



TARTU ÜLIKOOL
RAKE



UUSSISSE RÄNDAJATELE MÕELDUD TEENUSTE ARENDAmise METOODIKA VÄLJATÖÖTAMINE

Aruanne nr 1
Detsember 2016



Eesti
tuleviku heaks



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



SISEMINISTEERIUM

Uussisserändajatele mõeldud teenuste arendamise meetodika väljatöötamist kaasrahastasid Euroopa Liit Euroopa Sotsiaalfondi kaudu ja Siseministeerium. Uuringu koostas Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.

Uuringu autorid:

Gerly Tamm
Olena Nedozhogina
Kadri Lees
Märten Veskimäe
Siim Espenberg
Maie Kiisel

Ekspertid:

Kristjan Kaldur
Siiri Kolka
Juhan Saharov
Liina Rajaveer
Indrek Rohtla
Ülle Tensing
Kristi Reinap

Uuringu autorid tänavad Martin Tulitit ja Liana Roosmaad Siseministeeriumist koostöö ja konstruktiivse tagasiside eest analüüsi kirjutamise protsessis. Täname kõiki eksperte, kes panustasid meetodika loomisse.

RAKE on võrgustikutüüpi rakendusuringute keskus. Meie missioon on suurendada teadmisel põhineva otsustamise osakaalu Eesti ühiskonnas. RAKE võrgustik hõlmab kõiki TÜ sotsiaalteadlasi ning meditsiini-, loodus-, tehnika- ja humanitaarteaduste valdkonna esindajaid.

Kontaktandmed: Lossi 36-303, 51003, Tartu
737 6378 / gerly.tamm@ut.ee
<http://skytte.ut.ee/et/rake>

Sisukord

Sisukord	3
Sisukokkuvõte	5
Mõisted	6
Sissejuhatus	8
Integreerumine Eesti ühiskonda	8
Uussisserändajate vajadustest lähtuv mudel	9
Metoodika	12
Meetodid	13
1. Dokumendianalüüs	13
2. Teaduskirjanduse analüüs	13
3. Ekspertide hinnangud	14
4. Teenuste juhtumianalüüs	14
5. Intervjuud uussisserännanutega.....	15
Analüüsi tulemused	16
Kirjanduse analüüs: ülevaade sisserände statistikast ja uussisserändajatele osutatavatest teenustest	16
Sisserändajatele osutatavad teenused	17
Teenuse osutamisega seotud teoreetiline raamistik.....	18
Kirjanduse analüüs: teenustega seotud probleemid	20
Üldised probleemid avalike teenuste kasutamisel	20
Avalike teenuste kanalitega seotud probleemid (ATKRR, 2013)	21
Avalike teenuste kasutajamugavuse ja kättesaadavusega seotud probleemid	21
Informatsiooni jagamisega seotud probleemid	21
Elamisloa taotlemisega seotud probleemid.....	22
Haridusega seotud probleemid	22
Keeleõppega seotud probleemid	23
Tööturuga seotud probleemid	23
Muude teenustega seotud probleemid	24
Riigi ja KOVi probleemid avalike teenuste osutamisel.....	24
Kirjanduse analüüs: teenuste arendamise võimalused ja lahendused	25
Informatsioon	25
Elamisluba	25
Haridus	25
Keeleõpe.....	26
Tööturg	26
Teenuseosutajate lahendused	26
Teenuse osutamise kanalid ja teenuste delegeerimine.....	26
Ettepanekud institutsionaalseks koostööks ja rollide jaotuseks	27

Kirjanduse analüüs: Taani, Kanada ja Sloveenia väärt kogemused	27
Taani	27
Teenuse osutamise kontseptsioon	27
Sisserändajatele osutatavad teenused	28
Teenuste kvaliteet ja selle hindamine.....	30
Teenuste areng.....	30
Kanada	31
Teenuse osutamise kontseptsioon	32
Sisserändajatele osutatavad teenused	32
Teenuste kvaliteet ja selle hindamine.....	34
Teenuste areng.....	35
Sloveenia	36
Sisserändajatele osutatavad teenused	37
Teenuste kvaliteet ja selle hindamine.....	37
Kokkuvõtte välisriikide kogemustest	38
Ideede rakendatavus Eestis	39
Intervjuude analüüs	39
Isiklik suhevõrgustik	39
Keskne infopunkt	40
Puudujäägid olulisemates teenustes	41
Vajaduste ja eesmärkide muutlikkus	41
Riigi sekkumise ulatus	42
Ekspertkogu arutelude tulemused	42
Mudel ja kontseptsioon	45
1. Uussisserändaja sotsiaal-majanduslik ja kultuuriline taust	45
2. Sisserände põhjused	46
3. Sisserännanute vajadused ja nende väljaselgitamine	47
4. Teenuste valdkonnad.....	49
5. Teenuste tüübid	50
6. Teenuseosutajad	51
Kontseptsioon	52
Teenuste hindamine	54
Soovitused mudeli rakendamiseks	55
Viidatud allikad	56

Sisukokkuvõte

Uussisserändaja on inimene, kes on Eestis elanud alla viie aasta ja kel on selleks kehtiv tähtajaline elamisluba või elamisõigus. Uussisserändajate arv on Eestis viimastel aastatel suurenenud. Eestisse tuleku põhjused on väga erinevad – enamjaolt Euroopa Liidu sisene vaba liikumine, perega seotud põhjused, töötamine ja õppimine. Selleks, et Eestisse elama asunud uussisserändajad kohaneksid võimalikult kiiresti Eesti ühiskonna ja elukorraldusega, tuleksid iseseisvalt toime ning suudaksid aktiivselt kaasa lüüa Eesti ühiskondlikus elus, on nii avalik, era- kui ka kolmas sektor loonud mitmeid kohanemist toetavaid teenuseid. Seni arendatud teenuste pakkumisel ja kasutamisel on esinenud mitmeid kitsakohti ja puudujääke. Näiteks on varasematest uuringutest (IBS, Praxis) ja Siseministeeriumi juhitud uussisserändajate tugivõrgustiku kohtumistel ilmnenu, et Eestisse rännanute vajadused ei ole kaetud pakutavate teenustega. Inimesed tunnevad end ühiskonnast kõrvale jäetuna, teenuste kvaliteet, nende omavaheline seostamine ja kättesaadavus Eesti eri piirkondades on heterogeenne. Aruanne käsitleb uussisserändajatele mõeldud teenuste arendamise ja uute teenuste loomise temaatikat. Selleks korraldati kvalitatiivne uuring.

Uuringu eesmärk oli kirjeldada ühtset, headele tavadele, uussisserändajate ja ekspertide arvamustele ning varasematele teadmistele toetuvat meetodikat, kuidas tulevikus luua ja arendada uussisserändajatele mõeldud teenuseid Eestis. Aruande koostamise käigus koguti andmeid mitmesuguste meetoditega: dokumendianalüüs, teaduskirjanduse analüüs, ekspertkogu arutelud, heade tavade analüüs (Kanada, Taani, Sloveenia) ning ekspertarvamused ja intervjuud. Aruandes on kirjeldatud uussisserändajate peamised probleeme Eestis (hetkeseisuga), võimalikke lahendusi ning mudelit, mis arvestaks inimeste erilaadsete vajadustega.

Ühe olulisema tulemusena ilmnes kõigist andmeallikatest, et teenuste pakkumisel ja loomisel on eelkõige vajalik arvestada uussisserändajate tegelike vajadustega ning parandada teenuste ja informatsiooni kättesaadavust (sh silmast-silma suhtluse võimalusi). Koondatud materjalile toetudes kirjeldame aruandes kontseptsiooni, mille põhjal luua tulevikus uusi teenuseid või arendada olemasolevaid. Kontseptsioon on visualiseeritud ka mudelina (Joonis 8). Peale kontseptsiooni kirjelduse on aruande lisa 3 juhend asutustele ning organisatsioonidele, mida võtta arvesse uussisserändajatele mõeldud teenuste arendamisel ning jätkusuutlikul, kliendisõbralikul ja kuluefektiivsel pakkumisel.

Mõisted

Sisserändaja ehk immigrant on Eestisse saabunud välismaalane, kes on kodumaalt lahkunud omal vabal tahtel. Sageli seostatakse immigrante parema elukeskkonna otsimisega. Immigrante ja pagulasi eristab see, et esimesed ei ole oma riigis tagakiusatud ning nende elu ja inimõigused ei ole kodumaal ohus (www.pagulasabi.ee). Kui osades riikides loetakse immigrantideks neid kodanikke, kes on välismaal sündinud, siis Euroopas peetakse tavaliselt immigrantideks riigis elavaid välisriikide kodanikke (OECD).

Uussisserändaja on käesolevas tähenduses vähem kui viis aastat Eestis seaduslikult elanud välismaalane, kellele on antud Eesti tähtajaline elamisluba välismaalaste seaduse alusel või välismaalane rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud alusel, Euroopa Liidu kodanik ja tema perekonnaliige, kes on omandanud või kellele on antud Eestis tähtajaline elamisõigus Euroopa Liidu kodaniku seaduses sätestatud alusel (Kohanemisprogramm, paragrahv 2).

Lõimumine ehk integratsioon on ühiskonna kultuurilise, poliitilise ja sotsiaal-majandusliku siduse suurenemine. Lõimumisprotsessi iseloomustab teadmiste, oskuste ja väärtuste kujunemine, mis panustavad ühiskonna arengusse koostöö ja vastastikuse avatuse kaudu. Selle tulemusel vähenevad ühiskonnaliikmete keelelis-kultuurilisest taustast ja rahvuslikust kuuluvusest tingitud erinevused ühiskonnaelus osalemisel. Lõimumine teeb võimalikuks ühise jagatud Eesti riigiidentiteedi kujunemise, suurendab inimeste seotustunnet riigi ja teiste ühiskonnaliikmetega, toetab majanduse kasvupotentsiaali ning riigi stabiilsust (Lõimuv Eesti 2020).

Kohanemine on protsess, mille käigus riiki (ümber)asunud uussisserändajad kohanevad uue keskkonna ja vastuvõtva ühiskonnaga. Protsessi iseloomustab teadmiste ja oskuste omandamine, mis aitab uues keskkonnas toimida nii igapäevaelu puudutavas sfääris (elukoha leidmine, kooli- ja lasteaiakohad, maksud, tervishoiu- ja sotsiaalteenused, keeleõppe võimalused jne), riigisfääris (ühiskonna korraldus, seadusandlus, riigi toimimispõhimõtted, teise riigi kodakondsusega isikute õigused ja kohustused, elamisloa ja elamisõigusega seonduv jne) kui ka kultuurilises sfääris (esmane arusaam vastuvõtva ühiskonna alusväärtustest, kultuurilistest tavadest, esmatasandi keeleõpe jne).

Varjupaigataotleja on sisserändaja, kes taotleb välisriigis kaitset ja varjupaika seoses tema tagakiusamisega poliitilistel, usulistel, rassilistel, rahvuslikel vms põhjustel. Varjupaigataotleja on välismaalane, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse (edaspidi ka taotlus), mille kohta ei ole tehtud lõplikku otsust (VRKS, paragrahv 3).

Elamisluba – tähtajaline elamisluba on välismaalasele antav luba Eestisse elama asumiseks ja Eestis elamiseks. Tähtajaline elamisluba antakse kehtivusajaga kuni viis aastat (välismaalaste seadus). *Pikaajalise elamisloa* saamise tingimused on määratletud Politsei- ja Piirivalveameti kodulehel: <https://www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/pikaajalise-elaniku-elamisluba/>.

Teenus on toode, mis ei ole otseselt seotud tootmise, kaevanduse või põllumajandusega (OECD). Teenus on immateriaalne kaup, mille osutamine eeldab interaktsiooni pakkuja ja saaja vahel ning

mille käigus ei muutu kauba omandisuhe. Teenusel pole esemelist vormi ja ta ei saa olla kellegi omand (Tartu Ülikool).

Avalik teenus - üldisemalt avalike ülesannete täitmisel üldistes huvides osutatav teenus, mis on suunatud avalike hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasneva kohustuse täitmisele või põhiõiguste, -vabaduste ja huvide kaitsele. Seega võib avalik teenus olla nii maksude kogumine, personaalne isikuteenus nagu sotsiaalnõustamine või lapsehoid või mõni järelevalvetoiming (Avalike teenuste korraldamise roheline raamat, 2012)¹.

Üldteenused – käesoleva aruande käsitluses teenused, mille pakkumisel ei ole tehtud erisusi sisserändajate ja kohalike elanike vahel. Üldpopulatsioonile suunatud teenused.

Üleminekuteenused – käesoleva aruande käsitluses teenused sisserändajatele, mis aitavad sisserändajatel kiirendada üleminekut üldteenustele, mis ei ole kas sisserändajatele üldiselt või mõnele kindlale sisserändajate grupile kohandatud.

Metateenused – käesoleva aruande käsitluses võimestavad teenused teenuseosutajatele, eesmärgiga kaudselt parandada teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti sisserändajate sihtrühma seas.

Baasteenused – käesoleva aruande käsitluses teenused, mis aitavad kõrvaldada kohanemisprotsessi takistavad esmased barjäärid; koheselt riiki sisenemise järgselt pakutavad teenused, mis aitavad uues keskkonnas toime tulla, tagada esmaste vajaduste katmise või ligipääsu vajalikele teistele teenustele.

¹https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf

Sissejuhatus

Eestisse elama asuvate sisserändajate arv ja osakaal ühiskonnas on viimastel aastatel kasvanud. 2015. aastal ületas sisserändajate arv esmakordselt väljarändajate arvu (Tammur *et al* 2016²). Eelmisel aastal rändas Eestisse sisse 15 413 ja välja 13 003 inimest. Siiski on sisserändajate seas umbes pooled Eesti kodanikud, kes Eestisse naasevad³. Selleks, et Eestisse elama asunud inimesed kohaneksid meie ühiskonnaga, on üheks võimaluseks toetada neid inimesi mitmesuguste tegevuste ja teenustega. Teenuseid vajavate inimeste hulga suurenedes on järjest olulisemaks muutunud sisserändajatele pakutavate teenuste arendamine ja uute vajaduspõhiste teenuste loomine. Teadaolevalt pole praegu Eestis selliste teenuste arendamisel ja loomisel olnud ühtset kontseptsiooni, mis on viinud olukorrani, kus eri organisatsioonid tegutsevad pigem sõltumatult ning teenused, mida pakutakse, on kohati madala kvaliteediga, ei ole üksteisega seotud ega vasta sisserändajate vajadustele.

Uuringu eesmärk on uussisserändajatele mõeldud teenuste arendamise kontseptsiooni (metoodika) väljatöötamine ja esmane testimine juhtumianalüüside kaudu. Aruande esimene osa keskendub kontseptsiooni ja meetodiliste juhiste kirjeldamisele, teises osas kirjeldatakse juhtumianalüüsi ja testitakse loodud metoodika rakendatavust.

Integreerumine Eesti ühiskonda

Tööelise elanikkonna osakaal on Eestis langustrendis, seega on tekkimas tööjõupuudus, mis järgnevatel aastatel tõenäoliselt üha süveneb. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi koostatud tööjõuprognoozi järgi vajatakse Eestis 10 aasta jooksul umbes 22 500 tippspetsialisti (peale selle veel muud positsioonid) ja kuigi suurema osa sellest vajadusest suudab täita kohalik tööjõud, on vajalik kaasata ka välismaiseid tippspetsialiste (MKM, 2015a). Peale selle on viimastel aastatel pidevalt kasvanud õpiränne. Eesti on seni olnud väikseima rahvusvahelise kaitse taotluste arvuga Euroopa Liidu liikmesriik, kuid surve rahvusvahelise kaitse pakkumise vallas kasvab. Kuna uussisserändajate hulk on suurenemas, siis on oluline, et riik tegeleks aktiivselt neile Eesti kohta teadmiste ja oskuste jagamisega, mis võimaldaks osalemist igapäevaelus ja soodustaks integreerumist Eesti ühiskonda (Siseministeerium, 2014).

Edukas integratsiooniprotsess on võimalik vaid siis, kui arvestatakse sisserändajate vajaduste ja Eesti elanike hoiakutega (Ubakivi-Hadachi 2015). Paraku on uuringutest välja tulnud, et sisserändajad tunnetavad pigem seda, et nad on riigile koormaks, mitte oodatud Eesti ühiskonda rikastama.

Edukaks integratsiooniprotsessiks on oluline, et sisserändajatel oleks ligipääs vajalikele avalikele vms teenustele. Sisserändajatele mõeldud teenuste kohta on viimastel aastatel tehtud mitmeid uuringuid. Näiteks 2014. aastal Balti Uuringute Instituudi korraldatud uuringus „Uussisserändajate kohanemine Eestis: valikud ja poliitikaettepanekud tervikliku ja jätkusuutliku süsteemi kujundamiseks“ on välja toodud, et peamised probleemid avalike teenuste kasutamisel on

² Tammur, A., Äär, H., Mere, K. Rahvastik. Eesti statistika aastaraamat 2016. Tallinn: Statistikaamet

³ <https://www.stat.ee/277525>

informatsiooni killustatus, vajaliku informatsiooni puudumine võõrkeeltes ning ebakindlus erasektori pakutavate teenuste kvaliteedi puhul. Selgelt tuli välja, et vaja oleks ühtset infopunkti. Samuti ilmnes, et kohanemist soodustavate teenuste osutamine ei ole lähtuvalt uussisserändajate tegelikest vajadustest alati läbi mõeldud.

Praxise ja Balti Uuringute Instituudi poolt 2013. aastal koostatud „Euroopa kolmandate riikide kodanike lõimumisarutelude aruandes“ soovitati arendada teenuse kvaliteeti, eelkõige selle kättesaadavust, ametnike ettevalmistust eri juhtumitega toime tulla ja ametnike keeleoskuse parandamist. Peale selle on Siseministeriumi andmetel kohaliku tasandi kohtumistel uussisserändajatega kokkupuutuvate organisatsioonidega eeltoodule veel välja toodud, et Eesti eri piirkondades esinevad teenuste pakkumisel probleemid ning vähene võimekus kitsaskohtadega tegeleda, peale ametnike keeleõppe on oluline ka professionaalne teeninduskultuur, mis arvestab muuhulgas kultuurilise eripäraga. Vajalik on eesti keele õppe parem korraldamine ja kvaliteedi kontrollimine. Samuti on tähtis kaasata uussisserändajad vabatahtlikku tegevusse, et seeläbi soodustada nende aktiivset osalemist ühiskonnas.

Uussisserändajate vajadustest lähtuv mudel

Uussisserändajate vajadusi uues sihtriigis on uuritud eri distsipliinides, võrdlemisi sageli psühholoogilise ja kultuurilise kohandumise võtmes (Berry 1997; Kim 2001). Berry ja Kim analüüsivad inimese personaalse kohanemise mehhanisme ja probleeme, kuid jätavad tähelepanuta kohandumist kujundavad ühiskondlikud struktuurid ning päritolu- ja sihtriigi erineva elukorralduse. Peale individuaalsete vajaduste on mudeli loomisel soovitatav arvestada sotsiaalset konteksti ja ühiskonda laiemalt. Penninx (2003) toob välja, et inimene ei pea kohanema mitte ainult uue kogukonnaga, mis eeldab keelebarjääride ületamist ja kultuurilist kohanemist, vaid ka uue riigi institutsionaalse elukorraldusega. Sellest lähtudes pole üksiku inimese puhul niivõrd olulised kergestimõõdetavad valdkonnad, nagu elu- ja töökoht, haridus, sotsiaalne ja kultuuriline taust, vaid sarnase taustaga sisserändajate eeldused oma päritoluriigi elukorralduse normaalsuse kohta (ühiselu regulatsioonid, haridussüsteem, tööturg, seadused, täidesaatva võimu praktika, kirjutamata reeglid jms), millest lähtuvalt nad hindavad sihtriigis elamise kogemust. Võimalused ja piirid, kuidas sisserändajad ja kohalikud inimesed integreeruvad, sõltuvad seega nii individuaalsetest, grupi kui ka institutsionaalsetest eeldustest. Sellest seisukohast pole olulised mitte iga üksiku sisserändaja vajadused ja ootused (mis võivad ka sarnase taustaga sisserännanuil olla väga erinevad), vaid vastuolud vajadustes ja ootustes sihtriigi elukorraldusele. Nendest käsitlustest lähtudes on sisserännanul vaja n-ö adapterit. Kui sisserännanu hindab kohapealseid olusid oma päritoluriigi järgi, siis sihtriik lähtub oma loogikast. Nii on riigid, mis on lähtunud poliitika kujundamisel traditsioonilisest rahvusriigi käsitlusest, loonud sageli kontrolliva ja reaktiivse süsteemi, mis on pigem tootnud võõrandumist kui toetanud integratsiooni.

Päritoluriik

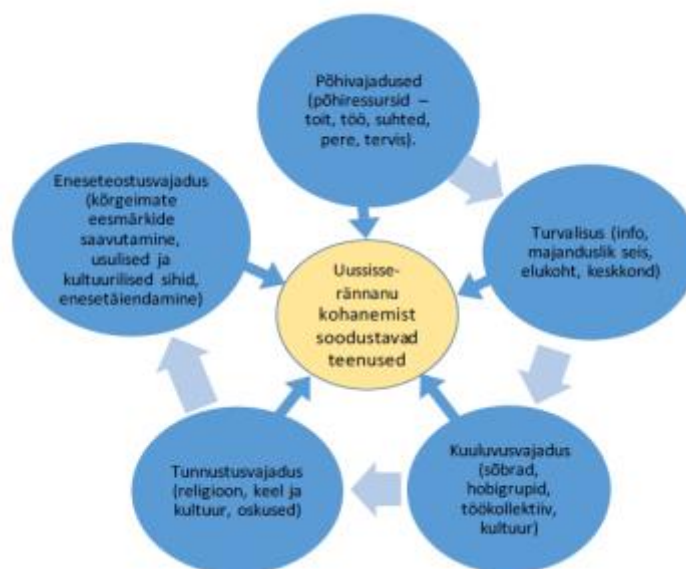
Sihtriik



Joonis 1. Uuississerändajate kohanemist toetavate teenuste roll (Penninx 2003, 2007; Ray 2003; kohandatud, autorite joonis)

Penninx (2007) rõhutab, et poliitikakujundamine ja rakendamine (*policy* mõistes) käivad oma kindlat rada, mis ei pruugi liikuda paralleelselt integratsiooniprotsessidega. Näiteks kui **integratsioon on aeglane protsess**, siis poliitikalt oodatakse kiiret tulemust. **Bürokratlik juhtimine tegeleb rohkem integratsioonipoliitika ühtlustamisega naaberriikide ja teiste organisatsioonide vahel** kui sisserändajate tegelike probleemide lahendamise. **Oluliseks probleemiks on ka sisserändajate sisemine variatiivsus – neile ei sobi ühesugused lahendused.** See esitab poliitikale väljakutse – hierarhiline ja arvukate tehniliste eelduste järgi süstematiseeritud poliitika mõjub sisserändajatele pigem võõrastust tekitavalt. Seetõttu eeldab sisuline integratsioonipoliitika vabadust langetada vajaduspõhiseid otsuseid.

Mitmed sisserändajatele mõeldud programmid on oma olemuselt ühetaolised (Liebig 2007). Uuringutes on leitud, et sisserändajatele osutatavad teenused oleksid sisserändajatele ja riigile suurema kasuteguriga, kui suunata need sihtrühmale nende vajadustest lähtudes. See kehtib olenemata sellest, kas tegemist on materiaalsete (sissetuleku leidmine, keeleõpe jne) või mittemateriaalsete vajadustega (nt kuulumisvajadus) (Collet ja Petrovic 2014; Bertelsen 2015).



Joonis 2. Maslow' vajaduste hierarhiale tuginev mudel

Uuringus lähtutakse mitmest baasteooriast, et luua mudelit, mis arvestaks teaduskirjanduses toodud aspektide, teadaolevate praktiliste juhtumite ning Eestis eelnevalt tehtud uuringute tulemustega. Ühelt poolt on kontseptsiooni aluseks vajadustel põhinev skeem. Maslow' vajaduste hierarhia klassikaline mudel aitab ilmestada ideed, et inimestel on mitmesuguseid vajadusi, mille olulisus eri hetkedel võib olla erinev: põhivajadused, vajadus turvalisuse, kuuluvuse, tunnustuse ja eneseteostuse järele. Sealjuures peavad enne kõrgema tasandi vajaduste rahuldamist olema rahuldatud madalama taseme vajadused (Maslow 1943). Sisserändajate vajadused on pidevas muutumises – riiki saabudes on tarvis abi suhtlusel ametiasutustega ja eluaseme leidmisel, hiljem näiteks karjäärinõustamist, tööturuteenuseid jne. Seega peaks teenuste pakkumise süsteem olema paindlik (Noorani 2015). Oluline on kaardistada, milliste vajadustega tegelemine on sisserändajate jaoks kõige olulisem, kas on olemas sobivad sisserändajatele mõeldud teenused ning milliste vajaduste jaoks piisab ligipääsust üldteenustele (Collet ja Petrovic 2014).

Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus on välja toodud, et osutatavate teenuste miinimumnõuded on kehtestamata ning seetõttu on teenuste korraldamine ja kvaliteet ebaühtlased, samuti on ebamäärased teenuste osutamise mõjuindikaatorid.

Nendest probleemidest ja ideedest juhindudes koostatakse praeguses uuringus teenuste arendamise meetoodika, mida testitakse ja millele lisatakse soovitud meetoodika rakendamiseks.

Teenuste arendamise kontseptsiooni loomisel lähtutakse varasematest uuringutest ja sihtrühma ehk uussisserändajate vajadustest. On teada, et Eestisse sisse rännanud (vähem kui viis aastat legaalselt Eestis elanud) inimestele pakutavad teenused ei ole enamjaolt olnud vajaduspõhised. Seetõttu on vaja luua ühtne kontseptsioon, mida teenuseosutajad saaksid rakendada. Sealjuures peaks loodav meetoodika ja selle põhjal arendatavad teenused olema testitavad kolme näitaja puhul: tõhusus, efektiivsus ja demokraatia (Riigikantselei 2014). Kontseptuaalsel lähenemisel on üheks võimaluseks arvestada teiste riikide head tava, Eesti olusid, ekspertarvamusi ja sihtrühma enda arvamusi. Selles uuringus on lähtutud ideest, et koondades dokumendid, teaduskirjanduse ja analüüsid neid koos eri valdkondade ekspertidega (põhivaldkonnad, mis peaksid potentsiaalselt olema olulised iga uussisserändaja jaoks), on võimalik luua kontseptsioon, mille saab tulevikus aluseks võtta uussisserännanutele teenuste väljatöötamisel.

