba praegu maksavad teenusele juurde ning kelle suutlikkus teenuse eest tasuda varieerub. Eriti suur murekoht on erivajadusega laste teenusele paigutamine.

Perepõhise asendushoolduse rahastamise muutmine

Perepõhise asendushoolduse soodustamiseks hakati omavalitsusi rahastama toetusfondi kaudu perepõhist asendushooldust eelistava koefitsiendi põhisel. Muudatus tõi kaasa olukorra, kus omavalitsuse jaoks on majanduslikult soodsaim paigutada lapsi hooldusperesse ning kus hooldusperesse paigutatud laste pealt saadud rahastus aitab katta teistele asendushooldusvormidele paigutatud lastega kaasnevat kulusid. Taoline korraldus tõstatab kaks probleemi – esiteks on hooldusperedest suur puudus ning nende leidmine ei ole omavalitsuste endi sõnul ja tunnetuses nende vahetu kontrolli all ja teiseks varieerub asendushooldust vajavate laste arv omavalitsuseti oluliselt, mis muudab osade omavalitsuste jaoks taolise süsteemi nõ kasumlikuks ja osade jaoks mitte. Kui lapsi on palju ning kui lapsed on keerulised (erivajadusega, vanemad lapsed, ühest perest mitu last), on neid peresse paigutada samuti keeruline ning omavalitsuste sõnul tuleb sellistes olukordades paratamatult otsida institutsionaalset hooldust, mis on kulukas. Osad lastekaitsetöötajad tõstatasid küsimuse ka sellise lähenemise eetilisusest, kus nõ sunnitakse ühe vormi arvelt teisi rahastama.

Koefitsiendipõhine rahastamine tõi eriti süsteemi rakendumise alguses kaasa jäägid omavalitsuste eelarvetes, millele ei paista olevat ühest selgitust. Näib ka, et kui ühel aastal tekib jääk, võib teisel aastal tekkida puudujääk ehk palju sõltub konkreetset aastal paigutamist vajavatest lastest ja nende arvust, samuti sellest, kui palju hooldusperesid on saadaval. Lisaks tundub, et osakonnajuhatajate ja lastekaitse spetsialistide jaoks ei ole koefitsiendipõhine rahastamine lõpuni selge ning selles ei tajuta konkreetseid eeliseid näiteks vahendite tulubaasi andmise ees. Ei leitud, et selline rahastamisviis mõjutaks seda, millist asendushoolduse liiki eelistatakse, kuna niikuinii eelistatakse lapse huvidest lähtuvalt perepõhist asendushooldust ning takistused peredesse paigutamisel ei ole mitte eelarvelised, vaid tulenevad perede puudumisest.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et koefitsiendipõhine rahastamine **ei ole pigem olnud asjakohane** meede perepõhise hoolduse soodustamiseks, arvestades et asendushoolduse vormi valik ei sõltu rahastamisest, vaid lähtub lapse vajadustest. **Tulemuslikkus ja tõhusus on vaieldavad**, kuivõrd uuringu tulemustest lähtub, et omavalitsused eelistavad perepõhist hooldust ning otsivad seda, kuid on keeruline hinnata, millisel määral mõjutab otsustamist just rahastusskeem. Otseselt raha kui mõjuteguri kohta küsimist peeti nende spetsialistide seas, kellega küsimustikku valideeriti, kohatuks. Koefitsiendipõhise rahastuse **jätkusuutlikkusele on samuti keeruline hinnangut anda** – üldjoontes paistab, et süsteem toimib praegusel kujul ning omavalitsused on ajaga õppinud oma eelarveid paremini juhtima. Paljudel juhtudel ei nähta ka väikese jäägi tekkimises probleemi, seda eriti olukordades, kus jääk on tekkinud seetõttu, et laps on aasta jooksul teenuselt lahkunud või paigutatud soodsamale teenusevormile. Samas tuleks jätkusuutlikkuse hindamiseks kõrvutada lahendust mõne teise potentsiaalse lahenduse, nt vahendite tulubaasi andmisega.

Olulise muudatusena hakati **hooldusperesid tasustama poole töötasu alammäära (ca 240 eurot kuus) suurusel lapse kohta**. Omavalitsustel on võimalus maksta ka rohkem ja seda kas fikseeritud summas või vajaduspõhiselt ning valida, kas tasu makstakse hoolduspere vanematoetusena või hoolduspere vanematasuna. Muudatuse eesmärgiks oli julgustada peresid hooldusperedeks hakkama ning kasvatada seeläbi perepõhise asendushoolduse osakaalu.

Suur osa omavalitsusi toetab hooldusperesid suurema summaga kui ettenähtud riiklik alammäär; ka pooled küsimustiku täitnutest vastasid, et omavalitsus toetab hooldusperesid ettenähtud alammääras. Palju esineb vajaduspõhist lähenemist ja enamik lastekaitsespetsialistidest nõustus, et pakutav rahaline tugi hooldusperedele on piisav ning julgustanud neid hooldusperedeks hakkama. Samuti leiti, et toetus on suurendanud võimalusi olla üheaegselt hooldusperedeks mitmele lapsele. Murekohana mainiti ebastabiilsust perede toetamisel – tekkida võib olukord, kus ühel aastal on võimalik rohkem ning teisel vähem maksta.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et hooldusperede tasustamine vähemalt poole töötasu alammäära ulatuses kuus on olnud **asjakohane, tõhus ning tulemuslik**, kuna on aidanud kaasa hooldusperedes kindluse tekitamisele. Muudatus on olnud **pigem jätkusuutlik**, silmas tasub pidada omavalitsuste erinevat võimekust ning sellest tekkivat ebavõrdsust tasude maksmisel, mis on problemaatiline, kuivõrd tehtav töö on sama ning võrdväärse töö eest on inimestel õigus nõuda võrdset tasu.

Asendushooldusele paigutatud lapsele makstavate sotsiaalkindlustushüvitiste, riiklike toetuste ja elatise arvestamine asendushoolduse kulude katmisel, lapse isiklike kulutuste katmisel rahalise toetamise miinimumi ühtlustamine asendushooldusteenusel viibiva lapse puhul

Ühe muudatusena **ühtlustati lapse isiklike kulutuste katmiseks ettenähtud miinimum**, milleks on nüüd 240 eurot kuus lapse kohta. Perede küsimustikule vastanud hooldusperede vanematest ligikaudu $\frac{2}{3}$ on laste toetus võrdne alammääraga, kuid ligi viiendikul on toetuse summaks 351 eurot või enam. Lastekaitsespetsialistid kirjeldasid olukordi, kus perel on raske mõista perele endale makstava

hoolduspere toetuse ning lapsele suunatud toetuse erisust – osad tõlgendavad esimest kui vaid hoolduspere vanemale endale mõeldud tasu, samal ajal kui teised kasutavad mõlemaid summasid laste hüvanguks või osana pere eelarvest. Vajaduspõhise toetuse summad on varieerunud 50 eurost 1400 euroni ning kulunud mh eri tüüpi toetavatele teenustele, nagu nt logopeedi külastamine või tugiisikuteenus.

Lapse isiklike kulutuste katmisel rahalise toetamise miinimumi ühtlustamist võib pidada **asjakohaseks, tõhusaks ja tulemuslikuks**, kuivõrd omavalitsused tasuvad ettenähtud toetust kas miinimummahus või paljudel juhtudel oluliselt suuremas summas. See on eelduslikult ühtlustanud ja parandanud laste elukvaliteeti. Omavalitsused ei toonud rahastamise juures esile märkimisväärseid probleeme, seega võib eeldada, et muudatus on ka **jätkusuutlik**.

Riik on soovinud soodustada ka asendushooldusele paigutatud lapsele makstavate sotsiaalkindlustushüvitiste, riiklike toetuste ja elatise arvestamist asendushoolduse kulude katmisel. Intervjueeritud lastekaitsespetsialistid olid soovitusel järgimisel pigem kõhklevad ning eelistasid koguda seda raha lapsele, et tal oleks iseseisvasse ellu astudes stardikapital. Samas oldi teadlikud potentsiaalsest ohust, et noor kulutab raha korraga või ebamõistlikult ära, kui selle täisealisena kätte saab.

VIITED

- Asenduskoduteenuse analüüs (2013). Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond.
https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/asenduskoduteenuse_analuus_0.pdf, vt kp 11.11.2021.
- Asendushoolduse kvaliteedi tõstmine (2017). Tallinn: Sotsiaalministeerium.
- Asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüs (2013). Tallinn: Sotsiaalministeerium.
- Greenstein, T., N. (2022). Substitute Caregivers: Effects Of Substitute Care On Child Outcomes.
<https://family.jrank.org/pages/1652/Substitute-Caregivers-Effects-Substitute-Care-on-Child-Outcomes.html>, vt kp 16.02.2022.
- Hoolduspere sobivuse hindamiseks kogutavate dokumentide ja esitatavate andmete loetelu ning hoolduspere sobivuse hindamise toimingud (2017).
<https://www.riigiteataja.ee/akt/121122017044>, vt kp 16.02.2022.
- Laste ja perede arengukava 2012-2020 (2011). Tallinn: Sotsiaalministeerium.
- Osila, L., Turk, P., Piirits, M., Biin, H., Masso, M., Anniste, K. (2016) Asendushoolduselt ellu astuvate noorte uuring. Tallinn: Praxis.
- Perehüvitiste seadus (PHS). Riigi Teataja I, 31.03.2022, 13.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017062?leiaKehtiv>, vt kp 16.02.2022,
- Perekonnaseadus (PKS). Riigi Teataja I, 22.12.2021, 15.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13330603?leiaKehtiv>, vt kp 16.02.2022,
- RR (2014). Vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse poliitika roheline raamat⁴⁰, Sotsiaalministeerium.
https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Asendushooldus/ah_rr_dets_2014.pdf, vt kp 16.02.2022.
- Sindi, I., Strömpl, J. (2016) Asenduskodulapse identiteedi kujunemise toetamine elulootöö meetodil, *Sotsiaaltöö*, (4) 21-30.
- Sindi, I., Strömpl, J. (2019) Who Am I and Where Am I From? Substitute Residential Home Children's Insights into Their Lives and Individual Identities, *Child & Youth Services*, 40(2) 120-139.
- Sotsiaalhoolekande seadus (SHS). Riigi Teataja I, 30.12.2015, 5.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015005>, vt kp 16.02.2022.
- Sotsiaalkindlustusamet (2022a). E-kirjad/Andmepäring.
- Sotsiaalkindlustusamet (2022b). Vanemapuhkuste ja hüvitiste süsteemi muudatused.
<https://sotsiaalkindlustusamet.ee/et/lapsed-pered/vanemapuhkuste-ja-huvitiste-susteemi-muudatused>, vt kp 16.02.2022.
- Statistikaamet (2022). Rahvastik aasta alguses ja aastakeskmise rahvaarv soo ja vanuse järgi, RV0212. TAI 2022. Tarkvanem.ee kasuvanemluse lehekülgede külastusstatistika 2018 – 2021. Terviseturunduse keskus, Tervise Arengu Instituut, 10.03.2022.
- TAT seirearuanne (2021). Sotsiaalministeerium. E-kirjad/Andmepäring.

⁴⁰ Mugavama lugemise huvides läbivalt viidatud kui "RR".

The Children and Young People (Scotland) Act (2014). Part 9 (Corporate Parenting).
https://www.celcis.org/files/3114/8542/6899/Inform_Briefing_Part_9_2017updated.pdf, vt kp 10.10.2021.