Metoodika

Tulenevalt sissejuhatuses väljatoodud kitsaskohtadest, olid uussisserändajatele mõeldud kohanemist toetavate teenuste arendamise metoodika väljatöötamise alameesmärgid järgmised:

- 1) luua ülevaade uussisserändajatele mõeldud teenuste arendamisvajadusest ja -võimalustest Eestis;
- 2) koostada teenuste arendamissetepanekud ja arendusmetoodika, arvestades
 - a. teenuste pakkumise ja arendamise praktilist vajadust;
 - b. teenuste osutamise ja arendamise võimalikku mõju uussisserändajatele (sh kas osutatavad teenused on efektiivsed, toetavad uussisserändajate kohanemist, soodustavad ühiskondlikku aktiivsust ja toetavad sotsiaalset lävimist, on lihtsasti kättesaadavad ning kasutatavad);
 - c. teenuste osutamise ja arendamise eelarvepiiranguid;
 - d. teenuste osutamise ja arendamise pädevuspiiranguid;
- 3) Luua teenuste arendamise tulemuste hindamise metoodika.

Loodav kontseptsioon võimaldab tulevikus nii avaliku, era- kui ka kolmanda sektori organisatsioonidel saada ülevaate, kuidas ja milliseid uussisserändajatele mõeldud teenuseid tuleks arendada, millised on võimalused seda teha ning kuidas hinnata arendamise tulemusi.

Teenuste arendamise kontseptsiooni (metoodika) loomisel on arvestatud järgmisi põhimõtteid:

- 1) teenused on uussisserändajatele kättesaadavad, lihtsasti mõistetavad ja arusaadavad, kvaliteetsed ja läbipaistvad, olemata koormavad ning toetavad uussisserändajate kohanemist;
- 2) arendatud teenuste osutajate seisukohast on teenuste osutamine tõhus, kuluefektiivne, turvaline ja jätkusuutlik, sh võttes arvesse Euroopa Liidu vahendite ühekordset võimestavat mõju ning teenustosutajate praegust ja tulevast võimekust;
- 3) teenused ja nende mõju on ühtsete ja selgete tulemusnäitajate alusel mõõdetavad ja hinnatavad.

Uuringu protsessi kirjeldus koos väljunditega:

1. Tehti kvalitatiivne analüüs. Analüüsi kaasatavad teenuste valdkonnad olid järgmised:

- a. informatsiooni jagamist puudutavad teenused,
- b. elamislubade taotlemise protsess,
- c. eesti keele õppe korraldamine,
- d. mitmekeelse teenindusvõimekuse arendamine,
- e. kohanemist toetavad teenused.

2. Valmis uussisserändajatele mõeldud teenuste arendamisvõimaluste ja -vajaduste raamistik ning kontseptsiooni kirjeldus koos praktilise juhendmaterjaliga – ARUANNE I.

3. Uuringu teises osas korraldatakse juhtumianalüüsid vähemalt kolme teenuse kohta koostöös teenuseosutajatega (kava lepitakse kokku tellijaga), mille põhjal koostatakse aruanne, milles sõnastatakse rakendussoovitused – ARUANNE II.

4. Korraldatakse uuringu eelseminar ja lõpuseminar, vastavalt aruande I ja aruande II põhjal.

Meetodid

Uuringus rakendati viit uurimismeetodit: dokumendianalüüsi, teaduskirjanduse analüüsi, ekspertide kogu hinnanguid, teenuste juhtumianalüüsi ja intervjuusid. Tegemist on kvalitatiivsete meetodite kogumiga, mis täiendavad üksteist.

1. Dokumendianalüüs

Dokumendianalüüs tehti eesmärgiga kaardistada uussisserändajatele mõeldud teenused, nende osutamiseiga seotud probleemid, vajalik arendamisvajadus ja arendamisega seotud piirangud.

Dokumendianalüüsis pöörati tähelepanu:

- varasematele uuringutele, mis kirjeldavad sisserändajatele mõeldud teenuseid, teenuste osutamist ja sellega seotud probleeme, ning käsitleti kolme välisriigi (Taani, Sloveenia ja Kanada) kogemusi sisserändajatele teenuste pakkumisel.
- Taani kogemustele, mida analüüsiti seetõttu, et Taani on liikunud ja liigub jätkuvalt märkimisväärne hulk immigrante (Eurostati andmebaas) ning riik läks hiljuti üle tsentraliseeritud integratsioonipoliitikalt detsentraliseeritule (Collett ja Petrovic 2014).
- Sloveenia kogemustele, mis on Eestile huvitavad, sest Sloveenia on Eestile sarnane nii rahvaarvu suuruselt kui ka majandusarengult.
- Kanada süsteemile, kust võib kasulikke ideid, kuna Kanadal on pikaajaline ja ulatuslik kogemus erinevate sisserännanutege tegelemisel ja nende ühiskonda integreerimisel, sh tervise-teenuste pakkumisel eri rahvustele.

Kõigi väljapakutud riikide puhul vaadeldi lisaks eelmainitud teenuste kategooriatele ka arstiabi ja tervisega seotud teenuseid ning tööle saamist soodustavaid teenuseid, sest

- 1) need on enim uuritud teemad selle valdkonna akadeemilises kirjanduses ja
- 2) puudutavad laiemalt ka teisi valdkondi, sh informatsiooni kättesaadavust, mitmekeelset teenindusvõimekust ja uussisserändajate kohanemist.

2. Teaduskirjanduse analüüs

Lisaks dokumendianalüüsile tehti sisserändajate vajadusi ning probleeme ja teenuste pakkumist puudutava teaduskirjanduse analüüs. Selleks koostati esimesel koosolekul koos ekspertidega ja varasema uuringu meeskonnale teadaoleva kirjanduse põhjal märksõnade kogum, mida rakendati vastava teaduskirjanduse leidmiseks teadusinfosüsteemidest (nt Google Scholar, Web of Science, ESTER jm). Otsingutel kasutati lumepalli meetodit (nn *snowballing*). Lumepalli meetodit on hinnatud üheks efektiivsemaks viisiks vajaliku spetsiifilise materjali koondamisel (Greenhalgh ja Peacock 2005).

Meetodiga on võimalik uute otsingusõnade tekkimise leida olulist valdkonda puudutavat teaduskirjandust. Igast artiklist saadakse uusi märksõnu ja viiteid, mida rakendada edasisel otsingul.

3. Ekspertide hinnangud

Üheks viisiks uute meetodite ja kontseptsioonide loomisel on rakendada ekspertide hinnanguid, mis on teaduses levinud meetod keerukate uurimisküsimuste lahendamiseks. Ekspertide hinnanguid on võimalik koguda nii individuaalselt (nt Delfi meetodil igalt eksperdilt eraldi) või ekspertrühma aruteluna. Viimane on sobiv just eri valdkondade ekspertidest koosneva rühma konsensuse leidmiseks. Uuringu esimeses pooles (aruanne I) kohtus ekspertkogu kolmel korral, kus arutati teenuste arendamise ja loomise kontseptsiooni. Lisaks paluti ekspertidelt kirjalikult individuaalset tagasisidet. Ekspertkogusse kuulusid eri valdkondade esindajad: sisserrändajatele teenuseosutajad, erasektori esindaja, kohaliku omavalitsuse töötaja, ülikooli esindaja, keele ja kultuuri valdkonna esindaja, psühholoogia, geograafia, politoloogia ja majandusteaduste esindaja ning üks uussisserrännanu.

4. Teenuste juhtumianalüüs

Juhtumiuuring tehakse uuringu teises pooles (aruanne II). Juhtumiuuring on meetodina laiem mõiste, mis hõlmab endas omakorda erinevaid andmekogumise meetodeid. Kolme juhtumiuuringu valikul on aluseks teenuste valdkonnad, mispuhul valitakse teenused kolmest kõige olulisemast teenusevaldkonnast. Juhtumiuuringute eesmärk on kontrollida väljatöötatud meetoodika funktsionaalsust eri teenuste puhul.

Teenuste juhtumianalüüsid tehakse kolme valdkonna teenuse kohta. Teenused valitakse kokkuleppel tellijaga.

Juhtumianalüüside eesmärk on kontrollida väljatöötatud kontseptsiooni paikapidavust ja tuvastada kitsaskohad. Selle põhjal koostatakse soovitusel, kuidas mudeli mudelit tulevikus rakendada.

Juhtumianalüüside esimene samm on teenuste valik. Teenuste kohta koostatakse praegu Eestis pakutavate teenuse nimekiri – kokkuleppel tellijaga ja varasema kontseptsiooni loomise protsessi käigus. Kõige olulisemate valdkondade seast valitakse esialgu 10 ja siis 3 konkreetset teenust, mida Eestis uuringu ajal uussisserrändajatele pakutakse. Teenuste valikul võetakse aluseks varasematest analüüsides selgunud probleemsemad teenused, et näha kontseptsiooni rakendamise käigus paremini ette tulevikus teenuste loomisel tekkida võivad probleemid. Dokumendianalüüsist ja intervjuudest saadakse teenuste analüüsiks osaline alusteave (teenuste loetelu, mille seast valida teenused, mida analüüsida). Tegemist on kvalitatiivse ja kvantitatiivse kombineeritud analüüsiga (tingimusel, et kvantitatiivsed andmed on kättesaadavad).

Teenuste analüüsi käigus päritakse teenuseosutajatelt lisainfot. Vajaduse korral kohtutakse teenuseosutaja ja/või mõne teenuse saajaga. Ühe osana analüüsist testitakse kolme teenuse osutamist, mille kohta kirjutatakse kogemuse kirjeldus.

5. Intervjuud uussisserännanutega

Intervjuudel kasutati poolstruktureeritud intervjuu meetodit, milles kombineeriti kognitiivse intervjuu tehnikaid (Willis 1994, White 2014, Willis 2015), et teenuste ja vajaduste puhul paremini välja selgitada inimeste kogemusi ja hinnanguid. Intervjuude kava on kirjeldatud lisa 2.

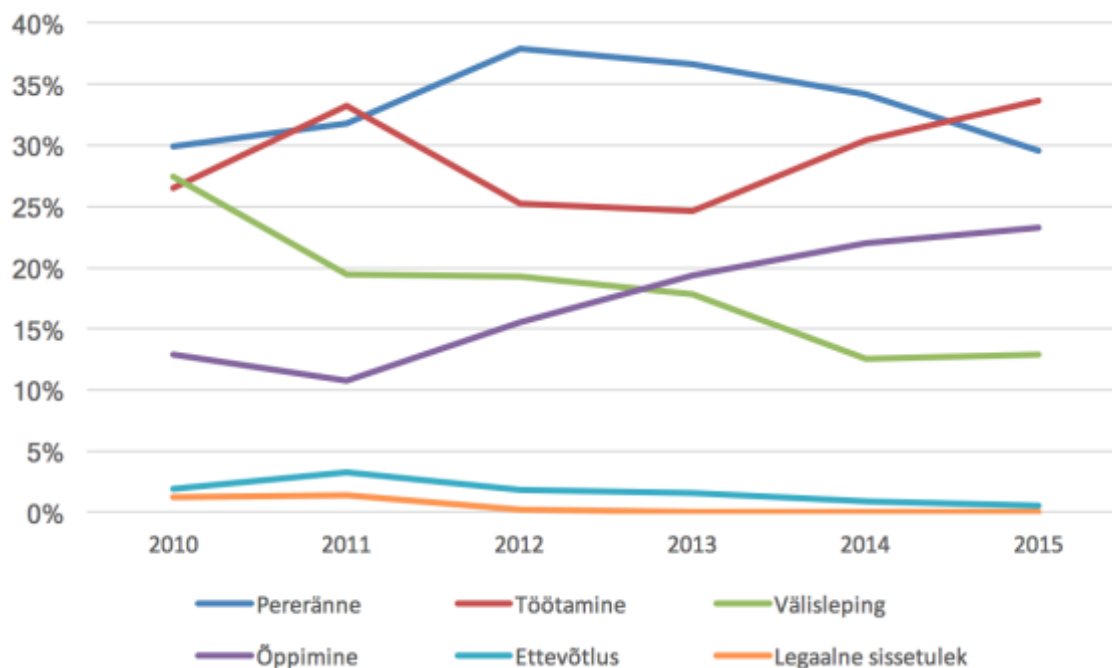
Intervjuud tehti kokku nelja uussisserännanuga Euroopa Liidust ja kolmandatest riikidest (Ukrainast, USAst). Intervjuudele kutsuti inimesi mugavusvalimi alusel (nt levitades infot Tartu Ülikoolis suuliselt ning intervjuude kutseid pagulasorganisatsiooni ja nõustamiskeskuste seas). Kuigi valimisse sattunud intervjuueerituil olid Eestiga seoses erinevad eluplaanid, iseloomustas neid siiski võrdlemisi hea sotsiaal-majanduslik toimetulek ja isiklik aktiivsus. Ka keeleliselt (räägivad hästi kas vene või inglise keelt) on neil võrdlemisi lihtne oma põhivajadusi Eestis rahuldada. Võib eeldada, et halvema sotsiaal-majandusliku toimetulekuga inimeste vajadused erinevad parema sotsiaal-majandusliku toimetulekuga inimeste omadest. Seda on analüüsis arvesse võetud. Peale selle tehakse aruande täiendamise protsessis vajaduse korral mudeli sobivuse hindamiseks lisaintervjuud teenuse pakkujate seas (uuringu teises pooles).

Analüüsi tulemused

Kirjanduse analüüs: ülevaade sisserände statistikast ja uussisserändajatele osutatavatest teenustest

Sisseränne Eestisse on viimastel aastatel järjest kasvanud. Statistikaameti andmetel rändas 2015. aastal Eestisse 15 413 inimest, kuid seejuures on oluline märkida, et 52% sisserändajatest olid Eesti kodanikud ehk märkimisväärne osa välisrändest on seotud Eesti kodanike edasi-tagasi liikumisega. Sisserändajatest 21% olid EL kodanikud ja 27% kolmandate riikide kodanikud (Statistikaamet, 2016).

Põhjustest (tähtajaliste elamislubade andmise järgi), miks Eestisse tullakse, olid kuni 2014. aastani kõige levinumaks perega seotud asjaolud. 2015. aastal ületas tööränne esmakordselt pererännet. Kolmandal kohal on õpiränne, mille osakaal kogu sisserändes on järk-järgult kasvanud (Joonis 3).



Joonis 3. Tähtajalised elamisload rändeliikide lõikes 2010–2015, osakaal kogu elamislubade hulgast. Allikas: Politsei- ja Piirivalveameti statistika

Kuivõrd Eestisse saabumise põhjused on erinevad, võib eeldada, et ka vajatavad teenused erinevad saabumise põhjuse järgi. Statistikaameti järgi saabus aastatel 2010–2015 kõige rohkem inimesi Eestisse (arvestades ainult ELi riike) Soomest (7708), järgnesid Suurbritannia (1318), Iirimaa (495), Rootsi (444) ning Saksamaa (436). Kolmandate riikide kodanikest saabus Eestisse ajavahemikul 2010–2015 kõige enam Venemaa kodanikke (7454), järgnesid Ukraina (5215), määratlemata

kodakondsusega inimesed (4070) ja Ameerika Ühendriikide kodanikud (1105). Tegemist oli tähtjaliste elamislubadega.⁴

Sisserändajatele osutatavad teenused

Enne teenuste kirjeldamist on oluline selgitada mõisteid, nagu sisserändaja ja avalikud teenused. Integratsiooni monitooringutes peetakse uussisserändajaks inimest (sh välismaalt tulnud võõrtöölisi ja nende perekonnaliikmeid, varjupaigataotlejaid või pagulasi), kes on Eestisse tulnud pärast 1991. aastat. Sellise jaotuse eesmärk on eristada sisserändajaid, kes on tulnud pärast Eesti taasiseseisvumist neist, kes rändasid Eestisse Nõukogude Liidu ajal. See aspekt eristab Eestis kasutusel olevat käsitlust rahvusvaheliselt levinud uussisserändajate käsitlusest (Ubakivi-Hadachi 2015). Lähtuvalt ÜRO jaotusest, võib sisserändajad jagada nelja kategooriasse:

- pikaajalised sisserändajad;
- lühiajalised sisserändajad;
- residendid, kes saavad (või lahkuvad) pärast välismaal töötamist;
- nomaadid.

Lühiajaline sisserändaja on inimene, kes liigub sihtriiki vähemalt 3–12 kuuks. Välja arvatud juhul, kui liikumise põhjuseks on rekreatsioon, puhkus, sõprade ja sugulaste külastamine, äritegevus, ravi või religioosne palverännak. **Pikaajaline sisserändaja** on inimene, kes saabub sihtriiki vähemalt 12 kuuks, nii et sihtriigist saab uus koduriik (Glossary of statistical terms 2003). Pikaajaline sisserändaja ja pikaajaline elanik on siiski eri mõisted. Pikaajaline elanik on riigis elanud kauem kui viis aastat ning talle on antud pikaajaline elamisluba (Ubakivi-Hadachi 2015). Euroopa Liidus jaotatakse sisserändajad ELi kodanikeks ja kolmandate riikide kodanikeks ja neile kehtivad erinevad seadused. Kolmandate riikide kodanikud on kõikide nende riikide kodanikud, kes ei ole ELi, Euroopa majanduspiirkonna liikmesriikide ega Šveitsi konföderatsiooni kodanikud (Kriger ja Tammaru 2011).

Avalik teenus on avalike ülesannete täitmisel üldistes huvides osutatav teenus, mis on suunatud avalike hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasnevate kohustuste täitmisele või põhiõiguste- ja vabaduste ning huvide kaitsele (ATKRR, 2013). Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus (ATKRR) defineeritakse avalik teenus järgmiselt: avalik teenus on teenus, mida riik või kohalik omavalitsus osutab inimese tahtel tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks.

E-teenus on internetikeskkond, kus kasutaja tuvastatakse, pakutakse talle teenuseid ja võimalusi teha toiminguid elektroonses keskkonnas, näiteks vaadata ja edastada andmeid (Simson 2014).

Eestis osutavad sisserändajatele teenuseid nii avalik kui ka erasektor, mitmeid teenuseid osutab ka kolmas sektor. Osutatavad teenused võib jagada järgmistesse valdkondadesse:

- kohanemisprogramm (nt koolitused toetamaks uussisserändajate kohanemisprotsessi),
- sotsiaalne tegevus (nt tugiteenused, Eesti tutvustamine),

⁴ Hiljutised andmed on leitavad ka siin:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Uuringud/Kodakondsus_ja_r2nne/2015_profiilide_uuringu_lopparuanne.pdf

- keeleõpe (nt eesti keele kursused, veebipõhised kursused),
- haridus (nt võõrkeelsed lasteaiad ja võõrkeelsed koolid),
- infokultuur (nt Eesti tutvustamine, sh elamis-, töötamis- ja õppimisvõimalused),
- info jagamine ja asjaajamine (nt elamis- ja töötamislubade taotlemine),
- asjaajamine (nt tugiteenused, sh elamis- ja töötamislubade taotlemine),
- töötamine ja ettevõtlus (nt Eesti tutvustamine kui töörande sihtriiki),
- õiguslane nõustamine.

Osutatavad teenused täidavad sisserändajate põhivajadusi, vajadust turvalisuse, kuuluvuse, tunnustatuse ja eneseteostuse järele. Põhjalikum ülevaade teenustest on esitatud lisas nr 1.

Teenuste osutamisega seotud teoreetiline raamistik

Üldiselt kehtib põhimõte, et avalike teenuste osutamine tuleb korraldada kvaliteetselt. See hõlmab (ATKRR, 2013):

- teenuse kohta teabe avalikustamist ja inimese teavitamist teenustest (kasutajate teadlikkus),
- teenuse osutamise vorme (kanalid),
- teenuse kasutajamugavust ja kättesaadavust.

Oluline on, et informatsiooni jagamisel ning veebilehtede ja teenuste arendamisel lähtutakse eelkõige selle kasutaja vaatepunktist, mitte teenuseosutaja asutuse omast (Simson 2014). Edukaks teenuste osutamiseks on tarvis avaliku, era- ja kolmanda sektori koostööd.

Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus on välja toodud, et probleemide lahendamisel on oluline kasutada info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) võimalusi. Siiski ei pea IKT kasutamine olema ainus eesmärk, vaid teenuste osutamise üks võimalik kanal. E-teenuste disainimise käsiraamatus⁵ on välja toodud, et hea e-teenuse arendamise tulemusel kasvab organisatsioonide ja protsesside efektiivsus. Tähtis on, et e-teenus oleks võimalikult automaatne ja inimteguri roll võimalikult väike. Samuti peab olema e-teenust lihtne kasutada, sh kasutajal peab olema kontroll e-teenuse kasutamise üle ning spetsialistidele ja tavakasutajatele tuleb luua nende vajadustele vastavad lahendused. E-teenus peaks olema kõikidel seadmetel turvaliselt kasutatav. Üldiselt on leitud, et e-teenuste kasutamisel on olemas ajasääst, kuid see on suurim neil juhtudel, kui infosüsteemid on põhjalikult lõimitud ning kasutaja ei pea enam külastama avaliku teenuse tarbimiseks mitmesuguseid haldusasutusi ja organisatsioone (Simson 2014).

Eestis toimub välistalentide meelitamine ja teenuste osutamine praegu tööjaotuse mudeli järgi. See tähendab, et avalikul ja erasektoril on välja kujunenud (mitteametlikult) eri rollid, kuid nad täiendavad üksteist. Värbajad vastutavad sisserändaja kohanemise eest ning avaliku sektori ülesanne on luua üldine toetav süsteem. Selle mudeli probleemiks on teenuste osutamise killustatus, nende dubleerimine ning koostöö puudumine (Balti Uuringute Instituut 2014).

Üheks teiseks võimalikuks mudeliks on **võrgustikumudel**, milles teenused on ühendatud äri-, akadeemilise, riigi- ja kolmanda sektori külge. Idee seisneb selles, et teenusesaajal on mitu

⁵ https://www.ria.ee/public/publikatsioonid/E-teenuste_disainimise_kasiraamat.pdf

võimalikku „sisenemist” ning seega on vajadused eri punktides erinevad. Võrgustikumudel is loob sisserrändaja endale teenusepaketi vastavalt oma vajadustele. Mudeli eelduseks on usaldus poolte vahel ning koostöölepete olemasolu. Kuivõrd vajadused on erinevad, pakuvad lahendusi mitmed huvirühmad. Eestis võiks võrgustikumudelit ühendada tööjaotuse mudeliga, mille probleem on praegu tervikpaketi pakkumine. Vaja oleks ühtset teenuste platvormi, mille kaudu oleks nt välislastentidel võimalik üles leida just need teenused, mis nende vajadustele vastavad (Balti Uuringute Instituut, 2014).

Aruandes kirjeldatud väliskirjandusele tuginedes võib öelda, et sisserrändajatele mõeldud teenused peavad olema võimalikult laialt kättesaadavad ning suunatud võimalikult laiale sisserrändajate rühmale (Council of the European Union, 2004). Integratsiooniteenused peaksid olema ühest küljest mõeldud sisserrändajatele, teisalt aga ka kohalikule elanikkonnale, et suurendada ühiskonna sidusust. Oluline on, et avalikele hüvedele ja teenustele oleks võrdne ligipääs nii sisserrändajatel kui ka kohalikel elanikel (Joppke 2007). Teenuste pakkumisel sisserrändajatele on kaks suuremat etappi: esiteks ühiskonna tutvustamine ja esialgne abi dokumentidega ning teiseks tööturule integreerumine, ligipääs üldisele tervishoiusüsteemile, eluasemeturule ja sotsiaalsetele teenustele. Need etapid peaksid käima paralleelselt, sest inimese edukas ühiskonda integreerimine eeldab võimalikult kiiret töö leidmist (Joppke 2007).

Integratsiooniga seotud teenuste arendamisel on kaks peamist lähenemist (Joppke 2007):

- 1) riigi juhitud – üldiselt on need teenused keele- ja kultuuriprogrammid, mida on vähem või rohkem vaja kõigil sisserrändajatel, et neid valmistada ette tööturule sisenemiseks;
- 2) erasektori osutatavad teenused – üldiselt peavad sisserrändajad ise tasuma kasutatud teenuste eest. Siinkohal ei ole täpsustatud, kas teenuste eest tasuvad tööandjad.

Põhilised teenuste osutamise eesmärgid ja teenuse saamise võimalused (Nash *et al.* 2006):

- kättesaadavus – tasuta infoliinid, teenuseid osutavad asutused on avatud tööpäeviti, tasuta ja kasutajasõbralikud teenused (sh on mõeldud eri vanuserühmadele), tõlgete olemasolu;
- tsentraalsus – sisserrändajatel ligipääs paljudele teenustele, sh põhilistele, ühest kohast;
- spetsialiseerumine – ühiskonnale vajalike teenuste osutamine, lähtudes soost ja sellest, millist etnilist rühma esindatakse;
- asjakohasus – kultuuriliselt ja keeleliselt sobivad teenused, professionaalsed sotsiaalteenused ja kogukondade osutatavad teenused;
- haridus – keeleõppega seotud teenused;
- ohutus – mõeldud eelkõige naiste ja laste ohutust, sh informatsiooni koduvägivalla kohta;
- praktilisus – rakendatavus sisserrändaja seisukohast.

Simich *et al.* (2005) on sisserrändajate teenuste arendamiseks pakkunud poliitikutele ning teenuseosutajatele välja mitmeid soovitusi. Oluline on asjakohane informatsioon, mida tuleb jagada enne saabumist ja pärast riiki sisenemist. Eriti oluline on informatsioon tervishoiusüsteemi, hariduse, tööturu ja sotsiaalteenuste kohta. Järgnevalt on tähtsal kohal põhivajaduste kaetus ning tööhõive barjääride ületamine. Kolmandaks on tähtis emotsionaalne tugi, mis on eriti oluline neile, kes tunnevad end tõrjutuna, on perekonnast eraldatud või kellel on perekondlikke probleeme. Näiteks keskendub veebileht <http://settlement.org/> emotsionaalsele toele (võimaluste loetelu,

informatsioon, artiklid). Sisserändajatele mõeldud teenuste osutamisel on peamised probleemid vähene rahastus, kitsendatud volitused ja ebatõhus integratsioonipoliitika. Piiratud volitused tähendavad, et teenuseosutajatel ole võimalik teenindada sisserändajaid terviklikul viisil. Kui uussisserändaja vajadused ulatuvad kaugemale sellest, mida on võimalik rahuldada spetsiifiliste teenuste kaudu, siis suunatakse uussisserändaja üldpopulatsioonile mõeldud teenuste juurde (*mainstream services*). Probleem tekib siinkohal seepärast, et paljudel üldpopulatsiooni teenuseosutajatel pole vastavat kvalifikatsiooni (keeleoskus jms), et uussisserändajatega toime tulla. Ebatõhus integratsioonipoliitika väljendub koordineerimise puuduses, mis omakorda on kaasa toonud ebavõrdsuse teenuste saamisel, teravad suhted eri poolte vahel ja mitmete vähemuste nõrga esindatuse.