Töölepingu seadus (TLS). Riigi Teataja I, 22.12.2021, 3.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/131032022010?leiaKehtiv>, vt kp 16.02.2022.

Ülevaade asendushoolduse valdkonna teavitustegevustest 2017–2019 (2020). Tervise Arengu Instituut.

ÜRO (1991). Lapse õiguste konventsioon. Riigi Teataja II, 1996, 16, 56.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/24016>, vt kp 16.12.2021.

ÜRO (2010). Laste asendushoolduse juhised (2010). Eestikeelne tõlge:

<https://www.sos-lastekyla.ee/wp-content/uploads/2014/03/--RO-laste-asendushoolduse-juhised-final.pdf>, vt kp 16.02.2022.

ÜRO Lapse Õiguste Komitee (2017). Lõppjärelused Eesti teise kuni neljanda perioodilise aruande kohta. 8. märts 2017, CRC/C/EST/CO/2-4.

https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Lapse_oigused_ja_hea_olu/lok_soovitused_eeesti_keeles.docx, vt kp 16.02.2022.

Intervjuud

- Asendus- ja perekodude esindajad (2022a), Fookusgrupiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 06.01.2022.
- Asendus- ja perekodude esindajad (2022b), Fookusgrupiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 14.01.2022.
- Asutuste koolitajad (2022), Fookusgrupiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 28.01.2022.
- Asutuste tugiteenuse pakkujad (2022), Fookusgrupiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 10.01.2022.
- Kohalike omavalitsuste sotsiaal- või lastekaitseosakondade juhatajad või nende asetäitjad (2022). Fookusgrupiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 03.02.2022.
- Lastekaitsetöötajad (2022). Fookusgrupiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 04.02.2022.
- Perede esindajad (2022). Fookusgrupiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 14.01.2022.
- Perede esindaja ja tugiteenuste osutaja (2022). Fookusgrupiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 24.01.2022.
- Perede koolitajad (2022a). Fookusgrupiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 25.01.2022.
- Perede koolitajad (2022b). Fookusgrupiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 28.01.2022.
- Perede tugiteenuste osutajad (2022). Fookusgrupiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 07.01.2022.
- SKA spetsialist (2022a). Individuaalintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 05.01.2022.
- SKA spetsialist (2022b). Individuaalintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 31.01.2022.
- SKA spetsialist (2022c). Individuaalintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 12.01.2022.
- SKA spetsialist (2022d). Individuaalintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 31.01.2022.
- SKA spetsialist (2022e). Individuaalintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 03.02.2022.
- SKA spetsialistid (2021), Fookusgrupiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 17.12.2021.
- SoM ametnik (2021a). Individuaalintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 21.12.2022.

- SoM ametnik (2021b). Individuaalintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 22.12.2021.
- TAI spetsialistid (2021), Fookusgrüpiintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 07.01.2021.
- Teenusepakkuja esindaja (2021): Individuaalintervjuu uuringu autorite poolt. [Videokõne], 30.12.2022.

Lisa 1. KOONDHINNANGUTE JA SOOVITUSTE LÜHIKOKKUVÕTE

Koondhinnangud asendushoolduse valdkonnas teostatud seadusemuudatustele ja läbi viidud tegevustele. Ehkki käesolevas raportis käsitletakse tulenevalt lähteülesandest perioodi 2014–2020, lähtuti hinnangute andmisel info olemasolul ka 2021–2022 aastate arengutest. Seekaudu on esitatavad järeldused ajakohasemad ja mitmekülgsemad.

SHSi muudatusi ja TATi raames läbiviidud tegevusi hinnati analüüsis nelja kategooria lõikes: asjakohasus, tõhusus, tulemuslikkus ja jätkusuutlikkus. Tegevusi hinnati järgmiste kriteeriumite alusel:

- Muudatuste ja meetmete vajadus ja sobivus eesmärkide saavutamiseks ning sihtgrupi (laste ja noorte) heaolu tagamiseks
- Kas ja kui võrd on tehtud kulutused aidanud parimal võimalikul viisil kaasa eesmärkide saavutamisele ja sihtgrupi vajaduste täitmisele
- Kas ja kui võrd tegevuste eesmärgid on saavutatud
- Kas tegevust on mõistlik ja vajalik sel korralduse viisil ellu viia ka edaspidi, arvestades vastavust eelnevatele komponentidele

Hindamiskriteeriumid on omavahel tihedalt seotud, mistõttu esitati koondhinnangud ühtse termini – **asjakohasus** – alt.

Väga asjakohane	Pigem asjakohane	Pigem ei ole asjakohane	Üldse mitte asjakohane
Tegevus on eesmärkide saavutamiseks sobiv ning tõhus; kulutused on otstarbekad ning tegevusega tuleks jätkata olemasoleval kujul või minimaalsete kohandustega	Tegevus on eesmärkide saavutamiseks sobiv, kuid tõhusus, tehtud kulutused või tegevuse korraldus vajab mõningast ümberkorraldust	Tegevus ei ole eesmärkide saavutamiseks parim lahendus: tegevuste eesmärgid on saavutatud osaliselt või ebamõistlike kulutustega	Tegevus ei sobi eesmärkide saavutamiseks: tegevuse eesmärgid ei ole vastava lähenemisega saavutatavad; kulutused ei toeta eesmärgi saavutamist

Teema	Hinnang muudatuste ja tegevuste asjakohasusele	Soovitused edasiseks
Perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasv		
<p>Teadlikkuse tõstmine vanemliku hoolitsuseta laste vajadustest ja perepõhise asendushoolduse võimalustest on süstematiseeritud ja pidev tegevus</p>	<p>Pigem asjakohane</p> <p>+ Teavitustegevused on toetanud perepõhise asendushoolduse tuntust ja positiivset mainet nii kampaania järeluuringu kui osapoolte esindajate hinnangute põhjal</p> <p>+ KOV spetsialistid hindavad SKA-ga suhtlemist ja asjaajamist väga heaks</p> <p>- Teavituse kitsama eesmärgini pole jõutud: hooldusperedeks soovijate arv ei ole vaadeldud aastatel kasvanud</p> <p>- Hooldusperede värbamise osas puudub selge tööjaotus riigi ja omavalitsuste vahel, seejuures eeldab kumbki tasand just teiselt aktiivsemat rolli</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Luua selgus teavitustegevuste tööjaotuses: mida tehakse riiklikul tasandil ning kuidas saaksid/peaksid omavalitsused panustama. Jõuda hooldusperede arvu kasvu eest selge vastutaja määramiseni (SoM) ● Soodustada vahetute kontaktide loomist inimestega, kes kaaluvad või võivad kaaluda perest eraldatud lapsele hoole pakkumist, nt valdkonna üritustel osalenud inimestega; perekondadega, kes on varasemalt mõnele lapsele hoolt pakkunud (SKA, KOV) ● Analüüsida, miks ei jõua kasu vanemluse vastu huvi tundvad inimesed esmavestluste ning seal edasi sooviavalduste esitamiseni, kogudes sealjuures sisendit teavitustegevuste sõnumite täpsustamiseks, nt traumakogemusega lapse eripärade suhtes (SKA) ● Hoida regulaarselt ühendust esmavestlusel osalenud ja avalduse esitamata jätnud potentsiaalselt hooldusperedeks sobivate peredega (SKA)
<p>Hooldusperedele pakutav ettevalmistus ja tugi on kõikidele ühetaoline ja varasemaga võrreldes laiem</p>	<p>Väga asjakohane</p> <p>+ Hoolduspered läbivad ühetaolise ettevalmistuse ning neile pakutakse mitmekülgset tuge</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Kaaluda peredele süsteemsemalt ja koordineeritumalt üle-riigilise toe pakkumist riigiasutuste ja omavalitsuste koostöös, sealhulgas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Tõhustada info edastamist hooldusperedele

	<p>+ Kasutatakse kõiki pakutava toe võimalusi, sh vaid väga vähesed pered ei ole abi vajanud või on jäänud abi saamata</p> <p>+ Sisulise ettevalmistusega on pered/hooldajad väga rahul</p> <p>- Hooldusperedele pakutava toe kättesaadavus ja teadlikkus toest on piirkonniti ebaühtlane</p> <p>- Projektipõhine rahastus tekitab teenusepakkujates ja peredes ebakindlust</p>	<p>pakutava täiendava toe võimaluste kohta (SKA, KOV)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Kaardistada hoolduspered, kes ei ole tugiteenustele jõudnud ning pakkuda nende vajadustele vastavaid võimalusi (sh kodulähedaselt või veebi teel) (SKA, KOV) ○ Lihtsustada perede jaoks tugiteenustega seotud asjaajamist (KOV) ● Jätkata süsteemi arendamist lähtuvalt osapoolte vajadustest (SKA, TAI) ● Integreerida tugitegevused seadusandlusesse – väljuda projektipõhisest tegevusest (SoM) <ul style="list-style-type: none"> ○ Rahastada PRIDE koolitusi tervikuna riigieelarvest, et valiku- ja hindamisprotsess oleks tervikuna jätkusuutlik (SoM) ○ Tagada stabiilsem rahastus tugiteenuste pakkujatele, viies näiteks teenusepakkujate leidmiseks läbi pikemaajalised hanked või luues väiksemate piirkondade jaoks mobiilsed spetsialistide meeskonnad (SKA) <ul style="list-style-type: none"> ■ Luua tugiteenuste tagasiside ja hindamise süsteem (SKA)
<p>Peredele loodi sotsiaalseid tagatise (nt seoses perehüvitistega) ja laiendati puhkuseõiguseid</p>	<p>Pigem asjakohane</p> <p>+ Perehüvitised ja puhkuseõigused toetavad perede edukat toimetulekut</p> <p>- Endiselt puuduvad hoolduspere vajadustele kohandatud lapsehoiu- jt</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Seirata regulaarselt perehüvitiste vastavust perede vajadustele (sh seoses elukalliduse tõusuga) ja olukorra muutmisel hüvitiste määrasid korrigeerida (SoM) ● Luua hoiuteenused peres hooldusel olevale lapsele, nt lastelaagrid erialaspetsialistidega (KOV)