Väliskirjanduse analüüsist selgus, et Saksamaa sisserändajatele osutatavate teenuste mudel põhineb viiel sambal: keeleõpe, haridus, kutsequalifikatsioon, sotsiaalne nõustamine ja sotsiaalse integratsiooni edendamine üldiselt. Eriti oluline on keeleõpe, mille puhul on tähtis, et see oleks seotud võimalustega tööturul. Sisserändajate lastega tuleb tegeleda juba võimalikult varakult, et tagada neile keeleõpe. Kriitilise tähtsusega on sisserändajate ligipääs ettevõtlusele ja ajutistele tööhõive programmidele, et tagada sisserändaja integreerumine tööturule (Liebig 2007).

Ka Rootsi sisserändajate teenuste pakkumise mudelis on olulisel kohal keeleõpe. Keelekursused peavad paljuski olema seotud tööturuga, tähtis on tööga seotud terminoloogia valdamine. Keelekursuste lõplik eesmärk on kindlustada sisserändaja valimisolek minna tööturule ning anda teadmine sisserändaja pädevusest. Siiski on OECD seda mudelit pisut kritiseerinud. Pikk kohanemisperiood (kaks aastat) vähendab võimalust leida endale töökoht. Keeleõpe üksi ei vii inimese integreerumiseni ühiskonda. Kõige olulisem oleks lühike keelekursus ja võimalikult varane tööturule siirdumine (Wiesbrock 2011). Keelekursuse pikkust on keeruline täpsustada, kuna inimeste tasemed on erinevad – alates täielikust kirjaoskamatustest kuni kõrgetasemeni. Siiski võib välja tuua, et 500 tundi kestval keeleõppekursusel ei olnud positiivset mõju tööle saamisele, sest kursustel osalemise tõttu jäi inimestele vähem aega tööd otsida (Liebig 2007).

Kirjanduse analüüs: teenustega seotud probleemid

Üldised probleemid avalike teenuste kasutamisel

Inimesed üldjuhul ei tea riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesandeid ega enda õigusi ja kohustusi. Samuti on ebaühtlased teadmised selle kohta, milliseid avalikke teenuseid pakuvad KOVid ja riik. Seega võib kujuneda olukord, kus teenus on küll olemas, kuid inimene ei oska seda kasutada või ei tea **selle olemasolust**. Sellega on seotud järgmised tegurid (ATKRR, 2013):

- avalike teenuste pakkumise viisid on raskesti mõistetavad ja nõustamiskanalite kättesaadavus paiguti ebarahuldav;
- infokanalites esineb vasturääkivusi, ei teata, milline asutus, millisel viisil avalikke teenuseid pakub;
- dokumendiliikide ja -vormide paljusid takistab elektroonilist dokumendivahetust;
- inimeste arvutioskus ja -kogemus on puudulik, seega on e-teenustele ligipääs piiratud;

- inimesed on kohustatud esitama samu andmeid mitu korda eri asutustele;
- inglis- ja venekeelsete tõlgete puudumine.

Avalike teenuste kanalitega on seotud järgmised probleemid (ATKRR, 2013):

- avaliku teenuse osutamise kohad paiknevad hajusalt, need ei ole valitud ligipääsetavust arvestades;
- asutuste lahtiolekuajad varieeruvad;
- riiklike ja KOVi avalike teenuste eristamine on keeruline;
- riigi ja KOVi asutused kasutavad erinevaid telefoniteeninduse viise;
- inimesed ei saa aru, mida elektroonilise teenuse all mõeldakse.

Avalike teenuste kasutajamugavuse ja kättesaadavusega on seotud järgmised probleemid:

- pabermaailmas kasutatud menetlusloogika viiakse infosüsteemidesse;
- inimestele ei anta täpset ülevaadet teenuse osutamise käigust, vaheetappidest ega tähtajast;
- tagasiside andmise võimalused inimeste kasutatud teenuste kohta on asutuste lõikes erinevad;
- riigi- ja KOVi asutuste teenuseportaalid asuvad killustatult eri veebilehtedel.

Nende probleemide tõttu võib avaliku teenuse osutamine olla aeglasem, raskesti mõistetavam, teenuse saajate jaoks kallim, aeganõudvam ja kättesaamatum.

Informatsiooni jagamisega seotud probleemid

Sisserändaja jaoks on esmalt oluline saada informatsiooni riigi ja seal pakutavate teenuste kohta nii enne kui ka vahetult pärast sihtriiki saabumist. Varasemates uuringutes on leitud, et Eestis esineb probleeme olulise informatsiooni kättesaadavusega. Sisserändajad leidsid arutelude käigus, et õigusaktide, regulatsioonide ja üldiste õiguste kohta on vähe vene- ja ingliskeelset informatsiooni. Samuti ei ole teenuste kohta piisavalt praktilist ingliskeelset infomatsiooni või on see aegunud ja paikneb killustatult, nt teenused, mida pakuvad Politsei- ja Piirivalveamet, Maksu- ja Tolliamet, Töötukassa, Haigekassa, pangad, riigiportaal ning kohalikud omavalitsused. Informatsioon selliste teenuste (tervishoid, lasteaiakohad ja üldharidus, elukoha leidmine, transport ja e-teenused jne) kohta on oluline kõikidele sisserändajatele, sõltumata nende saabumise põhjustest (Praxis, IBS, 2013, Balti Uuringute Instituut, 2014).

Lisaks avalike teenuste kohta käiva informatsiooni nappusele on probleeme info kättesaadavuse, ebapiisavuse või lünklikkusega ka muude kohanemist toetavate teenuste puhul. Inglisekeelse informatsiooni kättesaadavus on eriti oluline kahe rühma puhul (MKM, 2015a):

- 1) inimesed, kes on alles Eestisse saabunud ja vajavad kohanemiseks infot mitmesuguste teenuste kohta;
- 2) mobiilsed inimesed, kes ei jää küll Eestisse väga kauaks, kuid loovad siin lisandväärtust.

Näiteks löid Tallinna Ülikool ja Integratsiooni Sihtasutus (nüüdne MISA) 2009. aastal Eestis sisserändajatele kohanemisprogrammi, kuid teadmine selle kohta oli väga vähene nii välismaalaste kui ka värbavate organisatsioonide esindajate seas. Balti Uuringute Instituudi (2014) uuringus osalenud välismaalastest polnud mitte ükski programmis osalenud. Infomatsiooni kättesaadavusega seotud probleemid ei ole murekohaks ainult Eestis. Simich *et al.* (2005) on samuti kirjeldanud, et peamine probleem teenuste kättesaadavusel on vähene teadmine, mis on tingitud keelelistest ja majanduslikest piirangutest, sotsiaalsest isolatsioonist, mitteametlikult informatsioonist valitsuselt või teenuseosutajatelt ning levinud praktikast, kus sisserändaja jääb suhtlema peamiselt oma etnilise rühma liikmetega. Kriger ja Tammaru (2011) lisasid veel, et olukord, kus uusimmigrandid on isoleeritud informatsioonikanalitest või neile arusaadavast keeleruumist, soodustab moonutatud või valeinfo levimist.

Elamisloa taotlemisega seotud probleemid

Üks esmaseid teenuseid, millega sisserändaja kokku puutub, on elamis- ja tööloa taotlemine. Siseministeeriumi andmetel on kolmandate riikide kodanikel keeruline viisat või elamisluba taotleda, sest Eesti konsulaaresindustel on hõre võrgustik eriti Aasias, Aafrikas ja Ladina-Ameerikas (Balti Uuringute Instituut, 2014). See muudab viisa või elamisloa taotlemise kulukaks ja ajamahukaks. Lahenduseks võiksid olla konsulaarmissioonid nendesse riikidesse, kust võiks oodata suuremat huvi Eestisse tulla, või elamislubade ja viisadega seotud tegevuse elektrooniliseks muutmine. Peale selle on Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) ette heidetud teeninduse vähest kliendikesksust – ametnike keeleoskus on lünklik, PPA veebileht on üles ehitatud keeruliselt ja amet vastab kirjadele eesti keeles, informatsioon on keeruliselt esitatud ning pole kerge aru saada, milliseid dokumente on vaja ning millistel puhkudel neid esitama peab. Kuigi avalehel ja alamlehtedel on informatsioon inglise keeles, jõuab infootsija lõpuks ikkagi alamlehtedeni, mis on eestikeelsed. Samuti ei ole pärast taotluse esitamist võimalik jälgida, millises menetlusetapis esitaja taotlus on (Balti Uuringute Instituut, 2014). Siiski on hakatud nende probleemidega tegelema. Näiteks saab Politsei- ja Piirivalveameti koduleheküljelt juba jälgida elamisloa taotluse staatust.⁶

Haridusega seotud probleemid

Järgnevalt kirjeldatakse haridusega seotud teenuste osutamisel kujunenud probleeme. Eesti keele õppega seotud probleeme kirjeldatakse allpool eraldi.

Peamine probleem haridusteenuste osutamisel on raskendatud juurdepääs haridusele – nii alus-, põhi- ja keskharidusele kui ka kõrgharidusele ning sisserännanute rahulolematuse haridussüsteemiga (Praxis, IBS, 2013). Kõrgkoolid peaksid tegelema välisüliõpilaste kohanemisvajadusega, kuid tegelikkuses ei tulda sellega toime. Tagatakse keeleõpe ja elukoht, kuid teadmised seadusandlusest, õigustest ja võimalustest jäävad edasi andmata (Kriger ja Tammaru 2011).

Õiguslikult ei ole sisserändajate lastel probleeme üldharidussüsteemi sisenemisel, kuivõrd kõik lapsed on koolikohustuslikud (v.a diplomaatide lapsed) ja KOVid peavad tagama koolikohustuse täitmise võimaluse kõikidele lastele. Siiski on probleem sobiva hinnaga õppekohtade puudus ingliskeelsetes üldhariduskoolides ja lasteaedades. Nii Tallinnas kui ka Tartus on rahvusvahelise õppekava õppekohti

⁶ <https://www.politsei.ee/et/teenused/e-paringud/elamisloa-taotlus/>

suurendatud⁷, kuid soovijaid on endiselt rohkem kui kohti (Balti Uuringute Instituut, 2014). Rahvusvahelise alus- ja üldhariduse kättesaadavus on aga eeltingimuseks kõrge kvalifikatsiooniga töötajate Eestisse tulekuks (Konkurentsivõime kava, 2020).

Keeleõppega seotud probleemid

Uussisserändajate jaoks ei ole eesti keele õppimise võimalused piisavad. Samuti ei ole informatsioon keeleõppe võimaluste kohta kergesti kättesaadav (Praxis, IBS 2013; Balti Uuringute Instituut, 2014). Keeleoskus on tähtis, et igapäevaelu situatsioonidega toime tulla, töö leida, seal hakkama saada ning tunda end ühiskonna täisväärtusliku liikmena (Kriger ja Tammaru 2011). Samas on kõrgelt kvalifitseeritud töötajad leidnud, et eesti keele oskus ei ole selleks, et Eestis hakkama saada hädavajalik, kuivõrd nende igapäevane töökeskkond on peamiselt võõrkeelne. Siiski nendivad ka nemad, et eesti keele oskamine oleks kasulik (Balti Uuringute Instituut, 2014).

Üldiselt on leitud, et eesti keele õppimine on liialt keeruliseks tehtud. Riigi ametlikel veebilehtedel puudub informatsioon keeleõppe (sh tasuta keeleõppe) võimaluste kohta ning keeleõppe pakkujad ei ole valmis informatsiooni jagama (Kriger ja Tammaru 2011). Keeleõppel on oluline ka inimese keeleline taust. Vene keele baasil on eesti keelt võimalik õppida (Kriger ja Tammaru 2011), kuid inglise keele baasil on kursusi vähe ja puudub kindlus, et erasektori osutatav teenus on kvaliteetne (Balti Uuringute Instituut, 2014). Peale selle on erasektori teenuse saamisel vajalik omafinantseering, mis on paljude jaoks riigis kohanemise ajal probleem (Kriger ja Tammaru 2011).

Tööturuga seotud probleemid

Uues riigis kohanemine on suures osas seotud sellega, kas suudetakse leida endale töökoht või mitte. Töö leidmine võib osutada keeruliseks ning on paljuski seotud puuduliku keeleoskuse ja toetusrühma (sõbrad-tuttavad) puudumisega. Peamine probleem töö leidmisel ongi puudulik eesti keele oskus, mis mõjutab töötusimist juba alguses: ei suudeta otsida eesti keeles vajalikku informatsiooni ega sellest aru saada. Ka koolitused ja ümberõppekursused (nt Töötukassa pakutavad) on valdavalt eestikeelsed (Kriger ja Tammaru 2011). Raskuseks on asjaolu, et mitmekesisust töökohal ei osata väärtustada ega selle eeliseid rakendada, samuti ei toetata muukeelsete elanike ettevõtlikkust. Kujuneb olukord, kus eesti keeles ei suudeta informatsiooni tööturu nõudmiste ja vajaduste kohta otsida ning inglise keeles see puudub või on raskesti leitav (Praxis, IBS 2013). Võõrtöölise kohanemine on Eestis jäetud vastuvõtivate ettevõtete kanda (Kriger ja Tammaru 2011). Väljaspool ettevõtet pakutavate teenuste hind on potentsiaalsete klientide hinnangul liiga kallis (MKM, 2015a).

Kõrgelt kvalifitseeritud välisõppejõudude ja -teadlaste Eestisse tulekul on olnud takistuseks see, et palgad pole rahvusvaheliselt konkurentsivõimelised. Vältima peaks põhjendamata keelenõuete ja muude piirangute kehtestamist teadustöötajate ametikohtade täitmise rahvusvaheliselt avatud konkurssidel (Konkurentsivõime kava, 2020). Samuti on oluline anda välisüliõpilastele võimalus Eestisse jääda. Varem oli välisüliõpilaste jaoks probleem see, et elamisluba lõppes samal ajal kui õpe, tingides olukorra, kus oli keeruline Eestis tööd leida. Siiski tuleb märkida, et probleemiga on tegeletud seoses välismaalaste seaduse muutmisega (Praxis, IBS, 2013). Kui õppimiseks antud

⁷ Selle probleemiga tegeletakse. Eesti 2017. aasta riigieelarvest eraldatakse vahendeid ka Euroopa Kooli laiendamiseks. (2017. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri)

elamisloaga lõpeb, siis võib seda viimasel õppeaastal pooleks aastaks pikendada ja õppimiseks antud elamisloaga Eestis töötada eeldusel, et see ei takista õppetööd (Välismaalaste seadus § 170 lg 3, § 175). Samas takistab välistudengite osalemist tööturul ingliskeelse karjäärinõustamise ja tööpraktika ebapiisavus, tudengite napp eesti keele oskus ning Eesti tööandjate vähene huvi välistöötajate vastu (Praxis, IBS, 2013, Balti Uuringute Instituut, 2014).

Muude teenustega seotud probleemid

E-teenustega ollakse üldiselt rahul. Probleemiks on vaid see, et e-teenuste kohta võiks olla pikem selgitus, samuti on enamike e-teenuste kasutamiseks vajalik eesti keeles oskus (Balti Uuringute Instituut, 2014).

Tervishoius puudub informatsioon selle kohta, millised perearstid suudavad patsiente vastu võtta ka mõnes muus keeles kui eesti keel. Samuti pole informatsiooni, mis selgitaks Eesti tervishoiusüsteemi toimimist tervikuna (Balti Uuringute Instituut, 2014).

Uussisserändajatele on vaja kohanemiskoolitusi ja tugiisiku teenuseid ning seda mitte ainult kolmandate riikide kodanikele, vaid ka ELi kodanikele. Peale selle peab arvestama, et osa ettevõtlike, töö või õppimise tõttu Eestisse tulnud inimestest ei soovi Eestisse püsivalt elama tulla. Seega on neile vaja pakkuda vaid kohanemistuge, mitte rakendada integratsioonimeetmeid (Balti Uuringute Instituut, 2014). Kohanemine riigi väärtushinnangute ja käitumishinnangudega on oluline suhtlusel nii kohalike elanike kui ka ametiasutustega, kuna kogemused näitavad, et ainult kohaliku keele oskusest ei piisa (Ubakivi-Hadachi, 2015).

Riigi ja omavalitsuseprobleemid avalike teenuste osutamisel

- *Avalike teenuste osutamise, juhtimise, eesmärgistamise ja analüüsiga seotud probleemid*
Probleemiks on teenuste osutamise laiema vaate ja ministriumitevahelise koostöö puudumine. Avalike teenuste arendamisel ei ole n-ö omanikku ja tegevusplaanid on kooskõlastamata. Seetõttu on loodud ühetaolise sisuga või ühetaoliste andmete baasil eri registreid ning samal ajal viiakse ellu ühetaolisi või vastuolulisi projekte (ATKRR MKM, 2013).
- *Avalike teenuste osutamise nõuete ja põhimõtete seotud probleemid*
Puudub ülevaade osutavate teenuste mahust, sisust ja kvaliteedist. Avalike teenuste osutamise miinimumnõuded on kehtestamata, seega on avalike teenuste osutamise kvaliteet ja kvantiteet ebahühtlased. Teenuste osutamise mõjuhindamise indikaatorid on ebamäärased.
- *Avalike teenuste kanalitega seotud probleemid*
Teenused kaovad maakondadest. Teenuste delegeerimise põhimõtted on ebamäärased ning asutuste asjaajamise ja infohalduse tugi ei ole efektiivne (ATKRR, 2013). See tähendab seda, et probleemide lahendamise asemel suunatakse inimene ühe ametniku juurest teise juurde (Kriger ja Tammaru 2011).

Kirjanduse analüüs: teenuste arendamisvõimalused ja lahendused

Informatsioon

Informatsiooni kättesaadavaks muutmise sisserännanutele ja eriti neile, kelle eesti keele oskus ei ole piisav, eeldab nii riigiasutuste kui ka kohalike omavalitsuste panust. Kui informatsioon on paremini kättesaadav, muutub ka teenuste kättesaadavus oluliselt paremaks (Praxis, IBS, 2013). Uussisserändajate jaoks on oluline teha nende jaoks oluline informatsioon kättesaadavaks inglise ja vene keeles, muuta menetluse jälgimine elektrooniliseks ning tõhustada ametnike keeleõpet (Balti Uuringute Instituut, 2014). Inimestega suhtlemisel on oluline personaalsus, inimlik tugi ja riigisektori töötajate austav hoiak (Kriger ja Tammaru, 2011).

Informatsiooni paremaks esitamiseks tuleb luua virtuaalne infokeskkond, kuhu on koondatud kogu vajalik teave Eestisse asumise kohta, või kontaktpunkt koos infotelefoni võimalusega (Balti Uuringute Instituut, 2014). Näiteks saab tuua veebikeskkonna www.workinestonia.com, mis on oma olemuselt nii tööriist värbajatele kui ka infoallikas potentsiaalsetele töötajatele (MKM, 2015a). Infoportaali loomisel võiks arvestada sisserändaja rändemotiive (töö-, pere-, õpi-, või kombineeritud migratsioon) ning suunata neid vastavalt sellele asjakohase informatsiooni juurde (Ubakivi-Hadachi 2015). Veebilehtede arendamisel välismaalastele peaks silmas pidama seda, et riigi kohta otsitakse eelkõige põhiinformatsiooni. Vaja on anda esmane ülevaade valdkonna olukorrast Eestis ja sellest, kuidas tegutseda ja kelle poole vajaduse korral pöörduda. Veebilehtede sisu peaks olema täielikult kättesaadav eesti ja vene keeles, välismaalastele mõeldud spetsiifiline informatsioon inglise keeles. Tähtis on see, et välismaalastele mõeldud veebilehtede puhul arvestataks välismaalase, mitte kohaliku elaniku vajadusi (MKM, 2015b). Teenuse kasutajale tuleb luua mugavad tingimused riigiga suhtlemiseks, sest tema jaoks on oluline teenus ise, mitte teenust osutav asutus (ATKRR, 2013).

Oluline on see, et nii riigi- kui ka KOVi asutused omaksid ülevaadet pakutavatest teenustest, nende kvaliteedist ja nende osutamise info- ja teeninduskanalitest (ATKRR, 2013). KOVide üks ülesanne võiks olla avalikke teenuseid puudutava informatsiooni kättesaadavaks tegemine ka inglise keeles (MKM, 2015a).

Elamisluba

Oluline on parandada ja ühtlustada PPA teenuste osutamise kvaliteeti, sh muuta PPA kodulehel olev info kasutajasõbralikumaks (Praxis, IBS, 2013). Nende probleemidega on PPA-l plaanis tegeleda (Siseministerium, 2014). Tööandjad ootavad ka elamislubade taotlemise protsessi lihtsustamist, kuna see on tähtis tegur, kui riiki soovitakse meelitada uusi talente (Balti Uuringute Instituut, 2014).

Haridus

Uussisserändajatele on vaja luua senisest paremad karjäärinõustamisteenused, mis hõlmab koostööd ettevõtete ja ülikoolide vahel (Praxis, IBS, 2013). KOVide ülesanne on lahendada lasteaia- ja koolikohtade puudumise teema (MKM, 2015a). Konkurentsivõime kavas 2020 ongi plaanitud rahvusvahelise üldhariduse (sh IBO õppekavade rakendamine) võimaluste laiendamine Tallinnas ja Tartus ning Euroopa kooli loomine. Kõrgharidussektoris on vaja pakkuda praktikavõimalusi ka välisüliõpilastele, et toetada tippspetsialistide Eestisse jäämist õpingute lõppedes.

Keeleõpe

Alustuseks on oluline tagada, et informatsioon (tasuta) eesti keele õppimise võimaluste kohta oleks kergesti kättesaadav (Balti Uuringute Instituut, 2014). Keeleõppe kvaliteeti tuleks parandada, samuti peaks süsteemselt kontrollima kursuste korraldust, sh pakkuma eesti keele õpet ka inglise keele baasil, õppemetoodikaid ja õpetajate taset. Vajalik on ühtlustada koolitustellimuste süsteemi, mis tagaks eesti keele õppe ühtlase kvaliteedi (Praxis, IBS, 2013). See tähendab, et eesti keele õppe korraldamisel tuleks võtta suurem roll riigil ja kohalikel omavalitsustel. Algtasemel eesti keele õppimine peaks olema võimalik üle kogu Eesti, samuti on vajalik arendada e-õppe võimalusi ja muid õppevorme (Balti Uuringute Instituut, 2014).

Tööturg

Kuivõrd tööturul on oluline eesti keele oskus, võiks uussisserändajate tööturule integreerumisel olla abi ka lihtsamatest töödest, mis aitaksid inimesel omandada eesti keelt ja sulanduda paremini ühiskonda (Kriger ja Tammaru 2011). Tööandjate poolt on vajalik, et ettevõtjad oleksid valmis võõrtöajõudu värbama ja tunneksid, et sellest on ettevõttele kasu. Samal ajal peaks riik tutvustama Eestit kui atraktiivset riiki töötamiseks. Vajalik on koostöö riigi, ettevõtete ja kolmanda sektori vahel. Selleks, et vähendada välisspetsialistide värbamisel tekkivaid kulusid, on vaja selgitada välisajajõuga seotud seadusandlust (MKM, 2015a).

Teenuseosutajate lahendused

Teenuste osutamisel on oluline keskne vaade. Teenustele ning teenuste osutamise kanalitele tuleb määrata omanik, kes vastutaks avalike teenuste arendamise ja koordineerimise eest. Avalikke teenuseid tuleb pidevalt edasi arendada, lähtudes klientide tagasidest. Arendamisele peab eelnema analüüs, et arendus võimaldaks halduskoormust vähendada ja asutuste tööprotsesse optimeerida (ATKRR, 2013).

Asjaajamise puhul on tähtis terviklik lähenemine, sh andmete topeltküsimise keeld. Tagama peab teenuse kasutajamugavuse, st kasutajal peab olema arusaam teenuse osutamise käigust ning informatsiooni saamise ja tagasisidestamise võimalustest (ATKRR, 2013).

Teenuste osutamise kanalid ja teenuste delegeerimine

Teenuste osutamisel peaks võimalikult palju kasutama e-kanaleid, kui see on parim võimalik ja efektiivne valik. Samal ajal peab arvestama internetikasutajate määra ja oskusi. Kõigis kanalites on oluline liikuda ühtse kontaktpunktipõhise lähenemise poole – ühtne elektrooniline kontaktpunkt, ühtne füüsiline kontaktpunkt, ühtne infotelefoni kontaktpunkt (ATKRR, 2013).

Samal ajal tuleb tegeleda ametnike koolitamisega (ATKRR, 2013). Heal tasemel koordineeritud tugiteenuste parandamiseks välismaalastele on peale teenuste kvaliteedi parandamise ja informatsiooni kättesaadavamaks tegemisele vajalik institutsionaalne koostöö akadeemilise sektori, erasektori, riigi ja kohalike omavalitsustega (Balti Uuringute Instituut, 2014).

Ettepanekud institutsionaalseks koostööks ja rollide jaotuseks

Riigi roll võiks olla koondada tugiteenuste kohta käivat informatsiooni ja pakkuda seda inglise keeles (Balti Uuringute Instituut, 2014).

KOVID peaksid informatsiooni avalike teenuste kohta süstematiseerima ja tõlkima inglise keelde, tagama avalike teenuste kättesaadavuse (lasteaia- ja koolikohad) ning jagama infot omavalitsuse osutatavatest teenustest (sh inglise keeles teenindavate perearstide või eriarstide kohta) (Balti Uuringute Instituut, 2014).

KOVID ei tea praegu, millises vormis koostööd neilt oodatakse ja teised osalised ei ole suutnud konkreetseid probleeme ja lahendusettepanekuid KOVIDeni viia. Kuna üsna suur osa avalikke teenuseid on kohalike omavalitsuste kanda, siis on tähtis suurendada omavalitsuste rolli ja nende suutlikkust välismaalastele teenuste pakkumisel (Balti Uuringute Instituut, 2014).

Kirjanduse analüüs: Taani, Kanada ja Sloveenia väärt kogemused

Järgnevalt on vaatluse all sisserännanutele mõeldud teenused Taanis, Kanadas ja Sloveenias. Valitud riikidel on sisserändajatega erinev kogemus.