	sarnase eesmärgiga teenused	
<p>Asendushoolduse erijuhtudega tegelemiseks loodi asutuste kõrvale ka perepõhised võimalused (ehk kriisi- ja erihoolduspere teenused)</p>	<p>Väga asjakohane</p> <p>+ Erijuhtudega tegelemiseks on loodud ühtlustatud ja toimiv perepõhine lähenemine</p> <p>+ Sisulise ettevalmistusega ja pakutava toega on pered/hooldajad väga rahul</p> <p>- Perede leidmine on osutunud raskeks, sest teenuse pakkumine esitab perele kõrged nõudmised nii pideva valmisoleku vajaduse kui teenusele jõudvate laste keeruliste vajaduste tõttu</p> <p>- Perede hoidmine on osutunud raskeks, muuhulgas juhtumite tõttu, kus lühiajaliseks plaanitud hooldus kujuneb pikaajaliseks hoolduseks</p> <p>- Kohalike omavalitsuste spetsialistide teadmatus (asendushoolduse valdkonnaga senini väheste kokkupuudete tõttu) võib tekitada probleeme infovahetuses ja asjaajamises</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Pakkuda väiksema asendushoolduse valdkonna kogemusega omavalitsustele kriisihoidusperele kaasamisel sisulist tuge. Sealhulgas võiks vajadusel suurendada teenuse katusorganisatsiooni rolli, sh perede tasustamisel, et nii asutustel kui peredel oleks info liikumine ja asjaajamise korraldus kergelt mõistetav ka kiirete otsuste langetamise tingimustes (SKA) ● Siduda hooldusperele ettevalmistusega valikuvõimalus kvalifitseeruvatele perekondadele hakata (esialgu) kriisihoidusperekaks – võttes arvesse, et teatud hulgal juhtudel toimub üleminek kriisiperest hooldusperekaks (SKA) ● Siduda kutselise erihoolduspere teenus kinnise lasteasutuse (KLAT) süsteemiga – et erihoolduspere otsimine oleks alati kinnisesse lasteasutusse suunamisele eelnev samm (SKA)
<p>Sotsiaalhoolekande seadusesse lisati suunis eelistada perepõhist asendushooldust ning kasutada asutuse varianti üksnes erandjuhtudel</p>	<p>Väga asjakohane</p> <p>+ Lastekaitse spetsialistid eelistavad valdavalt perepõhist hooldust</p> <p>- Endiselt leidub omavalitsusi, kes eelistavad jätkuvalt pere- või</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Proaktiivselt toetada tööd alustavaid lastekaitse spetsialiste (SKA) ● Tegeleda omavalitsuste hirmude/takistustega (SKA): <ul style="list-style-type: none"> ○ Risk, et hoolduspere loobub lapsest ○ Risk, et hoolduspere suutlikkus pole piisav toimetulekuks keerulisemate juhtumite või

	<p>asenduskodu perepõhisele hooldusele</p> <ul style="list-style-type: none"> - Osapooltele on ebaselge perekodu roll suunise täitmisel, s.t kus asub perekodu deinstitutionaliseerimise „hierarhias“ hoolduspere ja asenduskodu suhtes 	<p>rohkem kui ühe lapsega</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Keerukused bioloogilise perega suhtluse säilitamisel, kui ainus sobiv hoolduspere asub teises piirkonnas ○ Töökorralduslikud küsimused: hoolduspere leidmine ja perega töötamine võtab asutusse suunamisega võrreldes rohkem aega ● Ühelt poolt on võimaluseks perede veelgi mitmekülgsem ettevalmistus; teisalt on oluline, et kohalik omavalitsus jagaks perekonda mineva lapse kohta piisavat infot ning toetaks (proaktiivselt) pereliikmete omavahelist kohanemist (SKA; KOV)
<p>Arendati välja üle-eestiline ülevaade (STAR register) hooldada ja lapsendada soovijatest</p>	<p>Väga asjakohane</p> <ul style="list-style-type: none"> + Hooldada ja lapsendada soovijatest on põhjalik ja ajakohane ülevaade nii kohalike omavalitsuste spetsialistidel kui riiklikul tasandil - Registrikis olemasolev hooldada soovijate info ei ole teavitus- ja värbamistegevuste osa - Register vajab täiendamist, nt varasemalt peresse suunatud laste infoga - Registri olulisemate arenduste tegemine toimub pika viitajaga, sest selleks tuleb taotleda eraldi eelarvet 	<ul style="list-style-type: none"> ● Jätkata STAR registri vajaduspõhist täiendamist (SKA): <ul style="list-style-type: none"> ○ Lisada varasemalt peresse suunatud laste info ○ Jälgida, milline on hoolduspere registris olevate perede teekond ja kogemus: kui kiiresti jõutakse keskmiselt lapsele sobiva pere leidmiseni; kui kaua on üks perekond keskmiselt registris lapse ootel; milline on perede teekond, kes on olnud varasemalt/ajutiselt hooldajad

Asendushoolduse kvaliteedi tõus		
<p>Vanemliku hoolitsuseta last hooldada või lapsendada soovivate perede valiku- ja hindamisprotsessi teostab keskselt SKA koostöös TAI-ga</p>	<p>Väga asjakohane</p> <p>+ Valiku- ja hindamisprotsessid on üle-eestiliselt ühtlustatud, tuues kaasa ühtlasema ja kõrgema kvaliteedi ning avaliku halduse kui terviku vaatest oluliselt suurema efektiivsuse (võrreldes varasemaga, kui iga maavalitsus korraldas protsess eraldiseisvalt)</p> <p>+ Perede rahulolu näitava hindamis- ja ettevalmistusteenuse soovitusindeksi tulemus on aasta-aastalt suurenenud</p> <p>+ PRIDE koolitused on sulandatud kogu süsteemiga üheks tervikuks</p> <p>- PRIDE koolitused on olulises osas kaetud projektipõhiselt (s.t asendushoolduse TAT-ist), mitte riigieelarvest</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Jätkata süsteemi arendamist lähtuvalt osapoolte vajadustest (SKA, TAI) ● Rahastada PRIDE koolitusi tervikuna riigieelarvest, et valiku- ja hindamisprotsess oleks tervikuna jätkusuutlik (SoM)
<p>Vajaliku ettevalmistuse tagamine lapsendajatele ja hooldusperedele</p>	<p>Asjakohane</p> <p>+ Seadusandlikult kehtestati ettevalmistava PRIDE eelkoolituse läbimise nõue nii hooldajatele kui lapsendajatele</p> <p>+ PRIDE eelkoolitus muudeti osaks perede valiku- ja hindamisprotsessist</p> <p>+ PRIDE koolitusprogrammi uuendati oluliselt, sh lapse traumakogemuse</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Lahendada eestkostjate ettevalmistuse (ja hilisema toetuse) küsimus, töötades välja asjakohased koolitus- ja/või nõustamisteenused lähtuvalt paarist-kolmest tüüpilisemast eestkostjate profiilist, sh vanavanemad (SoM) ● Sätestada füüsilises ruumis osaluse kohustuslik miinimummaht PRIDE eelkoolitusel osalejatele. Lugeda iga virtuaalse koolituspäeva läbinuks vaid