Taani

Taani rahvastikust 89% moodustub etnilistest taanlastest. Suurimad sisserändajate rühmad on pärit Poolast, Türgist, Saksamaalt, Iraagist, Rumeeniast, Süüriast, Somaaliast, Iraanist, Afganistanist ja endistest Jugoslaavia riikidest. Aastas on varjupaigataotlejaid umbes 6300 (Statistical Office of Denmark, 2016).

Teenuste osutamise kontseptsioon

Taanis on integratsiooniga seotud teemad jagatud justiitsministeeriumi, tööministeeriumi ja haridusministeeriumi vahel. Samas on integratsiooniteenuste osutamisel pärast 2010. aasta kohaliku omavalitsuse reformi kohalikel omavalitsustel suurem iseseisvus ja otsustamisvabadus (Jorgensen 2014). See aga on tekitanud olukorra, kus väikestel omavalitsustel on teenuste osutamisel keeruline olla samal tasemel suurte omavalitsustega (Jorgensen 2014). Üldiselt osutatakse Taanis teenuseid kõikidele elanikele (nii sisserändajatele kui ka kohalikele elanikele) võrdselt (Jorgensen 2014). Siiski püütakse näiteks Århusis ja Kopenhaagenis arvestada rohkem teenusesaajate erilaadsete vajadustega, proovides leida tasakaalu laiemale rahvastikule ja konkreetsele sihtrühmale osutatavate teenuste vahel (Jorgensen 2014). Teenuseid, mida sisserändajatele osutatakse, diferentseeritakse üsna sarnastel alustel kohalike elanikega. Suurema tähelepanu all on noored ja töötud ning sisserändajate töötud kaaslased. Põgenikud on eraldi kategoorias ning neile on peale üldteenustele, mis on mõeldud kõikidele sisserändajatele, ette nähtud ka spetsiaalsed teenused (nt

majutusvõimalused) kohalike omavalitsuste poolt. Põgenikud peavad allkirjastama integratsioonilepingu (Hedetoft 2006; Moritsen ja Jensen 2014).

Sisserändajatele osutatavad teenused

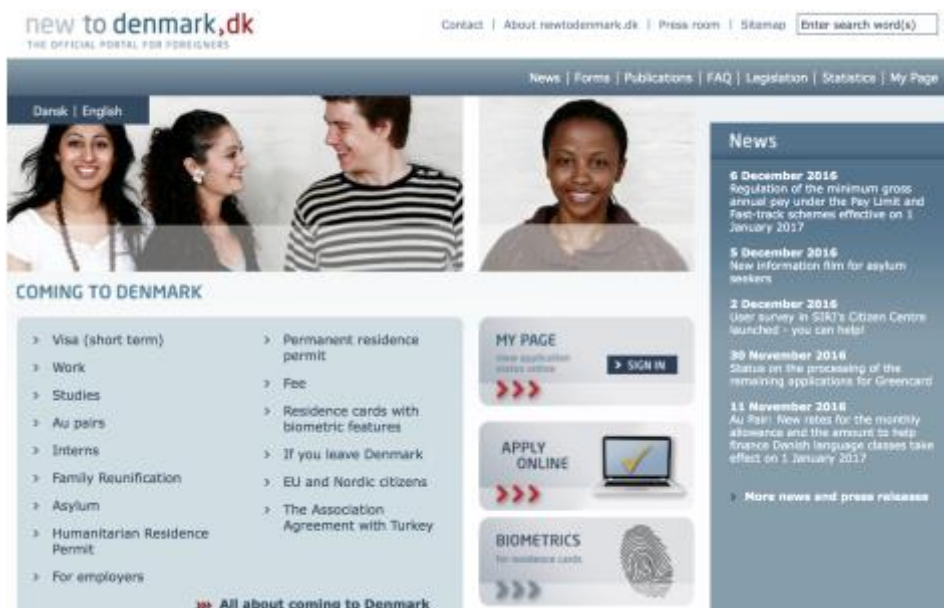
Taanis jagunevad riigi teenused kolme rühma: hariduse, tööturu ja diskrimineerimisega seotud teenused. **Haridusega** seotud teenustest on kõige olulisem **taani keele õpetamine**. Keeleõpe on viimastel aastatel seoses õppematerjalide uuendamisega edasi arenenud (Jorgensen 2014). Välisüliõpilased ja välisõpetajad saavad taani keelt õppida tasuta, selleks on vaja ID-numbrit (CPR – Civil Personal Registration). Keelekursusi pakuvad mitmed avaliku ja erasektori keelekeskused. Kursused lõpevad keeletestiga (Learn Danish..., 2016). Taani keelekeskus (De Danske Sprogcentre) ühendab umbes 50 välismaalastele keeleõpet pakkuvat keeltekooli ja -keskust Taanis. Mitmetest keskustest leiab ka kursused, mis keskenduvad taani keelele töökeskkonnas, noortele ning samuti taani kultuurile ja ühiskonnale. Tööturule mõeldud keelekursus algajatele kestab 250 tundi, see on jaotatud viieks 50-tunniseks kursuseks, mis kestavad kuni 18 kuud. Teine valik on taani keel 1, 2 või 3, kus õppetöö jaotatakse kuueks mooduliks (De Danske..., 2016). Keelekursuste eest makstakse omavalitsustele 4,5 eurot tunni eest, kokku kuni 20 000 eurot inimese kohta (Liebig 2007). On leitud, et keeleoskus suurendab töö leidmise võimalusi, samal ajal vähendab keelekursustel osalemine võimalusi tööd leida, sest inimeste aeg tööd otsida väheneb (kehtib sissejuhatava kolme aasta korral) (Clausen ja Husted 2005; Liebig 2007). Siiski on leitud, et pikemas perspektiivis (10 aastat) on taani keele oskusel positiivne seos töö leidmisega (*ibid.*).

Sisserännanute lastele pakutakse koolis lisatuge, eriti juhul, kui õpilase keeleoskus on kasin. Piirkondades, kus sisserännanute osakaal on 10% või rohkem, on õpilastel võimalik õppida osaliselt ka emakeelses õppes – nii on tagatud parem arusaamine keerulisematest ainetest, nt matemaatikast (Jorgensen 2014). Kohalikes omavalitsustes pööratakse tähelepanu sellele, et mitmekeelsed õpilased õpiksid nende õpetajate käe all, kelle keeleoskus on kõrgel tasemel (Jorgensen 2014). Õpilaste tulevikule mõeldes on Taanis noorte ja regionaalsed nõustamiskeskused, et aidata teha paremaid haridusvalikuid (Jorgensen 2014). Tähtsal kohal on nõustamine koolis, vajaduse korral aidatakse kodutöödega, tegeletakse õpimotivatsiooni suurendamisega ning nõustatakse vanemaid (Jorgensen 2014).

Kohalikud omavalitsused vastutavad integratsiooniprogrammide eest ning neil on üsna suur otsustamisvabadus nende kujundamisel. Kõige olulisem osa sissejuhatusprogrammis on taani keele kursustel. Need toimuvad kolmeaastase perioodi jooksul ja õppekavad jagunevad kolmeks: esimene on mõeldud kirjaoskamatutele sisserändajatele, teine madalama haridustasemega sisserändajatele ning kolmas vähemalt keskharidusega sisserändajatele, kellelt oodatakse keele kiiremat omandamist. Õppekavad on jaotatud kuueks mooduliks, mis lõppevad testiga (Liebig 2007).

Tööturuga seotud teenused on enamjaolt mõeldud kogu elanikkonnale. Siia kuuluvad näiteks töötutele loodavad individuaalsed tööotsimise plaanid, palgatoetused ettevõtetele jne. Sisserännanutele on loodud kolmeastmeline integratsiooniprogramm, mis koosneb keeleõppest, tasustamata praktikast töökohal ja lõpuks töökoha saamisest. Ka tööturuga seotud teenustes on olulisel kohal keeleõpe, näiteks programmis „Labor-market Danish“ pööratakse tähelepanu neile inimestele, kellel on töökohal kehva keeleoskuse tõttu raskusi. Kursuse sisu lähtub spetsiifilisest töökohast ja seal kasutatavast erialasest keelest (Jorgensen 2014).

Diskrimineerimise vastu suunatud teenustest on oluline võrdse kohtlemise komisjon (Board of Equal Treatment), samuti meede „Solidarity for All“, mille eesmärk on suurendada mitmekultuurilise meeskonna kompetentsust (Jorgensen 2014).



Joonis 4. Taani sisserändajatele mõeldud portaali ekraanitõmmis. Allikas: <https://www.nyidanmark.dk/en-us>

Informatsiooni jagamiseks on valitsus (vastavad ministereeriumid) loonud veebilehed studyindenmark.dk ja workindenmark.dk, mis on mõeldud peamiselt kõrge kvalifikatsiooniga töötajate ja üliõpilaste riiki meelitamiseks. Lisaks neile on üldine keskkond „New To Denmark“, kus on ühendatud informatsioon dokumentide, seadusandluse, õppeprogrammide ja töövõimaluste kohta. Samuti on veebilehel otselingid portaalidesse, kus saab taotleda elamisluba, jälgida oma avalduse staatust, deklareerida makse jne. Peale veebilehtede on riigis neli infokeskust (International Citizen Service – ICS), mis asuvad Ålborgis, Århusis, Odenses ja Kopenhaagenis. Keskustes jagatakse informatsiooni töötamise, keelekursuste, õppimisvõimaluste, tervishoiusüsteemi jne kohta ning aidatakse kõikide dokumentidega, mida on vaja Taani saabumisel (International Citizen Service, 2016).

Taanis on legaalsel sisserändajatel ligipääs **tervishoiusüsteemile** (pärast registreerimist ja kuue nädala möödumist) samasugune kui kohalikel. Varjupaigataotlejad aga pole ravikindlustusega kaetud. Meditsiinitöötajatele on palju koolitusi (nii kohalikul kui ka riiklikul tasemel), juhendeid ja standardeid sisserännanute patsientidega tegelemiseks. Siiski on probleemiks keelebarjäär, mis põhjustab probleeme arstiabile ligipääsemisel (MIPEX Denmark, 2015).

Elamis- ja tööluba on vaja taotleda enne, kui alustatakse Taanis töötamist. Põhjamaade riikide, ELi, Euroopa majanduspiirkonna (EMP) ja Šveitsi kodanikel ei ole Taanis elamiseks ja töötamiseks luba vaja, kui see aeg on lühem kui kolm kuud. Kui soovitakse elada ja töötada Taanis kauem kui kolm kuud, on vaja taotleda registreerimist kas ICSis või kohalikus omavalitsuses (Statsforvaltningen). Väljaspool ELi või EMPd on vaja taotleda elamis- ja tööluba, milleks on vaja täita avaldus ja viia see konsulaaresindusse. Elamis- ja tööloa taotlemiseks on eri skeeme – tasumäära skeem, roheline kaart, teadlaste skeem jne (Work in Denmark, 2016). Alalise elamisloa saamiseks peab inimene elama

Taanis viis aastat, sooritama taani keele eksami A2 tasemel ning olema töötanud Taanis vähemalt kolm aastat (MIPEX Denmark, 2015).

Taanis pakutakse mitmeid teenuseid MTÜde kaudu. Näiteks Taani põgenike nõukogu pakub rahvusvahelise kaitse saajatele Taani kohta sissejuhatavaid kursusi. Pärast seda, kui rahvusvahelise kaitse taotleja on saanud elamisloa, on kohalike omavalitsuste ülesanne pakkuda neile sissejuhatavaid kursusi (aktiveerimise programm) (Jorgensen, 2014). Sisserändaja aktiveerimine tähendab näiteks kursustel ja praktilal osalemist ning palgatoega töökohal töötamist.

Teenuste kvaliteet ja selle hindamine

Taanis ei hinnata otseselt teenuste osutamise kvaliteeti, kuna omavalitsused ja nende võimekus on erinevad. Mõnel pool korraldatakse kohalikke integratsioonibaromeetri uuringuid, kuid otseselt poliitikaotsuste aluseks need ei ole. Pigem näitavad integratsioonibaromeetri uuringud, millised on erinevused kohalike omavalitsuste vahel ja millised on väärt kogemused (Jorgensen 2014; Hedetoft 2006). Näiteks 2011. aasta integratsiooniindeksi alusel tundis 77% sisserännanutest, et nad on ühiskonda hästi integreerunud. OECD majandusliku uuringu järgi (2016) oli ainult 45% sobiva kvalifikatsiooniga sisserännanutest töötamise skeemides osalenud ning 30% keeleõppes osalenutest ei läbinud teste (Liebig 2007).

Teenuste areng

Esimene suurem immigratsioonilaine oli aastatel 1960–1970, kui tekkis vajadus odava tööjõu järele. Selle tulemusel saabus Taani palju Türgist, Pakistanist ja Jugoslaaviast pärit töölisi. Hiljem siiski hakati mitte-Euroopa riikidest pärit töötajate voolu piirama. Seejärel hakati järk-järgult arendama sisserändajatele mõeldud teenuseid (Nannestad 2004).

Esimesed integratsiooniprogrammid kestusega 18 kuud (1986) olid mõeldud vaid põgenikele, sest põgenike sissevool suurenes märkimisväärselt (eriti Lähis-Ida piirkonnast ja endistest Jugoslaavia riikidest). Alates 1990. aastatest asuti tegelema kohalike elanike ja sisserändajate tööturu ebavõrdsusega, sest uuringutest selgus, et sisserändajate olukord tööturul oli võrreldes kohalikega märkimisväärselt kehvem. 1994. aastal valmis esimene tegevusplaan, sh keeleõppe, kutseõppe ja koolituste pakkumise kavad sisserändajatele. 1999. aastal hakkas kehtima esimene integratsiooni seadus. Integratsiooniprogramm suunati peale põgenike ka kõikidele täiskasvanud sisserändajatele, kes polnud pärit mõnest Euroopa riigist. Samuti said kohalikest omavalitsustest peamised vastutajad integratsiooni eest (Liebig 2007). Samas oli vaja selles valdkonnas riiklikku vastutajat ja koordineerijat. Selleks loodi 2001. aastal põgenike, immigrantide ja integratsiooni ministeerium (Ministry for Refugees, Immigrants and Integration) (Hedetoft 2006). Uus ministeerium pidi vastutama nt välismaalaste seaduse, integratsiooni seaduse, taani keele ja seadusandluse tutvustamise, võrdse kohtlemise (lähtudes etnilisest rühmast) ning välismaalaste kohta käiva statistika kogumise eest. Uue ministeeriumi loomise tulemusel koondus enamik immigratsiooniga seotud teemadest ühe vastutaja tegevusalasse (Hedetoft 2006). Ühest küljest oli tegemist küll vastutajaga immigratsiooni ja integratsiooni vallas, kuid teisalt oli see otsekui samm tagasi põhimõttes, et teenused on ühtsed kõikidele Taani elanikele. Hiljem ministeerium kaotati ja ülesanded jagati teiste ministeeriumite vahel (Liebig 2007).

Alates 2000. aastatest oli sisserändajatel ning põgenikel kohustus osaleda kolmeaastases integratsiooniprogrammis, mis sisaldab keelekursust, infot kultuuri ja ühiskondlike väärtuste kohta, töötamise teenuseid jne. Programmis osalemata jätmise korral sotsiaalsete hüvede pakkumine peatati (Liebig 2007). 2013. aastal muudeti integratsiooniseadust ja sisserändajatest jäi kohustus integratsiooniprogrammis osaleda vaid põgenikel.

2003. aastal korraldas põgenike, immigrantide ja integratsiooni ministeerium kampaania „We Need All Youngsters“. Projekti eesmärk oli soodustada noorte sisserändajate ja teise põlvkonna sisserändajate integratsiooni tööturul. Selleks keskenduti haridustaseme tõstmisele, eriti pöörati tähelepanu kutseharidusele (Liebig 2007).

2004. aastal loodi sisserändajatele uus, kolmest osast koosnev sissejuhatav programm. Esiteks nõustamine ja osalemine haridusega seotud tegevuses; teiseks praktika avalikus või erasektoris; kolmandaks üheaastane palgatoetus, lisaks veel õigus keelekursusele kolmel tasemel (kirjaoskamatud, madalama haridustasemega sisserändajad ja kõrgharidusega sisserändajad). Kõikidel sisserändajatel, olenemata Taanis viibimise ajast, on õigus kolmeaastasele taani keele kursusele, mille lõppedes on võimalik sooritada keeleksam B2 tasemel (Liebig 2007).

2005. aastal loodi tööturule keskendunud programm „New chance for everyone“. Sellest leiab 14 meedet, mis keskenduvad kvalifikatsiooni hindamisele, haavatavatele rühmadele (nt töötud põgenikest emad), tervisebarjäärile, ettevõtjate toetamisele jne (Hedetoft 2006).

2011. aastal kaotati uue sotsiaaldemokraatliku valitsuse võimuletulekuga põgenike, immigrantide ja integratsiooni ministeerium. Mitmed immigratsiooniga seotud teemad jaotati eri ministeeriumite vahel. Näiteks sai laste- ja haridusministeeriumi ülesandeks taani keele kui teise keele õpetamisega seotu. Sotsiaal- ja integratsiooniministeeriumi vastutusalasse kuuluvad poliitilise ja sotsiaalse integratsiooniga seotud teemad, sh radikaliseerumine. Põgenike ja sisserändajate integreerimisega tööturule tegeleb tööministeerium, varjupaigataotlejate, viisade ja perede taasühinemisega justiitsministeerium. Siiski on sisserändajate ühiskonda integreerimisel peamine roll kohalikul omavalitsusel (Mouritsen 2014). Üldiselt on suhtuvad taanlased immigratsiooni positiivselt, kuid parempoolsed erakonnad (nt Taani rahvaerakond) ei ole selles küsimuses väga positiivselt meelestatud, näiteks on nende eestvedamisel vähendatud põgenikele mõeldud toetusi või piiratud perekondade taasühinemist (Mouritsen 2014).

Kanada

Kanadal on pikaajaline kogemus sisserändajate integreerimisel ühiskonda. Seda iseloomustab ka rahvastiku koosseis, kuivõrd ühiskonnas on väga keeruline on hinnata kanadalaste osakaalu. Nimelt identifitseerivad paljud elanikud end mitme rahvuse (kanadalased, inglased, prantslased, iirlased) esindajana. Vähemusrühmadest on kõige suurem Lõuna-Aasiast pärit elanike rühm (5% rahvastikust), järgnevad hiinlased, filipiinlased ja Ladina-Ameerika riikidest pärit inimesed. Aastas võetakse riiki vastu umbes 250 000 migranti (Statistics Canada, 2014).

Teenuste osutamise kontseptsioon

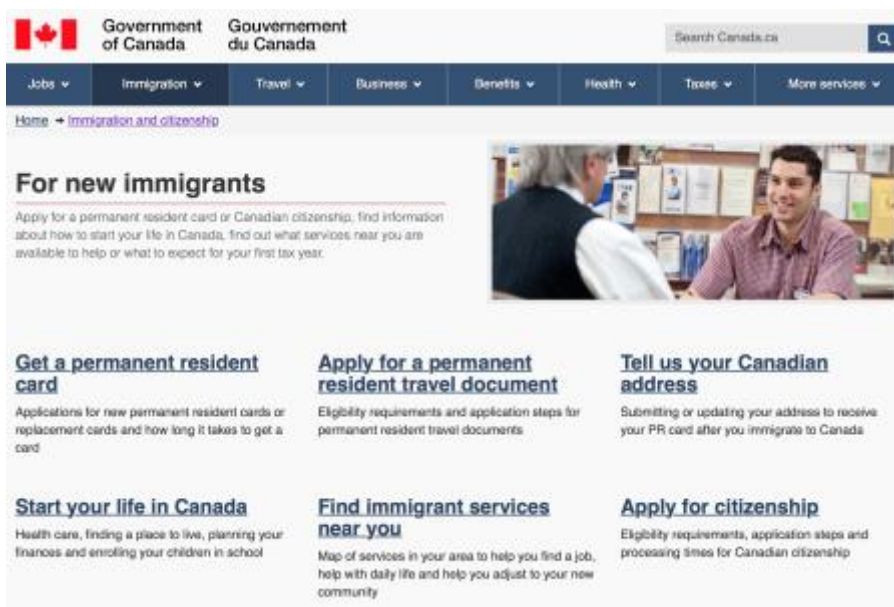
Kanadas on üldiselt kokku lepitud, et migratsioon on ühiskonnale kasulik, tegemist on mitmekultuurilise riigiga ning seega on sisserändajate puhul vähem eelarvamusi (Kymlicka 2010). Kanadas on teenuste osutamine seotud mõistega „asundamine“, mis koosneb kolmest etapist (Shields *et al.* 2016):

- 1) kohanemine – seotud nt aklimatiseerumise, uue kultuuri ja keelega kohanemisega;
- 2) mugandamine – eesmärk, et inimene tuleks erilaadsete olukordadega toime suurema abita;
- 3) integratsioon – inimene osaleb aktiivselt ühiskonnaelus ja panustab riiki kodanikuna.

Mitmeid teenuseid pakutakse MTÜde kaudu (Strum ja Biette 2005). Erinevalt Taanist on Kanadas rohkem sisserändajatele mõeldud teenuseid. Need ei ole aga sisserändajate alarühmade puhul väga hästi eristatavad (vaid töötajad, perekond, põgenikud), mida on ka palju kritiseeritud (Migration Integration Index Canada, 2015). Kanadas ei ole teenuste ja programmide pakkumine sisserändajatele otseselt ühtlustatud. See on seotud asjaoluga, et suuremat osa üldistest avalikest teenustest (tervishoid, haridus, sotsiaalabi) osutavad provintsid, mitte keskvalitsus. Sisserändajatele mõeldud teenuseid osutavad keskvalitsus, provintsid, kohalikud omavalitsused ja MTÜd. Sageli aga pole teenused omavahel kooskõlastatud ja puudub tõhus koostöö (Makarenko 2010). Rahastatakse riigi eri tasandite (riiklik tasand, provintsi tasand ja kohaliku omavalitsuse tasand) ning nii avaliku sektori kui erasektori sihtasutuste kaudu (Richmond ja Shields 2005).

Sisserändajatele osutatavad teenused

Kanadas sisserändajatele mitmeid tasuta teenuseid: keeleoskuse hindamine ja keelekursused, tööotsimisel abistamine, igapäevaelu abistamine (elukoha leidmine, dokumentide täitmine), informatsiooni jagamine ühiskonnas osutatavatest teenustest. Riik on loonud kesksne portaali (<http://www.cic.gc.ca/lctvac/English/index>), milles on võimalik endale luua individuaalne kohanemisplaan (Noorani 2015). Üldiselt peetakse riigi loodud portaale väga kasulikuks, kuna seal edastav informatsioon on kergesti arusaadav ja üheselt mõistetav. Üks olulisemaid riigi loodud portaale on „Canada Immigration and Citizenship“, kus on võimalik kontrollida oma avalduse staatust ja kuhu on koondatud informatsioon õppimisvõimalustest, töövõimalustest, koolitustest, seadusandlusest, ettevõtte loomisest, maksudest, tervishoiusüsteemiks, kindlustusest, sisserändajatele mõeldud teenustest jne.



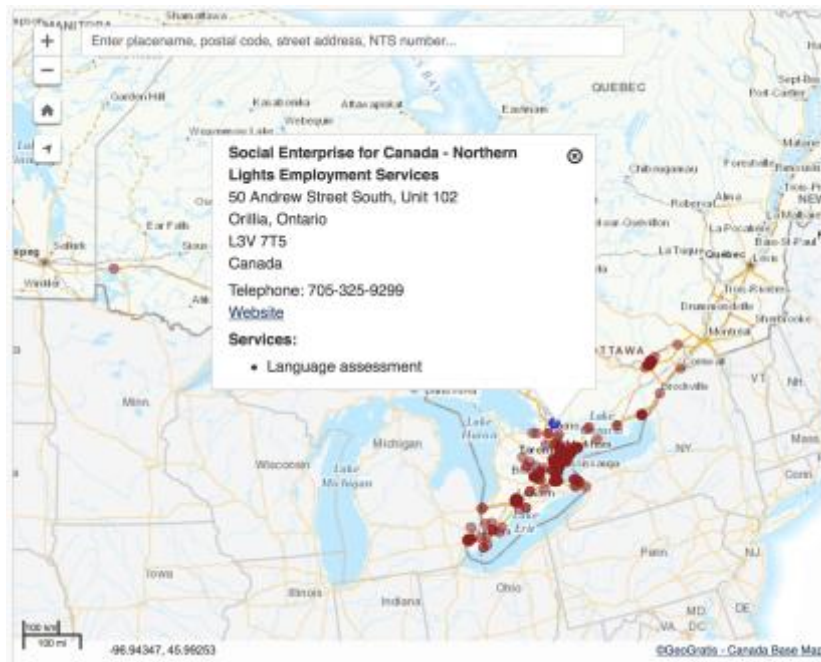
Joonis 5. Kanda uussisserändajatele mõeldud portaali ekraanitõmmis. Allikas:

http://www.cic.gc.ca/english/residents/new_immigrants.asp

Kui Taanis on kohanemisprogrammi pakkumine kohalike omavalitsuste ülesanne, siis Kanadas toimib tsentraliseeritud sisserändajate integratsiooni programm – „Canadian Immigrant Integration Programme“ (CIIP) (CIC, 2015). Programmi üheks eripäraks on teenuste osutamine (esmane orientatsioon) tulevastele sisserändajatele juba siis, kui need on veel lähteriigis. See aitab sisserändajal paremini valmistuda eluks Kanadas ning erisugustest võimalustest ollakse paremini informeeritud. CIIP koosneb kolmest komponendist. Esimene on ühepäevane töötuba, kus osalejatele jagatakse informatsiooni Kanada töövõimalustest, töötamise variantidest, sh on oluline ka CIIPi tutvustamine partneritele (tööandjad, värbamisagentuurid jne), viimasena jagatakse informatsiooni Kanada üldisest töökultuurist. Teine CIIPi komponent on seotud sisserändaja isikliku kohanemisplaani: otsused töökoha asjus, juhendatakse ka tegevuste puhul, mida on vaja teha enne ja pärast Kanadasse saabumist. Kolmas komponent on *online*-nõustamine. Sealhulgas on CIIP ka integratsiooniplatvorm tööandjatele ja teistele partneritele, kellel on võimalik leida perspektiivikaid töötajaid juba enne, kui need jõuavad Kanadasse (CIIP, 2015).

Mitmed teenused ostetakse valitsuse partneritelt sisse. Üldiselt on tegemist kogukonnaga seotud MTÜdega. Tihti toimub MTÜde rahastamine projektipõhiselt (Richmond ja Shields 2005). Teenused jaotatakse rühmadesse. **Informatsioon ja orientatsioon**, kuhu kuuluvad mitmesugused teraapiad, orientatsioonid, laste abistamine kooliks ja lasteaiaks valmistumisel, *online*-juhendid. **Keeleõpe**, mille alla kuuluvad peamiselt keeletunnid, sh virtuaalne keeleõpe, koduõpe, laupäevaõpe, keelekoolitused töökohal, sh keeleõpe edasijõudnutele, mis põhineb töökohal vajatavale spetsiifilisele terminoloogiale. **Ligipääs tööturule**, kuhu kuuluvad koolitused, toetus üleminekul, väikelaenu andmine, üheksakuune tööhõiveprogramm noortele naistele. Olulised on kõrge kvalifikatsiooniga sisserändajad, kelle jaoks on Ontario provintsis programm „Ontario Internship Program for Internationally Trained Professionals“. Töötamise programm, mida finantseerib kodakondsuse ja migratsiooni osakond, valmistab sisserändajaid ette Kanada tööturule sisenemiseks. Peale selle pööratakse tähelepanu lesbidele ja geidele sisserändajatele sobiva koha leidmisele. Asustamisega seotud teenuseid (sh töökohaga seotud teenused) finantseerib valitsus. Teenuseid pakutakse

alalistele residentidele ja põgenikele, kellele on põgeniku staatuse andnud IRB (CIC, 2015; Health Worker Migration, 2015).



Joonis 6. Sisserändajatele mõeldud teenuste otsinguportaali ekraanitõmmis. Allikas:

<http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/map/ontario.asp>

Ligipääs tervishoiuteenustele varieerub provintsi. Üldiselt saavad sisserändajad õiguse tervishoiusüsteemi teenustele pärast kolme kuu möödumist ja varjupaigataotlejatel on õigusi veelgi vähem. Võib olla juhtumeid, kus sisserändajad ja teenusepakkujad ei tea sisserändajate õigustest ega illegaalsete sisserändajate ravimisest. Samas tutvustatakse sisserändajatele Kanada tervishoiusüsteemi (MIPEX Canada, 2015).

Kanadas on tööloba võimalik taotleda lehel „Government of Canada“ (www.cic.gc.ca). Samal lehel on võimalik jälgida ka oma avalduse staatust.

Teenuste kvaliteet ja selle hindamine

Kanadas ei ole mitmeid MTÜde osutatavaid teenuseid hinnatud, kuid on leitud, et integratsiooniprogramm on kvaliteetne ja osutunud sisserändajatele vajalikuks. Integratsiooniteenuseid hinnanud uuringutes tuuakse probleemina välja, et äsja saabunud sisserändajatele mõeldud teenuseid kasutatakse ka pärast kolmeaastase integratsiooniperioodi möödumist. Üldiselt leiti, et kõik sisserändajate vajadused ei ole kaetud ja tegelikult on integratsioon pikaajalisem protsess, mis jätkub mitmete põlvkondade vältel (Hiebert 2016). Kuivõrd osaliselt ei vasta teenused sisserändajate vajadustele, siis on probleemiks üldise visiooni puudumine teenuste osutamisel (Shields *et al.* 2014). Teenustesaajad on rohkem rahul MTÜde ja kogukondade pakutavate teenuste kui riiklike teenustega (Hiebert 2016). Peamiseks probleemiks teenuste pakkumisel on siiski teenustele ligipääs, seega oleks tegelikult vaja rohkem keskenduda teenuste lokaalsele pakkumisele (Aerschot ja Daenzer 2010).

Teenuste areng

Kanadas oli immigratsioonipoliitika peamine eesmärk meelitada riiki kõrgelt kvalifitseeritud sisserändajaid ja asustada eraldatud alasid. Immigratsioonipoliitika ja vajalike teenuste põhimõtete läbivaatamisega hakati tegelema 70ndatel aastatel, kui valitsus juhtis tähelepanu asjaolule, et provintse tuleks kaasata sisserändajatele mõeldud teenuste ja poliitikameetmete arendamisse. 1976. aastal jõustus immigratsiooniseadus. Uue seaduse üks olulisem osa oli vajadus paremini planeerida ja kaasata provintse immigratsioonipoliitika kujundamisse. Provintside tööturgude tingimused ja üldised elutingimised on erinevad ning seetõttu olid asustamisega seotud teenused provintside otsustada, lähtudes spetsiifilistest vajadustest (Makarenko 2010).

Sisserändajatele mõeldud teenustes hakati aastatel 1980–1990 rohkem keskenduma keeleõppele ja tööturule, sest sel ajal olid sisserändajad pärit peamiselt Hiinast, Indiast, Filipiinidelt jt Aasia, mitte aga Euroopa riikidest. Seega leidis valitsus, et sisserändajatel on pigem vaja keeleõpet ning juhendamist Kanada ühiskonna ja kultuuri teemal (Makarenko 2010).

Alates 1994. aastast on integratsiooniga seotud tegevus valitsuse allüksuse Citizenship and Immigration Canada (CIC) korraldusel, kes vastutab kohanemist toetavate teenuste eest pea kõikides provintsidest. CIC pakub programme, milles keskendutakse keeleõppele, oskuste arendamisele, informatsiooni jagamisele, tööturule integreerimisele ning orientatsioonile (Makarenko 2010).

2000. aastatel arendati CICis välja neli suurt riiklikku programmi, millega finantseeritakse kohalikke ja provintside algatusi. **Programmi ISAP** (Immigrant Settlement and Adaption Program) eesmärk on toetada uussisserändajate kohanemist ja asustamist ja loodi selleks, et muuta sisserändajate saabumine ja kohanemine Kanada eluga sujuvamaks. Programmi raames rahastatakse asustamisega seotud organisatsioone, kes pakuvad teenuseid juba otse sisserändajatele. Programmi raames hinnatakse klientide (peamiselt kolme tüüpi: põgenikud, majandusmigrandid ja perekonnad), vajadusi, tutvustatakse kohalikke teenuseid, antakse informatsiooni ning tegeletakse orientatsiooniga (inimese teadlikkuse parandamine teda ümbritsevast uudest olukorrast/keskkonnast), tehakse tõlketöid, nõustatakse ning osutatakse tööturuga seotud teenuseid. Peale selle toetatakse informatsiooni kogumist, programmide monitoorimist ja arendamist (sh andmete kogumine, aruannete koostamine), meeskondade koolitamist, programmide hindamist ja kogukonna vajaduste hindamist (CIC 2016⁸).

Host Program on mõeldud sisserändajatele, kes tunnetavad stressi seoses uude riiki kolimisega. Selle raames juhendavad vabatahtlikud sisserändajaid teenuste kasutamisel, harjutatakse inglise ning prantsuse keelt, leitakse tööalaseid kontakte ja innustatakse ühiskonnas osalema. Programmi raames julgustatakse haavatavaid rühmi kanadalastega rohkem suhtlema. **Programmi LINC** (Language Instruction for Newcomes to Canada) kaudu toimub sisserändajate sotsiaalne, kultuuriline ja majanduslik integratsioon Kanada ühiskonda. Programmis pööratakse tähelepanu informatsioonile, mis aitab sisserändajatel kohaneda Kanada ühiskonna ja selle väärtustega. LINCi alla kuulub ka selle programmi õppekavade arendamine. Programm on tasuta üle 16aastastele sisserändajatele, kes vastavad nõuetele, aga pole veel Kanada kodanikud. Enne õppima asumist hinnatakse võimalike

⁸ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/isap/intro.asp>

osalejate keeleoskust (CIC 2015⁹). Peale selle on veel programm **WCI** (Welcoming Communities Initiative), kus keskendutakse integratsioonitõketele ja rassismi vastu võitlemisele. Kõikide programmide raames on projekte provintssides ja kohalikes omavalitsustes (CIC, 2016¹⁰).

Kanadas rõhutakse eelkõige tööturu integratsioonile ja kõikidele elanikele mõeldud teenustele ligipääsule (sotsiaalsed hüved, koolitused, tervishoid). Samuti on olulised spetsiifilised teenused alates informatsiooni jagamisest spetsiifiliste keelekursusteni (Tilson 2010). Sisserännanu saab üldiselt järgmised teenused: alustuseks igakülgne informatsioon (ka enne riiki saabumist), seejärel keeleoskuse hindamine ja vajalikud keelekursused ning lõpuks töö otsimisega seotud programmid (Tilson 2010).

Sloveenia

Sloveenia rahvastikust on umbes 11,3% sündinud mõnes muus riigis (Eurostat, 2013; Migration Integration Index Slovenia, 2015).

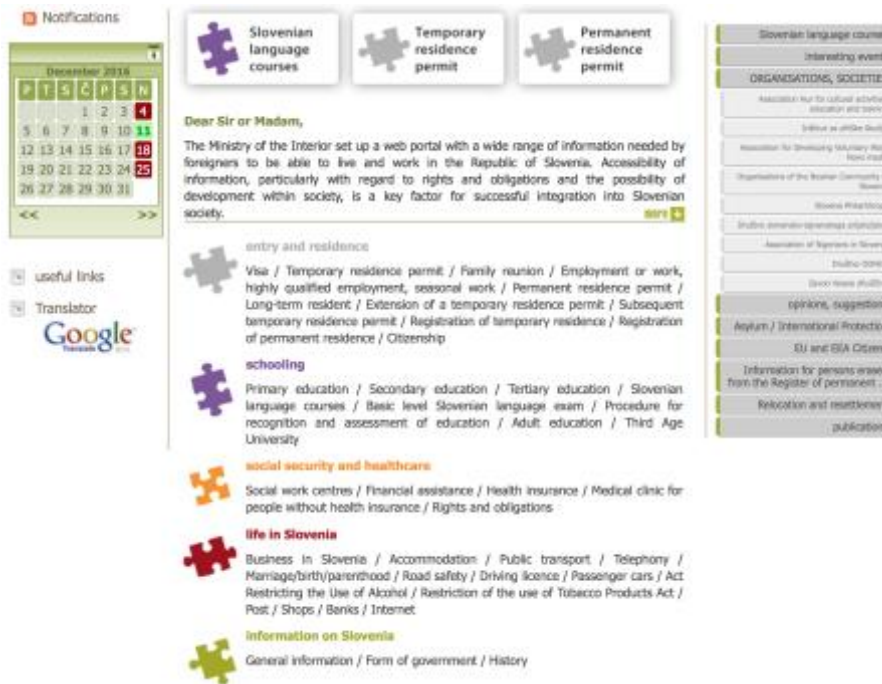
Sloveenias ei ole migratsioon ja integratsioon olnud varem avaliku debati teemad. Kuni 2000. aastateni ei olnud üldine hoiak sisserändajate suhtes eriti soosiv. Sel ajal oli suurem osa sisserändajatest pärit endisest Jugoslaaviast. Immigratsioonile hakati rohkem mõtlema 2000. aastate alguses, kui hakati rohkem teadvustama demograafilise olukorra mõju tööturule ning seadusandlus tuli ühtlustada Euroopa normidega. 2010. aastal alustati immigratsiooni soodustava tegevusega – nt sisserändajate ettevõtlustoetused, teadlaste ja üliõpilaste sisserände soodustamine, integratsiooni soodustamine (Milohnihae 2013). 2008. aastal vastu võetud välismaalaste integratsiooni määruse raames hakati rohkem toetama keeleõpet ja integratsioonikursusi ning loodi infopunktid ja informatsiooni jagamiseks mõeldud veebilehed (Migration Integration Index Slovenia, 2015).

Teenuste osutamine sisserändajate vahel jaguneb järgmiselt: põgenikud ja asüülitaotlejad, lühiajalise viisaga riigis viibivad inimesed ja elamisloaga inimesed (Migration Integration Index Slovenia, 2015).

⁹ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/isap/intro.asp>

¹⁰ <http://www.cic.gc.ca/ENGLISH/resources/evaluation/wci/summary.asp>

Sisserändajatele osutatavad teenused



Joonis 7. Sloveenia sisserrännanutele mõeldud portaali ekraanitõmmis. Allikas:

<http://www.infotujci.si/index.php?setLang=EN&t=&id>

Sloveenias hakati pärast 2010. aastat rohkem tähelepanu pöörama sellele, et ajutise migratsiooni asemel oleks rohkem alalisi sisserrändajaid, millega seoses arendati üldiseid protseduure, nt kvalifikatsiooni tunnustamist ja perekondade taasühinemist. Programmi „Decree on Integration of Foreigners“ raames pakutakse keeleõpet, integratsiooniga seotud kursusi, infopunkte ja veebilehti. Üks olulisemaid veebilehti on eUprava (<https://e-uprava.gov.si/>), millest on võimalik leida informatsiooni näiteks riiki kolimise kohta, peale selle on seal väga hästi struktureeritud informatsioon ühiskonna, seadusandluse jm kohta. Keeleõppes keskendutakse algtasemele, vähem on tähelepanu pööratud neile, kellel on kõrgem haridustase. Keelekursustele saab muu hulgas ka portaali „Information for foreigners“ kaudu (<http://www.infotujci.si/index.php?setLang=EN>).

Tervishoiuteenused on kättesaadavad ainult siis, kui inimene viibib riigis legaalselt ning teenuseosutaja poolt on olemas tõlk, sest vähesed tervishoiutöötajad suudavad mitmes keeles patsientidega suhelda. Ajutistele residentidele on meditsiiniteenused tagatud vaid teatud tingimustel ning sisserrändajatele üldiselt tervishoiusüsteemi eriti ei tutvustata (Migration Integration Index Slovenia, 2015).

Teenuste kvaliteet ja selle hindamine

Sloveenias osutatavate haridusteenuste taset peetakse madalaks. Puuduvad näiteks tugiteenused sisserrändajatest õpilastele koolides, samuti ei hinnata õpilaste oskusi ega toetata nende vanemaid. Koolides puudub tugi sisserrännanute integreerimiseks. Üldiselt ei vasta teenused sisserrännanute vajadustele ja on kehvel tasemel, võrreldes teiste Kesk- ja Lõuna-Euroopa riikidega. MIPEXI uuringus leiti, et Sloveenia integratsioonipoliitika loob pigem rohkem takistusi kui võimalusi ühiskonnas osalemiseks (Migration Integration Index Slovenia, 2015).

Kokkuvõte välisriikide kogemustest

- Taanis on teenused üldiselt võrdselt kõikidele elanikele, kuivõrd iga Taani elanik võiks olla ühiskonna täieõiguslik liige. Teenuste osutamisel on kohalikel omavalitsustel suurem roll ja otsustamisvabadus. Taanis püüti koondada vastutust siserändajate kohanemise eest ühe ministeeriumi alla, kuid see tõi kaasa sisserännanute erikohtlemise suurenemise (teenused ei olnud enam kõigile kodanikele ühetaolised). Suurem tähelepanu on kesisema tugivõrgustikuga sisserännanute positiivsel diskrimineerimisel, neile mõeldud teenused on omavahel rohkem sihtrühma vajaduste põhiselt integreeritud (nt sisserännanute abikaasad, töötud, noored). Üha rohkem on teenuste kasutamine sisserändaja enese valida ja otsustada.
- Kanada on loomult mitmekultuuriline riik, mistõttu integratsioon toimub valutumalt. Regiooniti on teenused võrdlemisi erinevad, nende pakkumine pole eriti tsentraliseeritud (v.a esmase kohanemisprogrammi ja -plaani koostamine, mis on kõigile sisserännanutele ühetaoline, samas kättesaadav juba päritoluriigis). Teenustele heidetakse ette vähest vajadustepõhist diferentseeritust. Teenuseosutajana on Kanadas suur roll MTÜdel. Eripärase teenusena võib välja tuua n-ö abistatud elamise programmi (Host), mis aitab sisserännanul argiellu sisse elada ja lihtsamini iseseisvat elu alustada.
- Sloveenias diferentseeritakse sisserännanuid vastavalt integratsioonitasemele ja -plaanidele. Samas on puudu suurem osa tugiteenusid (ligipääs üldteenustele on oluliselt takistatud), sisserändaja kohanemist toetavate teenuste olukord on kõige sarnasem Eestile.
- Kõikides vaadeldud riikides on tähtsal kohal keeleõpe. Pakutakse eri tasemega kursuseid, nagu Eestis, sh spetsiifilist keeleõpet. Keeleõpe küll toetab töö leidmist, aga eraldiseisva teenusena ei tööta kõige tulemuslikumalt. Taanis on keeleõpe seetõttu kohati seotud tasustamata praktikaga. Keeleõppe kohasust metateenusena näitab näiteks see, et Taanis on meditsiinitöötajate keeleõppest hoolimata meditsiinitöötaja ja uussisserännanust patsiendi üksteisest arusaamine oluliselt raskendatud.
- Kõikides vaadeldud riikides on olemas infoportaalid, kuhu on koondatud sisserändajatele vajalik mitmekülgne informatsioon.
- Teenuste kvaliteeti ei ole vaadeldud riikides süsteemselt hinnatud. Taanis hinnatakse sisserännanute kohanemist üldiselt (uuringuga), mis aitab mõista eri integratsioonimeetodite efektiivsust ja piirkondlikke erinevusi. Hinnatakse ka teenuste (näiteks keeleõppe) tulemuslikkust, mis aitab mõista üksikute teenuste kvaliteeti.

Teiste riikide õppetundidest selgub, et integratsiooniteenusete liigne tsentraliseerimine ühe ministeeriumi vastutusalasse ei tule kasuks, sest ei vasta sisserännanute vajadustele ning võib ohustada kodanike võrdse kohtlemise printsiipi. Samas ühetaoline (tsentraliseeritud) baasteenusete pakett ühtlustab sisserännanute kohanemisvõimekust. Paremini läheb sisserännanuil seal, kus neid ei kohelda mitte sisserände põhjuste järgi (Sloveenia), vaid pakutakse nn vajaduspõhiseid sisenemispunkte, nt tööturuga seotult (Taani). Taani näide toetab lähenemist, mille järgi kohanemist toetavate teenuste koordineerimise eest sobivad vastutama sarnaste üldteenuste eest valdkondlikult vastutavad ministeeriumid.

Ideede rakendatavus Eestis

- Teenuste osutamise vastutuse jagamine riigi ja kohalike omavalitsuste vahel.
- Keelekursuste pakendamine sihtrühmale edasiviivasse ja kohe rakendatavasse vormi (nt keeleõpe ülikoolis, töö juures, praktika vormina, kodus, veebikursusena).
- Teenuste osutamine sisserrändajatele juba enne nende sihtriiki jõudmist.
- Kohanemist toetava informatsiooni koondamine ühtsesse infokeskkonda.
- Baasiliste kohanemist toetavate teenuste tsentraliseerimine, spetsiifiliste teenuste hajutamine ja kohandamine sisserrändajate eripäraga.

Intervjuude analüüs

Intervjuudes rakendati kognitiivse intervjuerimise tehnikat, mis võimaldab paremini esile tuua inimese mälestusi ja kogemusi. Ligikaudu ühetunnised intervjuud tehti nelja uussisserrändajaga, kelle senine kohalolek Eestis varieerus neljast kuust viie aastani. Intervjueritavate seas oli üks mees ja neli naist, vanus varieerus 20ndatest eluaastatest 50ndate eluaastateni. Intervjuudes kasutati ranget kava, mille olid varem koostatud ekspertide kogu koosolekute põhjal loodud kontseptsiooni arvestades loonud intervjuerijad. Üheks intervjuu osaks oli tagasiside küsimine teenuste loomise meetoodika (mudeli) ja selle eelduste kohta.

Intervjuude kvalitatiivse analüüsi tulemusena ilmnes (kahe analüütiku sõltumatu hinnangu järgi), et viieks põhiliseks teemaks, mis on teenuse loomise ja arendamise mudeli puhul intervjueritud uussisserrändajate (4 inimest) jaoks tähtsad, on

- isiklik suhtevõrgustik,
- keske infopunkti olemasolu,
- puudujäägid praegu osutatavates olulisemates teenustes,
- indiviidi vajaduste ja Eestis olemise põhjuse muutlikkus,
- riigi sekkumise ulatus.

Analüüsides intervjuude üldistatud transkriptsioone, toome siinkohal välja iga ilmnenud kategooria sisu ja selgitame, mil moel neid ideid teenuste loomise mudeli juures arvestada.

Isiklik suhtevõrgustik

Mitmesuguste isiklike võrgustike roll Eestisse kolimisel ja uue keskkonnaga kohanemisel oli vastajate vastustes läbiv. See roll on mitmemõõtmeline: esiteks olid isiklikud suhted üks peamisi põhjusi Eestisse kolimiseks: kaks vastajat kolisid oma vanemate pärast, üks kohtus varsti pärast Eestisse jõudmist oma tulevase abikaasaga, mistõttu ta jäigi algselt siia. Hiljem olid elukaaslased ja sõbrad võõras keskkonnas n-ö teejuhtideks. Intervjuudest ilmneb, et kohalikud elukaaslased/sõbrad andsid enne saabumist kasulikku teavet, aitasid tõlkidena kohalike ametiasutustega suhelda, pakkusid

öömaja ja juriidilist abi jms. Isegi tudengite puhul sai selgeks, et kohaneda ei aidanud kõige rohkem mitte ülikooli tugi, vaid õppejõudude inimlik suhtumine ja olukorra keerulisuse mõistmine.

Isiklikud suhted, mh kohalikud elukaaslased, mängisid järgnevas kohanemisprotsessis ja kohalikele mõeldud teenustele üleminekul olulist rolli. Tervishoid, mis on sisserrändajate jaoks problemaatiline valdkond, ilmestab olukorda kõige paremini. Kohaliku elukaaslasega vastajad tunnistasid, et kogu tervishoiu ja haridusega (lapsehoid ja kooli puudutavad küsimused) seonduvaga tegeleb ainuisikuliselt nende elukaaslane. Vallaline vastaja ja välismaalasest elukaaslasega vastaja teatasid, et ei ole tervishoiuga rahul ja väldivad üldse selle kasutamist.

Suhtevõrgustik on kasulik mitmel moel: see lihtsustab tööotsinguid, näiteks märkis üks vastaja, et hoolimata mitmesuguste tööotsingu teenuste kasutamisest, leidis ta töö hoopis isiklike suhete kaudu. Teine märkis, et sõbrad aitasid tal saada iseenda tööandjaks.

Asjaolu, et vastajad viitasid pidevalt isiklikest suhtevõrgustikest tulenevale toele, näitab, et inimesed ei usalda või neile ei piisa internetist pärinevat universaalset/standardset teavet (hoolimata selle asjakohasusest) ning nad püüavad seda sageli emotsionaalselt lähedaste kanalite abil kinnitada või kohendada. Vastajad mainisid usaldusväärse ja mugavama viisina nõuannete saamiseks Facebooki kommuune ja isiklikku nõustamist. Ka toetati „rahvusvahelise keskuse“ mõtet, peamiselt seetõttu, et internetiallikaist pärit infot on raske kontrollida (nt aegumises), samas konsultandi poole saab vajaliku tagasiside jaoks alati mitu korda pöörduda.

Tuleb meeles pidada, et intervjuudele vastajatel oli vedanud sõprade ja elukaaslastega, kes aitasid neil uue keskkonnaga kohaneda. Samas tuleb siiski eeldada, et on inimesi, kellel on väiksem tugi (kes ei sattunud mingil põhjusel valimisse). Lisaanalüüsi vajaks see, kuidas toimetaks sarnases olukorras haprama suhtevõrgustikuga inimene, nt kust saada juriidilist abi, leida kohalikke sõpru, kuidas hõlpsamini tööturule minna.

Keskne infopunkt

Vastajad tõid välja vajaduse muuta teabe pakkumine ladusamaks, et teenuste süsteem oleks võimalikult lihtne ja ligipääsetav, ning ärgitada teenusepakkujaid oma teenuste kohta infot andma. Täpne ja õigeaegne teave on mitmete teiste vajaduste realiseerimise eeltingimus. Intervjueeritavad tõid välja, et isegi siis, kui välismaalastele osutatavate teenuste arv on päris suur, on eri allikatest info kokkukogumine ebamõistlikult keeruline. Vastajate arvates võiks informatsioon olla koondatud ühele veebilehele, kus oleksid lingid kõikidele olemasolevatele teenustele. Veebilehel oleks vastused Eestis elamisel tekkivatele põhiküsimustele, näiteks millised on hädaabinumbrid, kuidas saada perearsti, kuidas töötab digiallkiri, millised on liikluseeskirjad, kuidas leida elukohta jne. Ka teave kultuurisündmuste kohta aitaks võõrandumist leevendada. Veebileht aitaks pakkuda uussisserrändajale teavet juba enne Eestisse saabumist. Intervjuudes mainiti, et sellise teabe saamine enne siiajõudmist on olulisem kui vahetult pärast kohalejõudmist. Vastajad muretsesid kultuuriliste erinevuste, meeste ja naiste vaheliste suhete ning isikliku turvalisuse pärast, mis kujundas nende otsust Eestisse elama tulla.

Intervjueeritute käest uuriti ka vajadust rahvusvahelise teabekeskuse järele. Idee kiideti heaks, mis ei anna ometi otsest kindlust, et intervjueeritud seda ise kasutaksid. Taolise keskuse puhul saab rohkem toetuda olemasolevate toimivate lahenduste eeskujule (nt Tartu rahvusvaheline maja). Intervjueeritud nägid taolist seda kohta võimalusena saada silmast-silma nõustamist, koondada ja jaotada välismaalastele mõeldud materjale ja suunata inimesi vajalike teenuste juurde. Leiti, et keskuse olemasolu looks muu hulgas sisserrändajale turvatunde, sest teatakse, et alati on koht või inimene, kust või kellelt oma küsimustele vastus saada.

Ladusamate infokanalite loomine teenib suuremat eesmärki teavitada välismaalasi teenuste olemasolust ja veenduda, et neile antud rahalisi vahendeid ei kasutata asjatult. Vastajad tõid välja teenuste tegeliku eluga vähese seotuse teema ja vähesed teadmised selle kohta, mida pakutakse.

Puudujäägid olulisemates teenustes

Intervjuud näitasid, et mõned olulised teenused ei ole olemuslikult küllalt paindlikud, et rahuldada välismaalaste põhivajadusi. Üks kõige keerulisemaid valdkondi on tervishoid. Intervjueeritud ei olnud näiteks Eestis elatud arvestatava aja jooksul saanud endale perearsti, nad ei teadnud hädaabinumbrit, tõid välja probleeme retseptide ja vaksineerimisega. Perearsti saamise protsess ei olnud küsitletud uussisserrändajatele selge. Teistes riikides on tavapärane, et sisserrändajatel on tervishoiule kehvem ligipääs kui kohalikel elanikel. Seda püütakse parandada töötajate keelekursuste ja sisserrändajatele asjakohase info pakkumisega. Eesti tervishoius töötab kümneid tuhandeid inimesi. Arvestades seda, kui vähetulemuslik on keeleõpe, võiks kaaluda hoopis tõlgi (sh telefoni või Skype'i teel) teenuse väljaarendamist.