	<p>mõistmise teemaga + Juurde koolitati PRIDE koolitajaid</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eestkostjate ettevalmistuse küsimus on lahendamata. PRIDE läbimine pole neile kohustuslik ega hinnanguliselt ka täielikult asjakohane. Ka eestkostjate profiil erineb tugevalt potentsiaalsetest hooldus- ja lapsendajaperedest - Osade koolitajate hinnangul on PRIDE veebikoolitused halvendanud eelkoolituste kvaliteeti (osalejate väiksema aktiivsuse tõttu), ehkki kättesaadavus on sellega samas paranenud - Osade koolitajate hinnangul on PRIDE koolitajate virtuaalne väljaõpe oluliselt halvendanud uute koolitajate ettevalmistuse kvaliteeti 	<p>need osalejad, kes on tõendatult aktiivselt osalenud (TAI)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Korraldada PRIDE koolitajate väljaõpet ainult füüsiliselt. Virtuaalse väljaõppe läbinud koolitajatele muuta kohustuslikuks hilisemad füüsilises keskkonnas toimuvad järelmoodulid (TAI)
<p>Tugiteenuste arendamine ja osutamine perepõhise asendushoolduse pakkujatele ning lapsendajatele</p>	<p>Väga asjakohane + Välja on kujunenud pakett üle-eestiliselt pakutavaid tugiteenuseid + TATI tegevuse pikk periood andis võimaluse testida, milliseid teenuseid ja mis kujul pered enim vajavad ning millised teenuseosutajad ja millistes regioonides teenuseid kõige paremini pakkuda saavad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Kujundada tugiteenuste tellimisest ja arendamisest süsteem, mille üldine korraldus oleks mitu aastat ette teada. Vajadusel toetada potentsiaalsete teenuseosutajate administratiivse võimekuse arendamist, et osaleda mahumakatel hangetel (SKA) ● Automatiseerida tugiteenustega seonduv andmehaldus ja -analüüs (SoM) ● Koguda ja analüüsida regulaarselt ning süsteemselt infot tugiteenustel osaluse ja perede rahulolu kohta

	<p>+ Kujunenud on pikaajalised koostöosuhted SKA ja eelkõige vabaühendustest teenuseosutajate vahel</p> <p>- Iga-aastased hanked koos tingimuste sageda muutmisega on tekitanud ebakindlust ja ebamugavust nii peredele kui teenuseosutajatele</p> <p>- Andmehalduse süsteem teenuseosutajate, SKA ja SoMi vahel on ebatõhus (Exceli tabelid)</p> <p>- Teenusesaajate rahulolu on mõõdetud ebajärjepidevalt ja -ühtlaselt</p> <p>- Tugiteenuseid on rahastatud täies mahus projektipõhiselt (s.t asendushoolduse TATist), mitte riigieelarvest</p>	<p>(SKA)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Alustada olulisemate tugiteenuste rahastamist riigieelarvest (SoM)
<p>Asenduskoduteenuse ümber kujundamine perekodu- ja asenduskoduteenuseks</p>	<p>Pigem asjakohane</p> <p>+ Asutustel on rohkem kindlust oma tegevuse paindlikumaks (sh peresarnasemaks) korraldamiseks võrreldes eelnenud olukorraga, kui pakutaval teenusel oli ametlikult üksainus vorm.</p> <p>- Seadusandluses pere- ja asenduskodu vormide loomine pole praktikas kergendanud laste paigutamise otsuseid, sest kohati tajutakse:</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Täpsustada deinstitutionaliseerimise järgmisi samme ja ajakava (SoM) ● Täpsustada perekodu staatust deinstitutionaliseerimise seisukohast, s.t kas ja milliste tingimustel on tegemist pere või asutusega. Üheks lahendusteks võib olla kutselise ehk professionaalse hoolduspere vormi loomine (SoM) ● Ühtlustada töö- ja puhkeaja korraldust asutuste lõikes, et luua sarnast tööd tegevatele inimestele võrdsemad töötingimused (SoM) ● Vaadata töötajate läbipõlemise ennetamiseks üle asutuste töökorralduse põhimõtted, sh perevanema

	<ul style="list-style-type: none"> ● pere- ja asenduskodude eristamist formaalsena, s.t hooldusperede puudumisel ei nähta sobiliku alternatiivina perekodu; ● asutuste süsteemseid eeliseid hooldusperede ees, s.t asenduskodu ei nähta lapsele ebasoovitavama variandina kui hooldusperet. <p>- Töö- ja puhkeaja korralduses on asutuste lõikes väga olulisi erisusi. See tekitab sarnaste tööülesannetega inimeste vahel üle-eestiliselt suurt ebavõrdsust ja soodustab töötajate läbipõlemist.</p>	<p>viiepäevase töönädala praktika (SoM)</p>
<p>Asutuse töötajate pädevusnõuete ja koolitusvajaduste analüüsil põhineva täiendkoolitussüsteemi arendamine ning täiendus- ja lisakoolituste pakkumine</p>	<p>Väga asjakohane</p> <p>+ Koolituste teemad on asjakohased.</p> <p>+ Koolitustel omandatud teadmised kasutatakse töötajate hinnangul praktikas.</p> <p>+ Koolituste korraldamisel pakuvad rakendusasutused tugevat sisulist ja tehnilist tuge, sh aitavad tagada kvaliteeti.</p> <p>- Teatud hulk osalejaid ei pühendu koolitusele piisaval määral vähese motivatsiooni ja/või paralleelsete töökohustuste tõttu.</p> <p>- Osa asutuste juhte ei toeta piisavalt</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Ühtlustada nõudeid asutuste juhtidele seoses töötajate koolitustel osalemise võimaldamisega, sh osalemisega seotud kulude hüvitamine (SoM) ● Leida koos koolitajatega võimalusi osalejate järjepideva aktiivse osalemise suurendamiseks iga koolituspäeva raames (n-ö „aktiivsuse ampsud”) nii füüsiliste kui virtuaalsete koolituste puhul (TAI) ● Lugeda iga mooduli läbinuks vaid need osalejad, kes on igal virtuaalsel koolituspäeval tõendatult aktiivselt osalenud (TAI) ● Luua asutuse töötajatele lühike kohustuslik sisseelamise koolitus, mida pakutakse jooksvalt, koos täiendkoolituse programmi baasil loodud lihtsa meetoodilise materjaliga (TAI) ● Luua võimalus lisakoolituste vajaduspõhiseks