Intervjuudele vastajad mainisid ka mitut muud üldist teenust, millele sisserrändajatel on piiratud ligipääs, näiteks raamatukogud ja Tartu üliõpilasküla internetiteenus, mis on ainult eesti keeles. Toodi välja probleem pangateenustega: elamislube ootavad uussisserrändajad saavad pangakonto avada alles siis, kui maksavad sisse suure summa (200–250 eurot). Sellest reeglist ei teata ette ja sisserrändajad võivad leida end ebameeldivast olukorrast, kus nad ei pääse oma rahale ligi.

Konkreetsetel teenustel sisserrändajatele on oma piirangud, mis takistavad nende edukat kohanemist. Keelekursused ei sobinud vastajatele tihti aja või geograafilise asukohta tõttu; mõnikord ei ole kursused ka eriti asjakohased (üks vastaja tõi välja, et mõned kursused keskenduvad liiga palju grammatikale ja liiga vähe igapäevasele sõnavarale).

Nii üldistele kui ka spetsiifilistele teenustele ligipääsu suurendamine parandaks Eesti uussisserrändajate elukvaliteeti olulisel määral.

Vajaduste ja eesmärkide muutlikkus

Intervjuudest tuli välja, et inimese Eestisse tulemisel on tihti mitmesuguseid põhjusi. Kõige haavatavam on sisserrändaja siis, kui ta liigub ühest seisundist teise. Üks vastaja tõi näitena olukorra,

kus ta ei olnud enam tudeng, aga mitte veel ka töötaja. Selles vahepeelses seisundis oli tal riigi teenuseid raske saada.

Intervjueeritavate isiklikud lood näitasid, et tihti otsustab sisserändaja siia kolida või jääda juhuse tõttu ning tal pole seetõttu aega asju ette planeerida. Mõnikord vajab inimene lõimumisteenuseid pärast mitut aastat Eestis elamist. Vajaduste voolavust peaks sisserändajatele teenuste kujundamisel arvesse võtma – inimesel peaks olema alati koht, kus ta saaks teavitada oma seisundi muutumisest ja uutest vajadustest, mis sellega kaasnevad.

Muutus inimese elus võib tähendada ka seda, et ta vajab spetsiifilisi teenuseid. Abiellumine, lapse sünd, uue äri alustamine, töövaldkonna muutumine jne võivad tähendada, et sisserändaja peab teatud asjaoludega arvestama. Ideaalsel juhul saaks ta kesksest infopunktist nõu või suunamise tema uuele seisundile teenuseid osutava ametiasutuse juurde.

Riigi sekkumise ulatus

Intervjueeritute arvamused selle kohta, kas riik peaks uussisserändajate integreerumist toetavate teenuste kujundamisel võtma mittesekkuvat (*laissez-fair*, vabatahtlikkusel põhineva) või vastupidise, selgelt reguleeriva rolli, lahkesid mitmeti. Mõni vastaja tõi välja, et iga inimese isiklik vastutus on teha pingutusi ja lõimuda uude ühiskonda, jättes riigi rolli integratsiooniteenuste osutajana tagaplaanile. Riigile integratsiooni eest vastutuse panemisega kaasneb intervjueeritute hinnangul küsimus, kes peaks otsustama, kas sisserändaja vajab just neid, mitte teisi teenuseid. Riigipoolne vajaduste hindamine võib tähendada ka, et mõned sisserändajad peavad eraldi tõestama, et nad vajavad teenuseid, mida teine pool peab ebavajalikuks.

Teisalt joonistus välja vajadus riikliku sekkumise järele. Näiteks arvestavad mõned sisserändajad, et kohalikud võrgustikud aitavad neid ja paljud kasutavad ka samast rahvusest või samast riigist pärit inimeste abi. Teisalt on inimestel kalduvus jääda oma lähima kogukonna piiridesse ja n-ö oma mulli sisse. Kogukond või ümbruskond võib neid aidata igapäevases elus, kuid ei aita kaasa lõimumisele. Seega on sisserändajate teenuste ülesanne sekkuda ja reguleerida, näiteks tagada, et sisserändajal on kokkupuude a) vähemalt minimaalsel määral teiste inimestega ja b) kohaliku kultuuri, eluviisi ja institutsioonidega. Seega saavad sisserändajate teenused pakkuda neile võimalust puutuda kokku teistsuguse keskkonnaga kui nende (lähim) keskkond, kus nad elavad, riiklikult suunatud teenuste abil saab anda sisserändajatele suurema võimaluse näha Eestit oma ajutise koduna.

Ekspertkogu arutelude tulemused

Uuringus loodava kontseptsiooni arendamiseks korraldati kolm arutelu uuringus osalevate ekspertkogu liikmetega. Arutelude eesmärk oli saada tagasisidet tehtud tööle ning arutada kontseptsiooni loomisel esile kerkinud küsimusi. Ekspertkogu aruteludel oli läbiv teema, kuidas ühendada ühte kontseptsiooni eri taustaga teenuseosutajad ja teenustest kasu saajaid. Arutelude

tulemusena arendati algset kontseptsiooni olulisel määral edasi, suurendades mudeli dünaamilisust ja vastavust sisserändajate vajadustele.

Esimese kohtumise käigus tutvustati ekspertkogule uuringu esmast kontseptsiooni, mille kohaselt jaotati teenused vastavalt uussisserändajate rändepõhjustele nelja kategooriasse: töö, pere, haridus ja varjupaiga taotlemine. Lisaks sellele nägi kontseptsioon ette *baasteenused*, mida saavad kasutada kõik sisserändajad rände alguses. Samuti olid kõne all *üldteenused*, mispuhul ei eristata teenuse osutamisel, kas kasusaaja on sisserändaja või mitte. Ka neile teenustele ligipääsu saamiseks on abiks üleminekuteenused.

Ekspertkogu hinnangul oli vajalik tuua sisse *tugiteenused*, mille abil on võimalik pakkuda tuge teenuseosutajatele. Tugiteenuste abil on võimalik pakkuda kultuuri, sh keeleõppega seotud koolitusi, jagada teavet heade tavade kohta ja aidata teenuste osutamist juhtida. Selleks, et parandada info liikumist, on üks võimalus arendada sisserändajatega kokkupuutuvate inimeste **võrgustikke** (näitena sellisest arengust võib tuua Siseministeeriumi uussisserändajate kohanemisvaldkonnas käivitunud tugivõrgustiku). Eeskätt peeti seda vajalikuks **juhtumikorraldajate pädevuste** arendamisel, kuivõrd tegu on otseselt sisserändajatega kokkupuutuvate töötajatega.

Lisaks tugiteenustele peeti vajalikuks *üleminekuteenuseid*, mida saab sisserändaja kasutada vajaduste teisenemisel (teisisõnu, kui tema vajadused ei ole enam samad, mis sisserände alguses). Üleminekuteenused on abiks, kui spetsiifilise taustaga sisserändaja soovib asuda uude rolli. Näitena võib tuua töö tõttu sisserännanud inimese ja asüüli tõttu sisserännanud inimese, kes on mõlemad loonud Eestis veedetud aja jooksul pere ning vajavad seetõttu tuge lasteaiakoha leidmisel. Taolisel puhul võib eeldada, et sisserännanutel on vajadus spetsiifilise tugiteenuse järele, mis aitaks neil nende tausta arvestades kasutada uusi teenuseid. Üleminekuteenused võimaldavad seetõttu paindlikumat ja **individuaalset lähenemist** sisserändajate vajadustele (paralleeli saab tuua Eesti praegusest sotsiaalhoolekandest, kus sarnane juhtumipõhine meetod töötab), mis võiks olla üks võimalikest tulevikuperspektiividest.

Ühe eeldusena taolise mudeli töötamiseks pidasid ekspertkogu liikmed vajalikuks lisada **esmase teenustest kasusaajate (uussisserändajate) vajaduste väljaselgitamise**, mis peaks toimuma võimalikult vara. Selleks saab kasutada e-lahendusi, mis on majanduslikus mõttes kõige optimaalsem ja võimaldab vajadused välja selgitada juba enne sisserändaja riiki jõudmist. Kogu tegevus peaks olema subjektiivne, lähtudes sisserändaja isiklikest hinnangutest. Vajaduste väljaselgitamine võimaldab teenuste osutamisel arvesse võtta sisserändaja taustinformatsiooni, nagu haridus, religioon, puuded vms. See on abiks, et tuvastada sisserändaja ajahetke põhivajadused, millele teenused peaksid vastama. Kuigi tugiisikuteenus oleks ideaalne lahendus, ei ole võimalik igale uussisserändajale isiklikku tugiisikut määrata, kuna see oleks liiga kulukas. Vajaduste väljaselgitamine (teenuste ühe osana) aitab ära hoida olukorra, kus pakutakse teenust, mis ei lähe kokku inimese hetkevajadustega.

Teiseks ekspertkogu kohtumiseks täiendati kontseptsiooni eelnevalt kirjeldatud ettepanekute alusel ja tutvustati tehtud muudatusi. Kontseptsioonile lisandus ajaline raamistik, mis püüdis määratleda sisserändajate vajaduste arengut sisserände protsessis. Hilisemad arutelud ja intervjuud näitasid siiski, et selgest ajajoonest vajaduste ja teenuste kokkuvõimisel tuleb loobuda, sest olemasolevad viisid teenuseid süstematiseerida ei kajasta hästi sisserändajate vajadusi. Ekspertkogu pidas vajalikuks, et **sisserändajate võimalused teenuseid saada oleksid võimalikud dünaamilised**. Sisserändajad täidavad tihti mitmeid rolle korraga ja nende vajadused võivad kiiresti muutuda. Sellest tulenevalt arendati kontseptsiooni edasi ega grupeeritud sisserändajaid enam sisserände põhjuse, vaid sisserändajate varasema tausta alusel. Võttes arvesse, milline on **sisserändajate taust**, võib eeldada,

mida neil on vaja, et uues keskkonnas hakkama saada. See võimaldab dünaamilisemat teenuste valikut, mis peaks andma realistlikuma tulemuse. Ekspertkogu leidis, et taolise kontseptsiooniga tasub edasi minna ja sellel on varasema ees olulised eelised. Täpsemalt on kontseptsiooni kirjeldatud järgmises peatükis.

Ekspertkogul paluti arutleda peale kontseptsiooni osade ka kontseptsiooniga seonduvate teemade üle, nagu kuidas peaks teenuste osutamine olema korraldatud ning kuidas tagada nende kvaliteet ja kättesaadavus sisserrännanu seisukohast.

- Vajaduste väljaselgitamise puhul leiti, et seda saab teha nii **keskselt** kui ka iga üksiku teenusega **eraldi**. Võimalik on samuti kombineeritud versioon, mille puhul saab keskselt valida, millised teenused on iga konkreetse sisserrändaja jaoks relevantsemad, kui ka hiljem teenusepõhiselt, millisel määral on teenus (või teenuseliik) sisserrändajale oluline. Esmasel väljaselgitamisel saab võtta eeskju **teiste riikide headest tavadest** (nt Kanada ja Sloveenia näide, mida on kirjeldatud töö eelnevates osades).
- Sisserrändajatel on paremini informeeritud valikute tegemiseks vaja piisavalt informatsiooni ja ülevaadet pakutavatest võimalustest. Soovitav on luua riiklik või mõne organisatsiooni (kas kolmanda või erasektori) hallatav **infokeskus ja veebiportaal** (sobib ka Soome näide: <http://www.infopankki.fi/>). Ekspertkogu liikmete hinnangul on Eestis vaja kodulehte, mis ühendaks kogu info teenuste ja nende saamise võimaluste kohta. Kodulehe haldaja peaks seejuures koordineerima oma temaatika piires infovahetust **ehk haldama teenusevaldkonna¹¹ raames toimivat võrgustikku**. Ekspertkogu hinnangul on see ainuke moodus, kuidas tagada ajakohane info. Näiteks on praegu loomisel rahvusvaheline maja (Tartusse), mille eesmärk on ühendada MTÜd, sh eri teenused, ja olla infokeskuseks. See idee võiks sisaldada ka kõigi teiste keskuste (ka need, mis ei ole MTÜd) ühendamist võrgustikuks – ühendada ettevõtjad, riik ja MTÜ-d. Rahaline toetus oleks sellisel juhul samuti mitmekülgne (eri allikatest, nt ka ettevõtted võivad teenuseid tellida ega pea ise kohapeal pakkuma enda programme või värbama spetsialiste, kes tegeleks uussisserrändajatega).
- Teenuste kättesaadavuse puhul internetikeskkonnas ei piisa enamasti olemasolevate tekstide tõlkimisest, sest inimestele, kes pole siinse taristu ja töökultuuriga tuttavad, on vaja täpsemaid juhiseid. Samuti peaksid teenused arvestama sisserrändajate ajaliste ja ruumiliste piirangutega. Hea näitena võib tuua Tartu Johannes Mihkelsoni keskuse, kus varasemate sisserrännanutega on tehtud teenuse kasutajatele informeeriva sisuga videod.
- Ekspertkogu arutelude käigus soovitati kontseptsioonis võimalust kaasata uussisserrändajad **vabatahtlikku töösse**. Selleks on vajalik välja arendada võrgustikke, mis on osaliselt juba loodud või loomisel. Hea tava on olnud kaasata varasemaid sisserrändajaid uute sisserrändajate abistamisel (näitena saab tuua TUs toimiva tuutorite süsteemi, mispuhul välistudengid aitavad teisi välistudengeid). Võrgustik võib ühendada inimesi kas kodulehe, postiloendi vmt vormis. On olemas ka vabatahtlike süsteem põgenike aitamiseks, ent samasugused võimalused võiksid olla kättesaadavad kõigile sisserrändajatele. Seega oleks vaja laiendada teenuse sihtrühma ja muuta teenus kättesaadavamaks laiemale sisserrändajate ringile.
- Ekspertkogu aruteludel leiti, et üks olulisemaid printsiipe, mida tuleks teenuste korraldamise juures rõhutada, on teema omaniku põhimõte. Ekspertid ei teadnud, et praegu on teenustel juba n-ö teemade **eestvedajad** olemas, mistõttu võib eeldada, et seda ei tea ka mitmed teised osalised (ettevõtjad, teenuseosutajad jne). Teenuste juhtimine vajab ekspertide

¹¹ Näiteks: informatsiooni jagamist puudutavad teenused, baasteenused, eesti keele õppega seotud teenused, kitsamad töö, pere ja haridusega seotud teenused jne.

arvates senisest rohkem arendustööd ja informatsiooni koordineerimist, mille tulemusena peaks tekkima lahendused, mille abil on võimalik saada infot kõigi uussisserändajaid puudutavate teenuste kohta. Ekspertkogu hinnangul on mõistlik, kui see vastutav üksus haldab ka sisserändajatele mõeldud infoportaali.

Koosolekutel arutati veel, millised faktorid võivad mõjutada loodava kontseptsiooni rakendamist teenuste hindamisel. Üks küsimus oli seejuures, millisel määral on loodav kontseptsioon ühildatav **erasektori** organisatsioonide vajadustega. Juhul, kui avalikud asutused tellivad teenuste osutamise erasektorilt, võib teenuse hindamine olla üks osa poolte vahel sõlmitud kokkuleppest. Kui erasektori asutus pakub teenust avaliku sektori toetuseta, võib ta kasutada loodavat kontseptsiooni enda töö hindamiseks ja suhtluses (võimalike) klientidega.

Selleks, et teenused oleksid omavahel võrreldavad, peeti oluliseks, et hindamisel rakendatakse **samu põhimõtteid kõikide teenuste puhul**. Kõige olulisemad hindamiskriteeriumid, mida eksperdid välja tõid, olid teenuse kättesaadavus, kliendikesksus, info kättesaadavus, tulemustele orienteeritus ja tagasiside kogumine. Toodi välja, et mitmete teenuste puhul on tähtis kliendi ootuste tuvastamine enne teenuse kasutamist.

Mudel ja kontseptsioon

Eelneva analüüsi põhjal (kirjanduse analüüs, ekspertkogude hinnangud ja üksikintervjuud sisserännanutege) valmis kontseptsioon ja seda kokku võttev mudel, mida täiendati pärast intervjuusid. Kontseptsioon kirjeldab, kuidas ja milliseid teenuseid uussisserändajatele pakkuda. Kui loodud kontseptsioon annab suunitlused teenuste väljakujundamiseks, siis on vaja lisajuhiseid, kuidas siduda teenuste kohta kogutavad andmed ja nende hindamine.

Uussisserändajatele mõeldud teenuste arendamise kontseptsioon sünteesiti eelnevate analüüside kesksete järelduste põhjal. Järgnevalt loetleme kontseptsiooni osad, millele järgneb kontseptsiooni kirjeldus:

- 1) sisserändaja sotsiaal-majanduslik ja kultuuriline taust,
- 2) sisserände põhjused,
- 3) sisserännanute vajadused ja nende hindamine,
- 4) teenuste valdkonnad,
- 5) teenuste tüübid,
- 6) teenuseosutajad.

1. Uussisserändaja sotsiaal-majanduslik ja kultuuriline taust

Mõistmaks uussisserännanu vajadusi sihtriigis, tuleb arvesse võtta tema sotsiaal-kultuurilist ja majanduslikku tausta. Sisserände põhjused ei ole tänapäeval enam homogeensed (nt majanduslik kitsikus päritoluriigis), samuti pole sisserännanud omavahel sarnased (nagu olid eelmisel sajandil vaesed ja madala haridustasemega Euroopa väljarändajad USAs). Uussisserännanute kihistumise struktuur on üha sarnasem sihtriigi elanikkonna sotsiaal-majanduslikule struktuurile (eeskätt

haridustaseme ja erialase väljaõppe poolest). Sotsiaal-majanduslikud ja kultuurilised tegurid tingivad selle, kui sarnasena tajub sisserännanu sihtriigis kohaseid toimimisviise ja millise sotsiaalse kihiga (sh spetsiifiliste toimetulekustrateegiatega) ta suhestub. Toimetulekueelised on edukamatest sotsiaalsetest kihtidest ja struktuurselt sarnaste riikide sisserännanutele (Dustmann & Frattini 2011; OECD/EU 2015).¹² Haridus, tööalane positsioon, kogemused ettevõtte juhi või vabahenduse eestvedajana, tutvusringkonna suurus ja mitmekesisus, rahvusvahelised kontaktid, varasem reisi- ja rändekogemus on seega olulised toimetulekut kujundavad tegurid. Sisserännanutele mõeldud teenuste kontseptsioon peab arvesse võtma sotsiaal-majandusliku tausta erinevustest tingitud erinevusi sisserännanute vajadustes. Näiteks kosmopoliitse elustiiliga sisserännanu, kelle töökeel on sihtriigist hoolimata inglise keel, vajab vähem ja spetsiifilisemaid teenuseid kui näiteks sellisest kultuuriruumist sisserännanu, kelle hariduslik tase on madal, professionaalsed oskused üldised ning kes ei leia eest kultuuriliselt sarnast konteksti (vajades rohkem baasteenuseid).

2. Sisserände põhjused

Kuigi sisserände põhjuseid ei saa pidada sisserändaja vajaduste selgitamisel keskseiks ega ammendavaiks, kirjeldavad need mõnevõrra siiski tema hetkeolukorda. Näiteks vajab alaealine lapsevanema juurde elama asumisel toimetulekuks lapsevanema tuge. Nn perekondlikud põhjused sisserände motiivina määravad sellisel juhul suures osas ära sisserännanu olulisemad vajadused. Seetõttu nõustab kolmandatest riikidest sisserännanuid elamisloa taotlemisel Politsei- ja Piirivalveamet, suunates sisserännanuid esitama just selliseid dokumente, mis püüavad välja selgitada nende tüüpilisemaid vajadusi (näiteks peab lapsevanem kutses väljendama valmisolekut ja võimalust katta lapsega seotud kulud).¹³ Seni on ametkondlikes dokumentides ja uuringutes sisserände põhjuseid tüpologiseeritud pere, töö (ettevõtluse), hariduse ja rahvusvahelise kaitse saamise alusel. Paraku kirjeldavad need sisserände põhjused sisserändaja vajadusi väga ühekülgse, staatiliselt ja mittekattuvalt (alaealine võib samal ajal soovida Eestisse tulla ka õpirände eesmärgil).

Riigipoolne sisserännanute vajaduste hindamine võib viia põhjalikuma administratiivse andmeanalüüsini ja pigem püüdeni andmekogumist ühtlustada, kui sisserändaja tegelikke vajadusi toetada (kirjanduse analüüs, ekspertide ja sisserännanute intervjuud). Sisserännanud on ka ise aktiivsed otsima endale sobilikke teenuseid ja neid ümbritsevad sotsiaalsed võrgustikud (tööl, haridusasutuses, tutvusringkonnas) on huvitatud või valmis sobilikke teenuseid osutama (sh abi riiklikult kujundatud teenuste kohandamisel-mugandamisel). Intervjuud ekspertide ja sisserännanute näitavad, et sellised teenused võivad olla palju kohasemad, efektiivsemad ja kättesaadavamad kui riiklikult toetatud ja loodud teenused. Toimivate teenuste olemasolu ja aktiivne kasutamine iseenesest võib peegeldada sisserändajate tegelikke vajadusi.

Tugivõrgustike eeldused ei kohaldu igale sisserännanule ühetaoliselt, olles sageli seotud tema sotsiaal-majandusliku positsiooniga. Samuti võib vajadus sisserännanut aidata olla teda

¹² OECD/European Union (2015), Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en>

Dustmann, C. & T. Frattini (2011) The Socio-Economic Integration of Migrants: Final Report. CREAM,

http://www.ucl.ac.uk/~uctpb21/reports/Final_report_CLG_06_2011.pdf

¹³ <https://www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/>

ümbritsevatele inimestele pealesunnitud lisakoormus. Tugivõrgustikest tulenevaid erinevusi võib sisserände põhjustega siiski siduda. Näiteks töökohad ja haridusasutused, sh vabatahtlikku tööd (WOOFF) või praktikat (AIESEC) pakkuvad asutused, juba osutavad praegu mitmesuguseid kohanemist toetavaid teenuseid, mille toel on osadele sisserännanutele tagatud mitmekesisem suhtlusvõrgustik, abi sobivate avalike teenuste ülesleidmiseks jne. Samalaadselt töökohale võib toimida (rahvusvaheline) sõpruskond, mis võib olla välja kujunenud eelnevatest kontaktidest töö või haridusasutuses, seltsidest jm. Tõenäoliselt on vajadus baasteenuste järele (peale elamisloa) sellistel rühmadel väiksem, sest mitmekülgne seotus sihtriigi argieluga tagab kiirema õppimisvõime ja kohanemise iseenesest (Kiisel 2017). Perekondlikel põhjustel sihtriiki saabujate puhul ei saa üldjuhul eeldada nii tugevalt väljaarenenud tugivõrgustikku, sest see võib piirduda üksnes ühe pereliikmega. Ka ei pruugi perekondlikul põhjusel sihtriiki saabunu soovida ühiskonnaeluga laiemalt – töö, kooli, ühiskondliku või kultuurielu abil – suhestuda (nt soov olla mõnda aega laste päralt, puhata, tegeleda enesetäiendamisega asukohamaast sõltumatult). Kõige vähem eeldusi selleks, et inimest ootavad ees toetavad suhtevõrgustikud, mis võiksid toimida vajalike teenuste pakkujatena, on ilmselt rahvusvahelise kaitse saanutel.

Seega on riiklikult kujundatud ja ettekirjutavate teenuste kõige suuremad vajajad sisserände põhjuste järgi (kahanevas järjekorras) järgmised isikud.

1. Rahvusvahelist kaitset taotlevad inimesed – vaja on tagada eluase, toit ja esmane arstabi. Pikemaajalise hakkama saamise nimel on vaja toetada info töötlemist ja ühiskonnas orienteerumist (keeleõpe, sotsiaalsete sidemete loomine).
2. Perekondlikel põhjustel Eestisse rännanud inimesed – põhivajadused (toit, arstiabi, peresuhted ja sissetulek) on enamasti tagatud, ühiskonda integreerumiseks on võimalik pakkuda lisateenuseid.
3. Hariduslikel ja tööalastel põhjustel sisserännanud – tagatud sissetulek, üldjuhul ka toetavad (mitte)formaalsed suhtevõrgustikud, vaja on rohkem kuuluvustunnet, tunnustusvajadust, eneseteostust, aga ka turvatunnet toetavaid teenuseid.

Kontseptsioonis ei lähtuta seega sisserände põhjuste formaalsest jaotusest (pere, töö, haridus, rahvusvaheline kaitse), vaid sisserändajate ebavõrdsest ligipääsust toetavatele võrgustikele (mis võivad väljenduda ka sõpruskonnas, mida praegu vajaduste väljaselgitamisel ei arvestata). Kontseptsioon arvestab, et sellist hindamist ei pruugi vajada ainult kolmandate riikide, vaid ka Euroopa Liidu kodanikud.

3. Sisserännanute vajadused ja nende väljaselgitamine

Uussisserännanu isiklikud ambitsioonid ja lähtekohad sihtriiki liikumisel on erinevad, mistõttu vajavad nad erinevaid teenuseid. Maslow' inimvajaduste hierarhia, mida on vastavalt kontekstile kohendatud, aitab mõista uussisserändajate vajaduste individuaalset eripära. Vajadused saab jaotada järgmise viie kategooria vahel:

- põhivajadused – toit, tervis ja pere, majanduslik kindlustatus sotsiaaltoetuse, stipendiumi, palga, elatise näol;

- turvalisus – füüsiline turvalisus, oma stabiilne elukoht, informatsiooni kättesaadavus, ümbritsevast keskkonnast arusaamine ja kultuuriruumis orienteerumine;
- kuuluvusvajadus – suhtlusvõrgustikud (sõbrad, huvialarühmad, töökollektiivid), eneseväljendusvõimalused;
- tunnustusvajadus – keele, kultuuri ja religiooniga seotud vajadused, aga ka võimalus elada oma sotsiaal-majanduslikule positsiooni standardide järgi, tõusta sotsiaalsel positsioonil;
- eneseteostusvajadus – haridusliku, hobilise, huvialalise iseloomuga vajadused, loomingu või ettevõtlusega tegelemine.

Paraku on inimeste vajadusi Maslow' vajaduste hierarhia järgi väga keeruline hinnata, sest inimeste individuaalne areng ei pruugi alati liikuda n-ö ülemiste astmete suunas, teiseks ei pruugi nad osata oma vajadusi sõnastada (eriti hierarhia kõrgematel astmetel asuvaid), kolmandaks tõlgendavad inimesed vajadusi erinevalt – nt võib ka pere olla eneseteostusvajadus ja vastupidi, loomingu põhivajadus. Sellise vajaduste malli rakendamine administratiivses süsteemis oleks ebaefektiivne ja muudaks hindamise kohmakaks. Siiski võib eeldada, et inimene oskab oma vajaduste rahuldamist praktilises tegevuses ise suunata, kui vähendada teenuseid peitvaid barjääre, tagada ülevaade teenuste ampluaast ning lisada teenuste juurde eelhindamise, mis annab sisserännanule tagasisidet selle kohta, kui mõni teenus pole temale sobiv. Seega jagab kontseptsioon vajaduste hindamise rolli sisserännanu ja teenuseosutaja vahel, kindlustades tema valikute asjakohasuse ka asjakohaste baasteenustega (nagu näiteks vajaduste hindamine, informatsioon ja konsultatsioon).

Sisserändajate vajadused muutuvad nii sisserände protsessi käigus kui ka siin kohal viibides. Näiteks sisserändajad, kes on tulnud Eestisse eeskätt haridust omandama, jäävad siia enamasti lühiajaliselt. Tulenevalt õpingute mahust ja pikaajaliste Eestiga seotud plaanide puudumisest, ei pruugi nad olla motiveeritud osalema mitmetes programmides või saama osa mitmetest teenustest, mis on samas atraktiivsed teistele sihtrühmadele. Algsed vajadused võivad muutuda, näiteks võib tekkida soov või vajadus tööle minna, pere luua, soov osaleda koduvälises tegevuses kui sellises jne. Vajaduse muutuse võib tingida ka mõni väline põhjus, nt uus tööpakkumine, koduriigi suhtevõrgustiku hääbumine jms (inimene ei pruugi osata selliseid tegureid ette näha). Sisserändaja vajadused ei pruugi ühilduda ka integratsiooni ideaalidega (nt keeleõpe, töö otsimine). Argiste tegevustega, nagu poeskäik, restoranikülastus või transpordi kasutamine saavad inimesed üldjuhul hakkama ka keeleoskuseta või inglise/vene keelele tuginedes.¹⁴ Kui elukeskkond koolis, tööl või kodus seda ei eelda, võib sisserännanu soovida näiteks keeleõppe või tööotsingutega mõnda aega mitte suhestuda.

Ekspertide hinnangul on sisserännanu vajaduste järjepidev administratiivne hindamine praegu riigile üle jõu käiv ja ka sisserännanule otstarbetu. Vajadusi saab suures osas hinnata sisserännanu, nii enne rännet, selle ajal kui ka juba kohanenuna. Riiklik tugi vajaduste hindamisel (tugiisik, nõustamine) peab arvestama eelkõige haavatavamate rühmadega, kelle sotsiaal-majanduslik toimetulek on

¹⁴ Kaks kolmandikku kolmandatest riikidest sisserännanutest pärineb Venemaalt, Ukrainast ja Ameerika Ühendriikidest, mistõttu võib eeldada, et primaarne toimetulek vene ja inglise keele abil on pigem norm kui erand (Asari *et al.* 2015). Keeleoskuse tõendamine muutub kolmandate riikide kodanikele kohustuslikuks alles pikaajalise elamisloa taotlemisel, mil viis aastat uussisserännet defineerivast ajavahemikust võib olla juba täitunud. Lisainformatsioon on leitav:

https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Uuringud/Kodakondsus_ ja_r2nne/2015_profiilide_uuringu_lopparuanne.pdf
<https://www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/pikaajalise-elaniku-elamisluba/>

nõrgem, Eestis eesootav (mitte)formaalne tugivõrgustik puudulik ja võime oma vajadusi iseseisvalt hinnata väiksem (toimetulevamad rühmad suudavad oma vajadusi paremini hinnata ja leiavad kiiremini lahendusi). Seega joonistub analüüsist välja vajadus keskse ja üldkättesaadava uussisserännanute infokanali järele (nt settleinestonia.ee) neile, kes suudavad ise oma vajadusi hinnata või keda võivad selle juures aidata (sh üldkehtivaid võimalusi mugandada) lähedased, töö- või koolikaaslased. Inimestel, kes ei suuda üldkättesaadava infokanali abil oma vajadusi analüüsida ega sobilikke teenuseid otsida, saab suunata nõustamisteenusele (nt PPA kavandatav nõustamisteenus, sisserändaja mitteformaalne nõustamine nende tugivõrgustike poolt tööl ja koolis). Kuna paljud sisserännanud ei satu selliste (ka mitteformaalsete) vajaduste hindamise potentsiaalsesse sihtrühma, peab osaline hindamine kuuluma sisserännanutele mõeldud teiste avalike teenuste juurde, et tagada mitte üksnes teenuse parem vastavus sisserännanu vajadustega, vaid anda sisserännanule rohkem võimalusi jõuda süsteemsema abini. Selline osaline hindamine võib tugineda võrdlemisi lihtsakoelistele küsimustele: nt kas tunneb või on kasutanud infokanalit settleinestonia.ee, sh lähedase abiga, kas on rahul oma toimetulekuga Eestis jne.

4. Teenuste valdkonnad

Sisserände uurijad toovad välja, et integratsioon sõltub peale individuaalsete vajaduste ja sotsiaal-majanduslike eelduste ka institutsioonide ühilduvusest päritolu- ja sihtriigi vahel. Uussisserännanul on keeruline sihtriigis kohaneda, kui avalikke teenuseid pakkuvad või nende tarbimist eeldavad institutsioonid eeldavad üksnes sisserännanu panust (näiteks kui arsti juurde mineku eelduseks on kohaliku keele süväõpe, sest arst ei oska sisserännanule mõistetavat keelt). Dokumendianalüüs näitab Eestis olulisi puudujääke teenuste (nt meditsiini- ja haridusteenustes) osutamises uussisserännanutele. Järgnev loetelu eristab valdkonniti institutsioonid ja teenused, mille ühildumise toetamine päritolu- ja sihtriigi vahel on integreerumisel tähtis. Neis valdkonnis tegutsevad organisatsioonid saavad ka ise oma teenuste kujundamisel sisserännanu kohanemist hõlpsamaks muuta. Loetelu on mugandatud Penninxi (2003, 2007) ja Ray (2003) põhjal, kusjuures keeleline integratsioon on asendatud laiemal, kultuuriliselega, sest intervjuude analüüsist selgub, et keeleline integratsioon ei ole sisserännanu jaoks alati eesmärk omaette ega ka talle eluliselt vajalik.

Töölane integratsioon – töötamise registreerimine, tööotsimise toetussüsteem, väljaõpe, kollegiaalsed suhted ja töökultuur, ettevõtlusalane nõustamine, maksusüsteem, nõustamine tööõiguse vallas jms.

Hariduslik integratsioon – haridustaseme tunnustamine või hindamine, ümberõppe võimalused, koht lasteaias või koolis, rahvusvaheline kool, hobi-, hobi- ja süvahariduse teenused.

Igapäevateenuste ja taristu integratsioon – kohase hinnaga eluase, ligipääs olmeteenustele, taristu sotsiaalne kohasus, arstiabi kättesaadavus, keeleõppeteenused ja nõustamine.

Sotsiaalne integratsioon – perekondlikud ja sõprussuhted, kontaktid vabavahendustega, võimalused suhestuda poliitika ja meediaga, asjaajamine kohalikus omavalitsuses ja ametites, suhted riigiga, sh elamisluba.

Kultuuriline integratsioon – kultuuri tarbimises või kultuurilises eneseväljenduses osalemine, sidemed kultuuriliselt lähedaste inimestega.

Iga konkreetse sisserrännanu individuaalsed vajadused ligipääsuks eri valdkondade üldteenustele on erinevad (vt punktid 1–3). Valdkondlik üldteenuste analüüs võib näidata võimalusi teenustes, mille kaudu sisserrändajad loogiliselt otsiksid kohanemiseks n-ö sisenemispunkte. Samuti selle, milliseid teenuseid võib osutada komplekssete programmidenä seetõttu, et nende koos tarbimine oleks loogiline (nt töötamisega seotud programmid, iseseisvasse ellu siirduvate noorte programmid). Teenuste kättesaadavuse analüüsiks on vaja arvestada ka teenuste tüüpe (või tasemeid), mis lähtuvad sisserrännanute erinevast integratsioonitasemest või vajadusest integreerumise järele.

5. Teenuste tüübid

Tulenevalt sellest, et osad inimesed vajavad põhilisi, toimetulekut toetavaid teenuseid, mõned spetsiifilisemaid ning mõned ei vajagi neid, on teenuste arendamise meetodika väljatöötamisel oluline teenuste süstematiseerimine inimeste kohanemise tasemest tulenevate vajaduse järgi. Eristada võiks baasteenuseid, mis aitavad kõrvaldada kohanemisprotsessi takistavad esmased barjäärid. Selliseks teenuseks on näiteks sisserrännanu vajaduste väljaselgitamine sisserrände alguses, milles võivad osaleda erinevad teenuseosutajad (nt kohalik omavalitsus, MISA), aga eeskätt ka inimene ise (sirvides keskset veebipunkti settleinestonia.ee, külastades rahvusvahelistumise keskust jm). Baasteenus on ka info pakkumine, tõlgi tagamine ja üldnõustamine, mille tulemusena leiab sisserrännanu tee nende teenuste juurde, mida ta vajab esmaselt, aga ka dokumentatsioon, mis võimaldab vajalikele teenustele ligipääsu. Baasteenused aitavad mh mõista, milliselt positsioonilt alustab sisserrännanu kohanemis- või integratsiooniprotsessi ning sellest tulenevalt, kas ta vajab integreerivaid üleminekuteenuseid, mis aitavad kohanemisprotsessi kiirendada, või on ta juba võimeline tarbima kõigile elanikele mõeldud üldteenuseid. Ekspertkogu aruteludest selgus, et üleminekuteenused peaksid võtma arvesse sisserrännanu varasemat tausta, st tema varasemat rände põhjust ja saadud teenuseid. Eduka kohanemise või lõimumise eelduseks on see, et sisserrännanu võib siirduda kõigile elanikele mõeldud üldteenuste juurde ega vaja enam integratsiooniteenuseid (viimased omakorda ei ole mõeldud põliselanikele). Mitmed üldteenused on ühilduvad ka vastsete uussisserrännanute vajadustega, nt kontserdid, kunstinäitused jms, mitmed on lisateenuste abil kättesaadavaks muudetud (nt Vene teatri sünkroontõlke süsteem võimaldab teatrit nautida ka eesti, vene või inglise keelt mitteoskaval külastajal). Dokumendianalüüs näitab, et Eesti probleemid on seotud nii baas- (asjaajamise süsteem, info pakkumine) kui ka üleminekuteenustega (ligipääs haridusele).

Ekspertgrupi kohtumistelt tuli välja, et ka baas-, ülemineku- ja üldteenuse osutajad vajavad metateenuseid sisserrännanutege tegelemise kvaliteedi parandamiseks. Vaja on keeleõpet ja täienduskoolitusi, kus õpetatakse eri kultuuridest pärit inimestega suhtlemist, heade tavade jagamist jne (nt arstid, üldhariduskoolid). Samuti on vaja parandada teenuste kohta käiva informatsiooni kättesaadavust, mis ei piirdu alati ainult eestikeelsete tekstide tõlkimisega, ja tutvustada laiemalt teenuste põhimõtteid.

6. Teenuseosutajad

Sisserände teenuste arendamise kontseptsioonis on võimalik kombineerida nii tööjaotuse mudelit (milles sisserändaja eest vastutab vastuvõtja avaliku sektori loodud tugevas raamistikus) kui ka võrgustikumudelit, milles teenused muutuvad kättesaadavaks sisserändaja vajadustest tingitud sisenemispunkti kaudu (nt meditsiin, haridus, laste haridus jms). Tööandjate kogemused (ekspertintervjuud) tööjaotuse mudelist lähtuvast koostööst riigiga on kriitilised. Kuigi teenuste korraldamine on sündinud rohkem paratamatusest, on võimekatel ettevõtetel lihtsam ise pakkuda oma töötajale vajalikke teenuseid. Kui eksperdid iseloomustavad teenuste süsteemi segase ja dubleerivana (infopuudusest tingituna), siis võrgustikumudeli arendamine (mis aitaks paremini vastata ka nende sisserännanute vajadustele, keda ei oota ees konkreetne vastuvõtja) eeldab, et osaliste vahel toimib infovahetus ja koostöö ning usaldatakse teise poole lubatud väljundit ja kvaliteeti:

1. Sisserändajate vastuvõtjad – töö- ja praktikakohad, haridusasutused, vabaühendused. Osutavad ise formaalseid ja mitteformaalseid teenuseid nii oma kui ka sisseostetud teenustena (tugivõrgustik, tugiisik, keeleõpe, juriidiline abi).
2. Teenuseosutajad avaliku sektori või turutellimuse alusel – keeleõpe, tugiisiku teenus, nõustamine jms.
3. Üldteenuseid pakuvad asutused, nagu haiglad, kultuuriasutused, ametid, koolid, mis peavad arvestama sisserännanuist teenusetarbijate vajadustega.
4. Organisatsioonid, mis tegelevad kolmele eelnevale rühmale metateenuste pakkumisega.

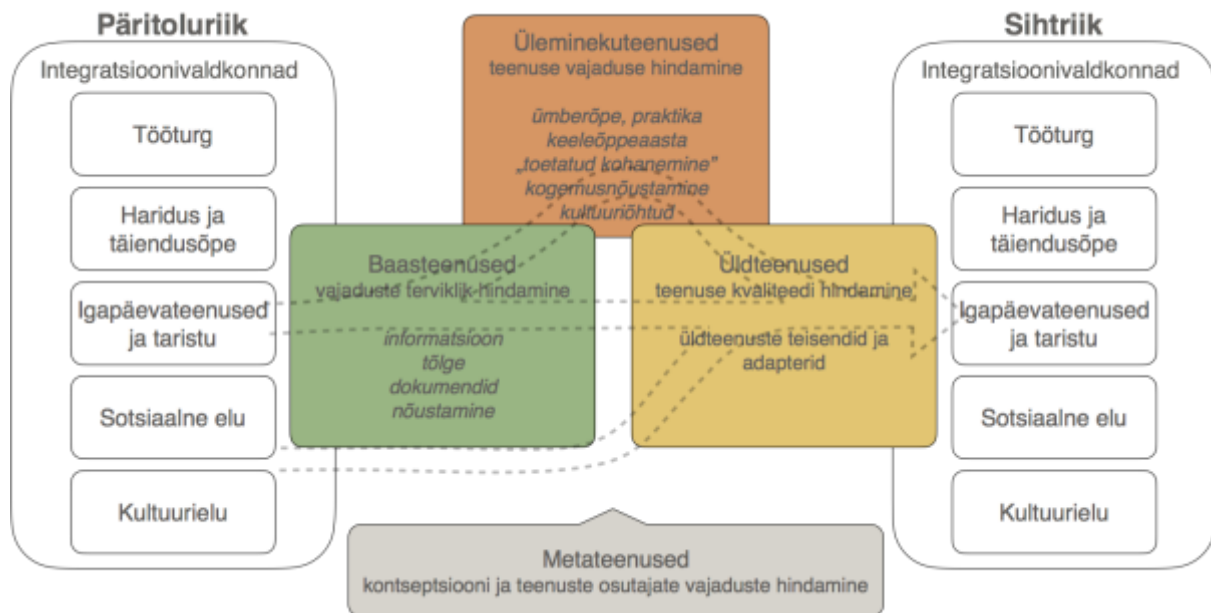
Seega vajavad ka need organisatsioonid ühtset infokeskkonda ja koordineeritud suhtlusvõrgustikku, et saada ülevaade üksteise tegevusest ja suhelda oma sihtrühmadega (milleks võivad olla teised organisatsioonid, mitte üksnes sisserännanud).

Tööjaotuse mudeli järgi võib tegevust eri teenuseosutajate vahel koordineerida üks ministeerium, võrgustiku mudeli järgi saab vastutust integratsiooni eest jagada funktsionaalselt, nn sisserändaja sisenemispunktide järgi. Kontseptsioon lähtub kahe mudeli kombineerimisest, milles üleminekuteenuste eest vastutavad juba valdkondlikud ministeeriumid (nt haridusministeerium) ja omavalitsused (kohalik koolikorraldus) lähtuvalt sisserännanu vajadustest tingitud sisenemispunktist (nt haridussüsteem). Baas- ja üleminekuteenuste terviklikku süsteemi ning metateenuste juhtimise viise võiks koordineerida keskselt üks ministeerium (eeskätt infovahetuse ja heade tavade vahendamise kaasabil). Sisserändajate integratsiooni keskne juhtimine (tööjaotuse mudel) muutuks kalliks funktsioonide liigse dubleerimise tõttu. Võrgustikupõhine mudel aitab omavahel siduda ka teenuseid, mis on loodud muudel põhjustel kui sisserändajate kohanemine, kuid mis mõjuvad vastavalt.

Teenusosutajatele soovitude andmisel ja juhendite loomisel lähtume ekspertintervjuudes, tellija kogemustes ja sisserännanute intervjuudes väljatoodud teenuste kujundamise mehhanismidest: turukonkurents töötajate, õppurite või klientide pärast, teenuste sisseostmine parimailt pakkujailt, teenuste sidumine nende tarbijate tegutsemisvõrgustikega (n-ö orgaaniline integreerimine), projektirahastus, pearahapõhine kompensatsioon, protsesside või teenuste sertifitseerimine, uuringutulemuste avalikustamine, teenustealase informatsiooni pakkumine-koondamine, koolitamine-nõustamine-kogemustevahetus (mentorlus), kvaliteedistandardite kehtestamine,

kontroll-audiitorlus nii informatsiooni kui teenuste kvaliteedi puhul, heade järgitavate tavade propageerimine¹⁵, teenuste piirkondlik profileerimine (nt Narva, Tartu), alternatiivide tulu- ja kulupõhine kaalumine (nt tõlk või võõrkeelne teenus).

Kontseptsioon



Joonis 8. Teenuste arendamise ja loomise alusmudeli edasiarendus pärast teaduskirjanduse lisaanalüüsi ja ekspertkogu arutelu

Kontseptsioon lähtub sellest, et eri päritoluriikidest saabuvad inimesed kogeavad Eestis eri määral raskusi tulenevalt sellest, kuivõrd erineb Eesti institutsionaalne ja kultuuriline elukorraldus päritoluriigi omast (joonisel päritolu- ja sihtriik, integratsioonivaldkonnad), vajades seetõttu ümberlülitumisel eri määral abi. Joonisel kujutatud päritoluriigi ja sihtriigi integratsioonivaldkonnad peegeldavad valdkondi, mille kaudu iga inimene oma vajadusi teostab. Kontseptsiooni eeldus on see, et uussisserändaja vajadused end neis valdkonnis teostada või elukorralduslikult suhestuda on inimeseti erinevad, kuid võrdlemisi püsivad päritoluriigist sihtriiki liikudes (nt jääb tööalane eneseteostus ja kultuurielu oluliseks ka Eestis).

Olenevalt sisserännanu isiklikust ja ühiskondlikust taustast ning spetsiifilistest vajadustest teenuste järele mitmesugustes integratsioonivaldkondades (nt töö, kultuurielu) on tal Eestis kohanemiseks abi vaja eri määral. Isikliku tausta all võib silmas pidada toimetulekutaset päritoluriigis, maitse-eelistusi, sotsiaalset kihti, päritolu, etnilist kuuluvust, perekonnaseisu jms. Ühiskondlik taust kujundab selle, mida sisserännanu ootab ühiskonna tsiviliseerituse astmelt, ühiskonnaelu korralduse viisilt, kultuuriliselt eripäralt jne. Need tegurid määravad, milline on sisserännanu integratsioonitase – kui tuttavlik on talle elu Eestis, kui lihtne on tal kohaneda. Peale päritoluriigi tingimuste on olulised ka

¹⁵ Näitena võib tuua klienditeenindajate nimesildil osatavate keelte nimekirja esitlemise, kinoprogrammides subtiitrite keele esiletõstmise, teatriprogrammide otsetõlke, teleprogrammidele subtiitrite lisamise jms.

kohalikud tingimused. Uussisserännanud Eestis ees ootavad tingimused ja tugivõrgustikud toetavad tema toimetulekut eri määral. Kui paljud sisserännanud saavad loota vaid iseendale (või perele) ja vastuvõtva riigi teenustele, siis arvestataval osal sisserännanutest on võtta ka lisatugi vastuvõtva asutuse või muu (sh mitteformaalse) võrgustiku näol (näiteks kooli-, töökaaslased, joonisel integratsioonivõrgustikud).

Vastamaks sisserännanute vajadustele Eestis kohanemisel, on integratsiooniteenused eristatud. Mudel kirjeldab teenuste liike ja seda, kuidas need peavad üleminekut päritoluriigist sihtriiki toetama, säilitades ja toetades sealjuures inimese hakkamasaamise taset eri valdkondades. Jooniselt leiab sisserändajale mõeldud baas-, ülemineku- ja üldteenused. Baasteenused on teenused, mis aitavad kõrvaldada kohanemisprotsessi takistavad esmased barjäärid, nende tulemusena tagatakse esmaste vajaduste katmine või ligipääs järgmistele teenustele. Üleminekuteenused kiirendavad kohanemisprotsessi, toetades sisserändaja üleminekut kõigile elanikele ühetaolistelt osutatavatele üldteenustele. Üldteenused on teenused, mille osutamisel ei ole tehtud erisusi sisserändajate ja kohalike elanike vahel. Kõiki neid teenuseid võivad osutada eraldi teenusepakkujad, aga ka sisserännanuid vastu võtvad asutused (praktikakohad, ülikoolid, töökohad).

Üldteenuste osutajate valmisolek ja võime sisserännanule vastu tulla on erinev. Näiteks pakutakse haridust sisserännanule arusaadavas keeles (joonisel üldteenuse teisend), teatrietenduse jälgimiseks tõlki (joonisel üldteenuse adapter) või lepitakse võimetusega sisserännanut teenindada. Üldteenuse teisend on juba olemasoleva teenuse baasil spetsiaalselt sisserännanule kohandatud teenus, adapter aga abiteenus, mis aitab üldteenusest teistega võrdväärsel moel osa saada. Et sisserännanud on erinevate eelduste ja võimalustega, on nende väljavaated Eesti ühiskonnas kohaneda erinevad. Osad sisserändajad võivad vajada suurt osa osutatavatest teenustest, osad saavad ise või oma tugivõrgustikule toetudes hakkama. Ka järjekord eri taseme teenuste tarbimiseks võib olla erinev (vt joonisel nooled).

Sisserännanute kokkuvõimiseks õigete teenustega on vaja hinnata vajadusi. Et uussisserännanu vajadused muutuvad sisserände ja kohanemise protsessis, on oluline neid hinnata nii sisserände alguses kui ka hiljem. Esmaseid sisulisi vajadusi hinnatakse riiklikult juhitud baasteenuste või vastuvõtva asutuse teenuse osana, seda teevad uussisserännanu lähedased või ta ise, sh juba enne sisserännet. Baasteenuste alla kuuluv hindamisteenus käsitleb sisserännanu vajadusi terviklikult, aidates inimesel üles leida tema vajadusi ja eesmärgi toetavaid teenused ning neid prioriseerida. Et suur osa sisserännanuist vajab kohanemisel võrdlemisi vähe abi või ei satu sageli vajaduste väljaselgitamist abistavate institutsioonide vaatevälja (vt joonisel nooled), peab vajaduste väljaselgitamise komponent olema iga üksiku baas- ja üleminekuteenuse osa, pakkudes tagasisidet nii teenuseosutajale kui ka sisserännanule endale. Nende teenuste raames hinnatakse eelkõige vajadust konkreetse teenuse järele: esiteks, kas teenus sobitub konkreetse inimese vajadustega ja teiseks, kas võib olla vajadus tervikliku vajaduste hindamise järele, mis aitaks sisserännanu jõuda kohasemate teenusteni. Kui üleminekuteenuse osutaja leiab, et sisserännanu püüab oma eesmärkideni jõuda selleks mittesobivate teenuste abil, juhib ta sellele teenusesaaja tähelepanu, soovitudes kas kohasemat või vajaduste tervikliku hindamise teenust. Üleminekuteenuste puhul, mille teisenditel või adapteritel (abiteenustel) on ohtramalt või ühetaolisemaid tarbijaid, on mõistlik hinnata eelkõige kvaliteeti (nt kas ingliskeelse meditsiiniteenuse pakkumisel valdab arst piisavalt keelt, kas sünkroontõlke tehnika toimib).

Teenuseosutajate võimed teenuseid luua, arendada ja pakkuda on erinevad, mistõttu ka nemad vajavad mitmesuguseid n-ö võimestavaid metateenuseid. Näiteks vajavad arstid keeleõpet ja õpetajad koolitust õpilaste kultuuriliste erinevustega toimetulekuks. Ka teenusepakkujaid aidatakse metateenustega just nende vajadustest lähtuvalt. Selleks hinnatakse nende vajadusi kooskõlas uussisserändajatele teenuste arendamise kontseptsiooniga – oluline pole aidata kõiki teenuseosutajaid, vaid neid, kes osutavad teenuseid prioriteetsetes valdkondades.

Et mitte muuta teenuste juhtimist uussisserännanu jaoks ülejuhtimise tõttu ebademokraatlikuks, lähtub kontseptsioon mudelist, mille kohaselt sisserännanu saab ligipääsu talle vajalikele teenustele lähima tugivõrgustiku kaudu. Näiteks töökohast, praktikakohast, koolist ning tugivõrgustiku puudumisel selleks keskselt määratud asutusest (näiteks PPA, MISA). Teenusepakkumise koordineerimine jaguneb ministeeriumide ja kohalike omavalitsuste vahel.

Teenuste hindamine

Teenuse arendaja peab suutma kontseptsiooni alusel hinnata enda sobivust teenuseid osutama, arendatava teenuse omadusi, sisserändaja vajadusi jne.