	<p>koolitustel osalemist, näiteks ei leita võimalust perevanema asendamiseks tööajal või pole valmisolekut hüvitada koolitusel osalemist puhkeajal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Osa töötajaid jõuab võtmetähtsusega moodulite (nt väärkohtlemine) läbimiseni alles ligi aasta peale lastega töö alustamist. 	<p>tellimiseks ühe või mitme asutuse kollektiivi(de)le (TAI)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vältida täiendus- ja lisakoolituste aegade kokkulangemist, et hõlbustada asutuste juhtide jaoks osalevatele töötajatele asendajate leidmist (TAI) • Muuta teatud mahus lisakoolituste regulaarne läbimine asutuste töötajatele kohustuslikuks (SoM)
Asutustele tugiteenuste pakkumine	<p>Väga asjakohane</p> <p>+ Enamus asutusi kasutab supervisiooni teenust regulaarselt ja on sellega rahul</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoolimata teenuseosutaja paindlikkusest tajuvad osad asutused teenuse mahtu ja abi saamise kiirust kohati ebapiisavana - Üksikud asutused ei ole teenust omaks võtnud ega telli seda - Juhendatud perevestlus pole rakendunud soovitud mahus ja kiirusega - Teenust rahastatakse täies mahus projektipõhiselt 	<ul style="list-style-type: none"> • Vajaduspõhise supervisiooni tellimise võimaluse välja arendamine (SKA) • Supervisiooni teenuse viimine kõigi asutuste töötajateni (SKA) • Supervisiooni rahastamine riigieelarvest (SoM)
Sotsiaalteenustele ja sealhulgas asendushooldusteenusele kehtestatud nõuetes kvaliteedikriteeriumide täiendamine.	<p>Pigem ei ole asjakohane</p> <p>+ Üldisel, sh väärtuste tasandil on kvaliteedikriteeriumid asjakohased.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Riigipoolsed kvaliteedijuhtimise arendusprojektid on jäänud järjepidevate jätkutegevusteta 	<ul style="list-style-type: none"> • Luua selged põhimõtted asutuste kvaliteeditaseme määramiseks ja nende võrdlemiseks, sh info andmiseks omavalitsuste paigutus- ja rahastusotsuste jaoks • Leida koos asutustega võimalusi kvaliteedikriteeriumide „tõlkimiseks” juhtide ja töötajate igapäevatööd toetavatesse materjalidesse,

	<ul style="list-style-type: none"> - Asutuste esindajad ei taju täiendatud kriteeriumide praktilist väärtust asutuste igapäevatöö vaatenurgast - Erinevates asutustes pakutava teenuse kvaliteedi võrdlemine pole endiselt võimalik 	<p>sh seoses koolituste ja tugitegevuste arendamisega (SKA, seoses koolitustega ka TAI)</p>
<p>Laste maksimaalse arvu piirmäära vähendati (erandite tegemise võimalusega).</p>	<p>Väga asjakohane</p> <ul style="list-style-type: none"> + Laste piirarvu vähendamine on olnud asendushoolduse kvaliteedile üheselt positiivse mõjuga (sh nii lastele kui töötajatele) + Piirarvu vähendamine (koos muudatustega rahastusmudelil) on andnud asutustele positiivse signaali, et juhtumipõhiselt võib asutuses olla lapsi ka alla piirmäära - Ka praegune piirmäär ei pruugi paljudes asutustes tagada järjepidevalt kvaliteetset asendushooldust laste tõsiste traumakogemuste ja erivajaduste tõttu 	<ul style="list-style-type: none"> ● Koos deinstitutionaliseerimise järgmiste sammude ja ajakavaga täpsustada plaane laste piirarvu edasise vähendamise võimaluste ja tingimuste kohta (SoM)
<p>Asutuste ühtsetel alustel järelevalve teostamine SKA poolt</p>	<p>Väga asjakohane</p> <ul style="list-style-type: none"> + Järelevalvet teostatakse võrreldes varasema perioodiga palju kõrgemal tasemel nii korralduslikult kui sisuliselt. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Korraldada asutuste ning SKA vahel järelevalve olemust ja korraldust käsitlevaid ning neutraalse osapoole modereeritud arutelukohtumisi (SKA) ● Eraldada ressursse järelevalvevisiitide regulaarsuse ja

	<ul style="list-style-type: none"> - Asutuste ja SKA vahel esineb aeg-ajalt arusaamatusi seoses järelevalve alusväärtuste, fookuse, metoodika, läbiviimise viisi jm teemadega. - Ehkki järelevalve on muutunud regulaarseks, ei jätku ressurssidest siiski külastuste piisava regulaarsuse ja mahu tagamiseks 	mahu suurendamise võimaldamiseks (SoM)
Muudatused asendushoolduse rahastamises		
Asendushooldusteenuse korraldamise ja rahastamise üleandmine KOVile, asutusepõhise teenuse rahastamise muutmine	<p>Pigem asjakohane</p> <ul style="list-style-type: none"> + Paranenud on omavalitsuste arusaam teenuse sisust + Asendushooldusteenuse rahastamine on suurenenud + Pearahapõhise rahastamise kaotamine, mis võimaldab kulutusi teha lapse vajaduse põhisemalt - Ohuks on olukorrad, kus KOV eelistab soodsamat teenust pakkuvat asutust, mis ei pruugi samas olla parima kvaliteediga - Mitmed omavalitsused maksavad teenusele juurde, kuid KOVide suutlikkus seda teha on erinev; eriti suured kulud kaasnevad erivajadusega laste teenusele paigutamise 	<ul style="list-style-type: none"> ● Analüüsida asendushooldusteenusel olevate erivajadustega laste teenuste osutamise tegelikke kulusid ja vajadusel neid omavalitsustele täiendavalt kompenseerida (SoM) ● Suhelda aktiivselt ja pidevalt erinevate asutusepõhise asendushoolduse pakkujatega, et olla kursis nii hinnastamispoliitika kui teenuse kvaliteediga (KOV) ● Luua vajadusel omavalitsuse enda poolt perekodusid, et pakkuda peresarnast hooldust erilisemate vajadustega lastele, keda hooldusperedesse ei õnnestu paigutada (KOV)

<p>Perepõhise asendushoolduse rahastamise muutmine – perepõhist hooldust soodustava koefitsendi rakendamine</p>	<p>Pigem ei ole asjakohane</p> <ul style="list-style-type: none"> + Koefitsiendipõhine rahastamine andis omavalitsustele paindlikkust katta asutusepõhise hoolduse suuremaid kulusid ka perepõhisele hooldusele ettenähtud vahenditest + Eraldatud toetusest on üldjuhul teenuse finantseerimiseks piisanud, vajadusel seda kombineerides KOV teiste teenustega (ja teiste finantseerimise allikatega) - Koefitsiendipõhine rahastamine töi süsteemi rakendudes kaasa jäägid omavalitsuste eelarvetes ehk vahendeid ei osatud planeerida ning laste heaks kasutada - Koefitsiendipõhine rahastamine ei olnud nii tõhus meede perepõhisele hooldusele suunamise soodustamiseks kui loodeti, kuivõrd omavalitsused eelistavad võimalusel perepõhist hooldust sõltumata rahastusvormist ning takistuseks on olnud sobivate perede puudumine - Omavalitsused ei ole mõistnud/ ei kasuta koefitsiendipõhise rahastuse võimalusi teenuste ja selle finantseerimise planeerimisel 	<ul style="list-style-type: none"> ● Uurida täiendavalt potentsiaalse alternatiivi ehk vahendite tulubaasi andmise positiivsete ja negatiivsete mõjude kohta, sh küsida omavalitsuste hinnanguid (SoM, RaM) ● Vahendite tulubaasi andmisel tuleks eelistada mudelit (nt füüsilise isiku tulumaks), mis tagab tulude kasvu sünkroonis majanduse arenguga, sest kulud on suures sõltuvuses üldistest palga- ja hinnamuutustest (personali- ja taristukulud) (RaM, SoM) ● Panustada senisest suuremal määral hooldusperede leidmisse, sh selgitades omavalitsustele nende rolli ning võimalusi perede leidmisel (SKA)
---	--	---

<p>Perepõhise asendushoolduse rahastamise muutmise – hooldusperede tasustamine poole töötasu alammäära suurusel lapse kohta</p>	<p>Väga asjakohane + Oluline tugi hooldusperedele + Suurenenud võimalus olla üheaegselt hoolduspereks mitmele lapsele + Ühtlustatud miinimumtasu üle Eesti</p> <p>- Ebastabiilsus perede toetamisel, kuna omavalitsuse eelarveline suutlikkus maksta täiendavat tasu võib aastate ja omavalitsuste lõikes kõikuda - Omavalitsused maksavad perede tasusid erinevas vormis, toetusena makstes ei kaasne perele sotsiaalseid garantiisid</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Jätkata hooldusperede rahalist toetamist, arvestada toetuse maksmisel elukalliduse tõusuga (SoM) ● Ühtlustada peredele tasude maksmist, et perele oleksid tagatud ka sotsiaalsed garantiid (KOV)
<p>Asendushooldusele paigutatud lapsele makstavate sotsiaalkindlustushüvitiste, riiklike toetuste ja elatise arvestamine asendushoolduse kulude katmisel</p>	<p>Väga asjakohane + Selgemalt sätestatud suunis ja võimalus arvestada lapsele laekuvaid toetuseid + Võimalus tõsta lapse elukvaliteeti, kui tema hüvanguks on kasutada suuremad summad</p> <p>- Mitmed omavalitsused seda võimalust ei kasuta, kuna eelistavad koguda lapsele raha iseseisva elu alustamiseks, mis antaks tervikuna üle, kui laps asendushoolduselt lahku</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Selgitada omavalitsustele, mis on lapsele laekuvate toetuste jooksvalt kasutamise eelised, julgustada omavalitsusi sel teemal lähenemisi ning praktikaid vahetama ja jagama (SKA)
<p>Lapse isiklike kulutuste katmisel rahalise toetamise miinimumi ühtlustamine asendushooldusteenusel</p>	<p>Väga asjakohane + Võrdsem olukord kõigile lastele seatud miinimumi kaudu</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Hoida riiklikult sätestatud miinimumi, kuid jälgida, et see tõuseks proportsionaalselt elukalliduse suurenemisega (SoM)

viibiva lapse puhul	- Reaalne tasu sõltub omavalitsuse eelarvelisest võimekusest ning võib omavalitsuste lõikes kõikuda	<ul style="list-style-type: none">• Selgitada, kas ja mis on erinevus perele makstava hoolduspere toetuse ning lapse isiklike kulude katmiseks ettenähtud toetuse vahel – erinevalt mõistetakse seda, kas hoolduspere toetus on töötasu perevanemale või peaks ka see rakenduma lapse hüvanguks (SoM)
---------------------	---	---