„Avalike teenuste ühtse portfelli juhtimise“ dokumendist leiab erinevad indikaatorid, mida teenuste hindamisel mõõdetakse. Indikaatorid (kokku 60) on jaotatud kolme suuremasse gruppi: tõhusus, demokraatia ja efektiivsus. Tõhususe all mõõdetakse teenuste majanduslikku tõhusust (nt teenuste tulu ja kulu, äratasuvus, teenuste maht jne), demokraatia all teenuste vastavust üldistele strateegilistele eesmärkidele, eesmärkide saavutamist ja läbipaistvust ning efektiivsuse all kasutaja omadusi, nagu kättesaadavus, kasutajamugavus ja väärtus kasutajale. Teenuste vajalikkuse, omaduste ja kvaliteedi mõõtmise puhul tuleb arvestada, et mõõtmine ei tohi muutuda eesmärgiks omaette ega kujuneda näiteks lisakoormaks pisikestele MTÜdele ega ka uussisserändajaile endile. Pigem tuleks lähtuda indikaatoritest, mida juba praegu kogutakse ning mis esindavad hästi teenuse edukust sisserändajate kohandamisel. Avalike teenuste ühtse portfelli juhtimise juhendist leiab põhjalikke soovitusi, mille alusel kujundada näiteks oma teenuse tõhusus. Sellest on hõlpus lähtuda, kui teenuseosutaja taotleb oma teenusele avalikest vahenditest pearaha või pikaajalist projektitoetust. Eesti uussisserännanute teenuste arendamise juhendis töötati välja indikaatorite loend, mis on diferentseeritud vastavalt uussisserännanute teenustega kokkupuutuvatele pooltele (vastavalt sihtrühmale rühmitatud, aruande lisa 3). Et indikaatorite loetelu ei paisuks lõputult, lähtuti eeskätt mõõdikutest, mis portfelli juhtimise juhendis osutusid kõige ilmekamateks. Nendeks olid teenuse nõudluse, käibe ja tehnoloogilise küpsuse mõõdikud, teenuse ja selle kohta pakutava informatsiooni disaini mõõdikud, indikaatorid pakutava teenuse ja organisatsiooni kooskõla kohta, klientidelt tagasiside küsimise sageduse ning teenuse hädavajalikkuse ja möödapääsmatuse näitajad. Kõrvale jäeti arvukad indikaatorid organisatsioonide juhtimispraktikate kohta, sest organisatsioonide omaduste suure variatiivsuse tõttu oleks eri indikaatorite üleslugemine muutnud juhise võrdlemisi kohmakaks.

Soovitused mudeli rakendamiseks

Kuna teenuseosutajatel on sektorist tulenevalt erinevad motiivid, siis on vaja töötada välja sektoripõhised soovitused mudeli rakendamiseks. Soovituste eesmärk on anda otseselt rakendavaid juhtnööre tegelike teenuste väljaarendamiseks, mis aitavad lõppkokkuvõttes lahendada algseid praktilisi probleeme.

Mudeli rakendamisel võib üheks probleemkohaks osutada eri sihtrühmadele mõeldud teenuste omavaheline võrdlemine. Eeskätt muutub see küsimuseks olukordades, kus mitmes sihtrühmas ilmneb võrdväärne vajadus teenuste arendamiseks. Sellisel juhul nõuab teatud sihtrühmade eelistamine teistele poliitilist otsust, mis oleks kooskõlas üldise Eesti sisserände strateegiaga. Konkreetsed juhised ja soovitused teenuste arendamiseks ja loomiseks on kirjeldatud aruande lisa 3.

Viidatud allikad

Aerschot, P.; Daenzer, P. (2010). *The Integration and Protection of Immigrants. Canadian and Scandinavian Critiques*. Routledge.

Asari, E.-M.; Maasing, H.; Luik, E. (2015). Rakendusuuring: Eestisse seaduslikult sisserännanud välismaalaste profiilide kaardistamine ning nende vastavus Eesti tööjõuturu vajadustele. Tallinn: Sisekaitseakadeemia ja Migratsiooniuringute Keskus, https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kodakondsus_ja_r2nne/2015_profiilide_uuringu_lopparuanne.pdf.

Avalike teenuste korraldamise roheline raamat (2013), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Avaliku sektori kodulehtede visioon (2015b), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Balti Uuringute Instituut (2014). *Uussisserändajate kohanemine Eestis: valikud ja poliitikaettepanekud tervikliku ja jätkusuutliku süsteemi kujundamiseks*. Tallinn: Balti Uuringute Instituut ja HeiVäl Consulting OÜ.

Berry, J. W. (1997). Immigration, acculturation and adaptation. *Applied Psychology: An international Review*, 46, 1, 5–68.

Best Practices in Immigration services (2015). CIC portal, <http://www.cic.gc.ca/english/department/partner/bpss/>.

CIIP (2015), <http://www.newcomersuccess.ca/>.

Collett, E.; Petrovic, M. (2014). *The future of immigrant integration in Europe: Mainstreaming approaches for inclusion*. Brüssel: Migration Policy Institute Europe.

Council of the European Union (2004). *Immigrant Integration Policy in the European Union*. Brussels, 19 November, 14615/04 (Presse 321).

De Danske Sprogcentre (2016), <http://dedanskesprogcentre.dk/en/about-dds/>.

Dustmann, C.; Frattini, T. (2011). *The Socio-Economic Integration of Migrants: Final Report*. CReAM, http://www.ucl.ac.uk/~uctpb21/reports/Final_report_CLG_06_2011.pdf.

Eurostati andmebaas (2016), <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Hedetoft, U. (2006). *Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State*. Migration Policy Institute.

Hiebert, D. (2016). *What's So Special about Canada? Understanding the Resilience of Immigration and Multiculturalism*. Migration Policy Institute, <https://www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/>, kasutatud novembris 2016.

Integration Programs for Economic, Family and Refugee Class Immigrants to Canada (2015). Health Worker Migration,

<http://www.healthworkermigration.com/migration-and-integration-policy/78-integration-programs-for-economic-family-and-refugee-class-immigrants-to-canada.html>.

Joppke, C. (2007). *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*. West European Politics, Vol 30:1, pp. 1–22.

Jorgensen, M. B. (2014). *Decentralising Immigrant Integration: Denmark's Mainstreaming Initiatives in Employment, Education, and Social Affairs*. Migration Policy Institute.

Kiisel, M. (2017). Sotsiaalse sidustumise mustrid (ilmumisel), P. Vihalemm jt (toim). Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Tartu: Tartu Ülikool.

Kim, Y. Y. (2001). *Becoming Intercultural: An Integrative Theory of Communication and Cross-Cultural Adaptation*. Thousand Oaks (Ca): Sage.

Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“. (2014). Kinnitatud Vabariigi Valituses 08.05.2014.

Kriger, T.; Tammaru, T. (2011). *Uusimmigrantide kohanemine Eestis*. Integratsiooni monitoring 2011. Tallinn: AS Emor, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tartu Ülikool.

Kymlicka, W. (2010) *The Current State of Multiculturalism in Canada*, <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-state.pdf>.

Learn Danish for free. (2016), <http://studyindenmark.dk/live-in-denmark/learning-danish>.

Liebig, T. (2007). *The Labour Market Integration of Immigrants in Germany*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper Series.

Majandus- ja Kommunitatsiooniministeerium (2012). Avalike teenuse korraldamise roheline raamat.

Makarenko, J. (2010). *Immigration Policy in Canada: History, Administration and Debates*, <http://www.mapleleafweb.com/features/immigration-policy-canada-history-administration-and-debates.html>.

Maslow, A. H. (1943). *A theory of human motivation*. Psychological review, 50(4), 370.

Migration Integration index Slovenia. (2015). Migration Policy Institute, http://www.mipex.eu/slovenia#.

Migration Policy Index Canada. (2015). Migration Policy Institute, <http://www.mipex.eu/Canada>.

Migration Policy Index Denmark. (2015). Migration Policy Institute, <http://www.mipex.eu/denmark>.

Milohiae, A. (2013). *An overview of the migration policies and trends – Slovenia*, <http://migrationtothecentre.migrationonline.cz/en/an-overview-of-the-migration-policies-and-trends-slovenia>.

Moritsen, P.; Jensen, M. (2014). *Integration Policies in Denmark*. Interact, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32020/INTERACT-RR-2014_06.pdf?sequence=1.

Nannestad, P. (2004). „Immigration as a challenge to the Danish welfare state?“ Journal of Political Econom. Elsevier 20 (3).

Nash, M.; Wong, J.; Trlin, A. (2006). „Civic and Social Integration. A new field of social work practice with immigrants, refugees and asylum seekers“. International Social Work 2006, 49:345–363.

Noorani N. (2015). *Survival to Success: Transforming Immigrant Outcomes. Panel on Employment Challenges of New Canadians*, http://www.esdc.gc.ca/eng/jobs/credential_recognition/consultations/index.shtml.

OECD Glossary of Statistical Terms (Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni statistiliste terminite andmebaas), <https://stats.oecd.org/glossary/>.

OECD/European Union. (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en>.

Penninx, R. (2003). Integration: The role of communities, institutions, and the state. *Migration Information Source: The Online Journal of the Migration Policy Institute, Washington*, <http://www.migrationpolicy.org/article/integration-role-communities-institutions-and-state>.

Penninx, R. (2007). Integration processes of migrants: Research findings and policy challenges. *Migracijske i etnicke teme*, 23, 1/2, p. 7–32.

Politsei- ja Piirivalveameti elamislubade statistika (2016), <https://www.politsei.ee/dotAsset/61215.pdf>.

Politsei- ja Piirivalveameti koduleht. (2016), <https://www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/pikaajalise-elaniku-elamisluba>.

Politsei- ja Piirivalveameti koduleht. (2016), <https://www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/pikaajalise-elaniku-elamisluba/>, kasutatud novembris 2016.

Praxis, Balti Uuringute Instituut. (2013). *Euroopa kolmandate riikide kodanike lõimumisarutelude aruanne*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS & Balti Uuringute Instituut.

Ray, B. (2003). Immigrant integration: Building to opportunity. *Migration Information Source: The Online Journal of the Migration Policy Institute, Washington*, <http://www.migrationpolicy.org/article/immigrant-integration-building-opportunity>.

Richmond, T.; Shields, J. (2005). *NGO-government relations and immigrant services: Contradictions and challenges*. *Journal of International Migration and Integration* Vol 6, pp. 513–526.

Shields, Drolet, Valenzuela (2016). *Immigrant Settlement and Integration Services and the Role of Nonprofit Providers: A Cross-national Perspective on Trends, Issues and Evidence*. RCIS Working Paper.

Simich, L.; Beiser, M.; Stewart, M.; Mwakarimba, E. (2005). *Providing Social Support for Immigrants and Refugees in Canada: Challenges and Directions*. *Journal of Immigrant and Minority Health*, 2005, Vol. 7, 4, pp. 259–268.

Simson, M. (2014). *Kasutajasõbralike e-teenuste disainimine maanteeameti näitel. Käsiraamat avalikule sektorile*. Tallinn: OÜ Ziraff.

Siseturvalisuse arengukava 2015–2020. (2014). Siseministeerium.

Statistics Canada (2014), <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/menu-fact.asp>.

Statistics Denmark (2015). Immigrants and their descendants, <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/indvandrere-og-efterkommere>.

Strum P., Biette D. (2005). *Education and Immigrant Integration in the United States and Canada*. Migration Policy Institute.

Tammur, A.; Äär, H.; Mere, K. Rahvastik. Eesti statistika aastaraamat 2016. Tallinn: Statistikaamet.

Tilson. D. (2010). *Best practices in settlement services. Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration*. Speaker of the House of Commons.

Ubakivi-Hadachi, P. (2015). *Uussisserändajad. Eesti Ühiskonna lõimumismonitooring 2015*. Tallinn: Balti Uuringute Instituut, Tallina Ülikool, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Välismaalaste seadus. RT I 2010, 3, 4.

White, R. (2014). *Probing understanding*. Routledge.

Wiesbrock, A. (2011). *The Integration of Immigrants in Sweden: a Model for the European Union?* International Migration, 2011, Vol. 49, 4, pp. 48–66.

Willis, G. (2015). *Cognitive interviewing: a „how to” guide*. Research Triangle Institute, 1999.

Willis, G. B. (1994). *Cognitive interviewing and questionnaire design: A training manual*. US Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Health Statistics.

Work in Estonia – välisspetsialistide Eestisse kaasamise tegevuskava 2015–2016. (2015a) Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium.

Workindenmark.dk (2016), <https://www.workindenmark.dk/>.

Lisa 1. Praegu (seisuga detsember 2016) Eestis osutatavate teenuste tabel

Teenus	Teenuse osutaja	Sektor	Kättesaadavus	Kategoriseerimine lähtuvalt mudelist
Integratsiooni vallas informatsiooni koondamine ja pakkumine, nõustamiskeskused	Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed	avalik	http://www.integratsiooniinfo.ee/ (EST, RUS, ENG; e-teenus, nõustamiskeskused Tallinnas ja Tartus) https://www.settleinestonia.ee/ (EST, ENG, RUS; e-teenus, koolitused Eesti linnades)	baasteenus
Varjupaigataotlejate vastuvõtmine	Sotsiaalministeerium	avalik	https://www.sm.ee/et/muud-toetused-ja-teenused (EST, ENG, RUS)	baasteenus
Elamislubade ja elamisõiguse taotlemine ning info	Politsei- ja Piirivalveamet	avalik	https://www.politsei.ee/en/teenused/residence-permit/ (EST, ENG, RUS; e-teenus, välisesindused, maakondlikud keskused ja suuremad linnad)	baasteenus
Eestis töötamine	Politsei- ja Piirivalveamet, Töötukassa		https://www.politsei.ee/et/teenused/eestis-tootamine/ ; https://www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/tahtajaline-elamisluba/tootamiseks/oluline-info-tootamiseks-elamisloa-taotlejale.dot ; https://www.eesti.ee/est/valismaalased_eestis_ja_meie_valismaal/valismaalased_eestis/valismaalase_toel_u_eestis ; https://www.tootukassa.ee/content/tooandjale-ja-partnerile/luba-valismaalase-toolevotmiseks (EST, ENG, RUS; osaliselt e-teenus, maakondlikud keskused ja suuremad linnad)	baasteenus, üleminekuteenus

Teenus	Teenuse osutaja	Sektor	Kättesaadavus	Kategoriseerimine lähtuvalt mudelist
Tugiisikuteenus rahvusvahelise kaitse saanud isikutele	Johannes Mihkelsoni Keskus, MTÜ Eesti Pagulasabi, MTÜ Pagula jt	kolmas	http://www.jmk.ee/integratsioon/tugiisikuteenus-pagulastele-ja-varjupaigataotlejatele/ (koduleht: EST, RUS, teenuse osutamine vastavalt tugiisiku keeleoskusele; keskus Tartus, teenuse osutamine üle Eesti) http://www.pagulasabi.ee/kes-me-oleme (koduleht: EST, ENG, teenuse osutamine vastavalt tugiisiku keeleoskusele; keskus Tartus, teenuse osutamine üle Eesti) https://www.facebook.com/mtypagula/ (koduleht: EST, teenuse osutamine vastavalt tugiisiku keeleoskusele; keskus Haapsalus, teenuse osutamine ka mujal Eestis)	baasteenus
Psühholoogiline nõustamine	Tartu Nõustamis- ja Kriisiabikeskus, MTÜ Eluliin, naiste tugikeskused jt	kolmas	http://tnk.tartu.ee/english.php ; http://www.eluliin.ee/ ; http://naisteliin.ee/index.php?id=1 (EST, RUS, ENG; Tartu, Tallinn, naiste tugikeskused üle Eesti, osaliselt telefoniteenus)	üldteenus, baasteenus
Uuississerändajate kohanemisprogrammi õppematerjalid ja koolitused	Siseministeerium	avalik	https://www.settleinestonia.ee/ (EST, ENG, RUS; e-teenus, koolitused Eesti linnades)	baasteenus

Teenus	Teenuse osutaja	Sektor	Kättesaadavus	Kategoriseerimine lähtuvalt mudelist
Eesti keele kursuste pakkumine	Eraettevõtetest keeltekoolid (nt ImmiSoft OÜ, Multilingua Keelekeskus OÜ), mittetulunduslikud keeltekoolid (nt MTÜ Folkuniversitetet Estonia, SA Edukool), riigi toetusel pakutavad kursused (Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed kaudu)	era kolmas avalik	Tallinn, Tartu ja teised suuremad keskused, osaliselt e-teenus	üleminekuteenus
Tasuta veebipõhine eesti keele kursus algajatele	Hydraco OÜ / Keelekliik	era	https://www.keelekliik.ee/et/welcome (e-teenus)	üleminekuteenus
Uuississerändajate ja ettevõtjate juriidiline nõustamine elamislubade, tööhiguse ja piiriülese liikumise valdkonnas	Advokaadibüroo Glimstedt, TRINITI Estonia jt	era	EST, ENG, RUS; teenuse osutamine üle Eesti	üleminekuteenus
Tugiteenused ümberasuvatele uuississerändajatele (mh elamisloa taotlemisel nõustamine, majutus- ja haridusvõimaluste otsimine ning kultuuri ja ühiskonnaelu tutvustamine)	Baltic Relocation Services, Expat Relocation Estonia OÜ, MoveMyTalent	era	http://www.balticrelocation.com/ ; http://www.expatestonia.ee/ ; http://www.movemytalent.com/ (EST, ENG, RUS ja ka muud keeled; teenuse osutamine üle Eesti)	üleminekuteenus
Ingliskeelse hariduse pakkumine gümnaasiumis (IB õppekava)	Tallinna Inglise Kolledž	avalik	https://tik.edu.ee/p/253-ib-tallinna-inglise-kolledzis (EST, ENG; Tallinn)	kohandatud üldteenus
Ingliskeelse hariduse pakkumine gümnaasiumis (IB õppekava)	AS Audentes	era	https://audentes.ee/ib/ (EST, ENG; Tallinn)	kohandatud üldteenus
Ingliskeelse hariduse pakkumine gümnaasiumis ja algklassides (IB õppekava)	Miina Härma Gümnaasium	avalik	http://mhg.tartu.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=360&Itemid=332 (EST, ENG; Tartu)	kohandatud üldteenus
Ingliskeelse hariduse pakkumine lasteaiast gümnaasiumini (IBO õppekava)	International School of Estonia	era	http://ise.edu.ee/ (ENG; Tallinn)	kohandatud üldteenus
Ingliskeelse hariduse pakkumine	Tallinn European School	Era	http://tes.innove.ee/en/sample-	kohandatud üldteenus

Teenus	Teenuse osutaja	Sektor	Kättesaadavus	Kategoriseerimine lähtuvalt mudelist
lasteaiast gümnaasiumini (EB õppekava)			page/ (ENG, FRA, GER, EST; Tallinn)	
Inglisekeelse hariduse pakkumine lasteaiast põhikooli lõpuni	Tartu International School	kolmas	http://istartu.ee/ (ENG; Tartu)	kohandatud üldteenus
Inglisekeelse lasteaiateenuse osutamine	International Kindergarten, Tartu International Daycare	kolmas	http://www.kindergarten.ee/ http://daycare.istartu.ee/ (ENG; Tartu)	kohandatud üldteenus
Soomekeelse koolihariduse pakkumine	Tallinna Soome Kool (lasteaed–keskkool)	kolmas	http://www.soomekool.fi/ (FIN; Tallinn)	kohandatud üldteenus
Elamislubade ja elamisõiguse taotlemine ning ülikoolide ja välisinvestorite toetamine	Eesti Vabariigi välisesindused	avalik	keeled ja kohad vastavalt välisesinduste asukohtadele, osaliselt e-teenus	baasteenus
Eesti tutvustamine, välisinvestorite ja ettevõtjate toetamine	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse välisesindused	avalik	http://www.eas.ee/kontaktid/valisin-vesteeringute-keskus/ (EST, ENG, RUS, keeled ja kohad vastavalt välisesinduste asukohtadele, osaliselt e-teenus)	baasteenus
Välisinvesteeringute vallas info ja nõustamise pakkumine	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	avalik	http://www.investinestonia.com/ (ENG, esindused suuremates Eesti linnades ja mitmetes kohtades üle maailma, osaliselt e-teenus)	baasteenus
Eesti kui professionaalse töörande sihtkoha tutvustamine	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	avalik	http://www.workinestonia.com (ENG, e-teenus)	baasteenus
Töövahendus, Eestis elamis- ja töötingimuste tutvustamine	EURES	avalik	http://eures.ee/ (EST, ENG, RUS; Töötukassa esindused üle Eesti, e-teenus)	üleminekuteenus
Eestis elamis-, töötamis- ja õppimisvõimaluste tutvustamine	EURAXESS	avalik	http://euraxess.ee/ (ENG; Tallinn, Tartu, Tõravere, e-teenus)	baasteenus
Eesti õppimisvõimaluste tutvustamine	SA Archimedes	avalik	http://www.studyinestonia.ee/ (ENG, RUS, FIN; e-teenus)	baasteenus
Tugiteenused välisriikide üliõpilastele ja välisõppejõududele (nõustamine, info jagamine,	Kõrgkoolide välisüliõpilastalitused ja personaliosakonnad, tuutorid	avalik	http://www.ut.ee/en/welcome; http://www.ut.ee/en/international-student-service-3;	baasteenus, üleminekuteenus, üldteenus

Teenus	Teenuse osutaja	Sektor	Kättesaadavus	Kategoriseerimine lähtuvalt mudelist
kohanemine, keelekursused)			https://www.emu.ee/en/studies/estonia/ ; jt (ENG; Tallinn, Tartu)	
Praktikavahetus ettevõtetele, vabatahtliku töö ja meeskonnajuhtimise programmide pakkumine	AIESEC Eesti	kolmas	http://www.aiesec.ee (ENG; Tallinn, Tartu)	üldteenus
E-residentsus	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Siseministeerium	avalik	https://www.siseministeerium.ee/et/ainulaadne-lahendus-avavalismaalastele-estoni-teenused ; https://apply.e-estonia.com/ ; https://e-estonia.com/e-residents/about/ ; https://www.politsei.ee/et/teenused/isikut-toendavad-dokumendid/e-residendi-digi-id/ (ENG, EST; e-teenus)	kohandatud üldteenus, adapter
Välismaalaste <i>online</i>-kogukond	InterNations	era	http://www.internations.org/estonia-expats (ENG; e-teenus)	üleminekuteenus
Eesti tutvustamine blogide ja ajakirjade vahendusel	Expat Blog, Estonian World	era	http://www.expatsblog.com/en/destination/europe/estonia/ http://estonianworld.com/ (ENG; e-teenus)	üleminekuteenus, üldteenus
Eesti seadused inglise keeles	Eesti riik	avalik	https://www.riigiteataja.ee/en/ (EST, ENG; e-teenus)	baasteenus
Vastused igapäevaelu õigusküsimustele ja dokumendivormide näidised	Eesti Juristide Liit (Justiitsministeeriumi toel)	avalik	https://www.juristaitab.ee/ (EST, RUS; e-teenus)	baasteenus
Mittetulundusühingute korraldatavad kultuuriõhtud	MTÜ-d	kolmas	üle Eesti	üleminekuteenus
HTM-i ja Innove kaudu koolidele osutatav teenus, et arendada võimekust tegeleda koolides	HTM ja Innove	avalik	üle Eesti	metateenus

Teenus	Teenuse osutaja	Sektor	Kättesaadavus	Kategoriseerimine lähtuvalt mudelist
uussisserändajate lastega				

Lisa 2. Kognitiivsete intervjuude kava

INTERVIEWEE NUMBER: _____ INTERVIEWER: _____ DATE&TIME: _____

This interview is part of a study that is conducted by the University of Tartu the Applied Social Sciences Centre. The study is funded by the European Social Fund and Estonian Ministry of the Interior. The study is about improving the methodology how services for immigrants are created and developed in Estonia. My names is, and I work for the University of Tartu. I will conduct this interview with you. Are you ready?

BACKGROUND INFORMATION

- 1.) Do you voluntarily agree to participate in this interview?
- 2.) Do you agree with recording your answers, which will be anonymous, and managed confidentially? The data will not be presented to the media, and your name and identity will not be connected to this data!
- 3.) Gender?
- 4.) Age?
- 5.) Family status?
- 6.) Working?
- 7.) Studying?
- 8.) Do you have a place to live?
- 9.) How long have you been here in Estonia by now? Is your family here?
- 10.) How satisfied are you with your current status?

PURPOSE AND NEEDS

- 11.) What is your **purpose for staying** in Estonia at the present moment? Has the purpose changed since arriving here?
- 12.) What were your **basic needs during the process** of applying for the residence permit?
- 13.) What were your **basic needs** after having received the residence permit?

EXPECTATIONS

- 14.) What kind of **support did you expect** to get from the Estonian government (public sector) in the process of immigration?
- 15.) What are your **expectations** to the Estonian government (public sector) at the present moment?

EXPERIENCES AND MEMORIES ABOUT SERVICES

- 16.) Please think back in time and describe your memories in detail: in which **order** did you go through different activities/services after receiving the residence permit?
- 17.) Please describe your **experiences with different services** that you have received here in Estonia since you got the residence permit?
- 18.) Which services did you find the **most useful**? Please describe in detail.
- 19.) Which services you **have not received** at all or did not receive when you most needed them?
- 20.) Have you **bought** any services from companies (language courses, information etc)?

CRITERIA FOR GOOD SERVICES

- 21.) Please name **five criteria of quality** that you find most important in all services targeted to immigrants in Estonia?
- 22.) What has helped you the best **adapt** to Estonians and Estonian environment?

FEEDBACK - THINK ALOUD ABOUT THE MODEL

- 23.) Please give us feedback about your thoughts – **think aloud** - of the following model of providing and developing services to immigrants in Estonia. Please read each assumption aloud, and say what you think about it:

Main assumptions for the model:

- All services should be provided based on **person's needs**.
- The model states that the **basic needs should be covered first** (such as a place to live, food, family etc), after which other needs should be covered – safety, cultural needs and belongingness (connection to similar others), respectfulness (to be respected the way you are despite of the culture or religion), self-achievement (to have opportunities to build better skills, to have hobbies, an opportunity to get to the top).
- All services should be **provided only if the person has a specific need** for that service (thus, language courses should not be compulsory, because some people can learn the language by themselves etc).
- Before the person gets access to any of the services – there should be a **governmental unit that assesses the needs of that person at that specific time point**. All needs (basic, safety, belongingness etc) should be assessed to get a full picture. The person gives information about his/her needs with a web-based questionnaire (a checklist). Afterwards – this list is updated each time a person develops a new need or his/her goals change. This means that before each service – the service provider must determine if the service is applicable to that person at that time.
- Estonia should have a **central web-page** in different languages, and adapted to different cultures that has information about all services (approved by the government) that are available in the country for immigrants.

24.) Please look at the **model for providing and developing services in Estonia. Comment on it.**
Say aloud what you think about this system! Types of services and their interconnections:

