

Kohanemisprogrammi vahehindamine

Maarja Käger, Sofia Vega Anza, Kats Kivistik, Kristjan Kaldur, Nastja Pertsjonok, Triin Pohla

ARUANNE
2019



Uuring: **Kohanemisprogrammi vahehindamine**

Autorid: **Maarja Käger
Sofia Vega Anza
Kats Kivistik
Kristjan Kaldur
Nastja Pertsjonok
Triin Pohla**

Tänuõnad: **Marika Kaasik, Mare Kitsnik, Floris van Doorn, Siseministeerium ja Expat
Relocation Estonia
Uuringu intervjuudes ja küsitluses osalenud**

Uuringu teostaja: **Balti Uuringute Instituut, Disainiagentuur Velvet**

Uuringu tellija: **Siseministeerium**

Uuringu viis Siseministeeriumi tellimusel läbi Balti Uuringute Instituut koos disainiagentuuriga Velvet. Uuringut rahastati Euroopa Sotsiaalfondi programmist "Valitsuse töö pikaajalise planeerimise süsteemi arendamine ja korrastamine".



SISEMINISTEERIUM



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks



Balti Uuringute Instituut

Lai 30
51005 Tartu
tel 699 9480
ibs.ee

DOI: 10.23657/2019.5

SISUKORD

LÜHENDID	4
1. SISSEJUHATUS	5
2. KASUTATUD METOODIKA LÜHIÜLEVADE	8
3. KOHANEMISPROGRAMMI ÜLEVADE	9
3.1. Statistiline ülevaade	10
4. KOHANEMISPROGRAMMI KOMPONENDID LÄHTUVALT DISAINIPROTSESSI MEETODIST	13
5. HINDAMISKRITEERIUMIDEL PÕHINEVAD JÄRELDUSED JA ANALÜÜS	19
5.1. Asjakohasus	19
5.2. Tulemuslikkus ja mõju	23
5.3. Tõhusus	27
5.4. Jätkusuutlikkus	30
6. KOKKUVÕTE JA PEAMISED SOOVITUSED	32

LÜHENDID

EL – Euroopa Liit

IOM – Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (IOM Estonia)

KP – Kohanemisprogramm

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

SiM - Siseministeerium

1. SISSEJUHATUS

Balti Uuringute Instituut ja disainiagentuur Velvet viisid 2019. aastal läbi kahest osast koosneva uussisserändajatega seonduva uuringu: uussisserändajate Eestis kohanemise rakendusuuringu (uuringu ja uuringuaruande I osa), kohanemisprogrammi vahehindamine (II osa). Käesolev aruanne kajastab lühidalt uuringu II osa tulemusi. Aruanne keskendub kohanemisprogrammile, kuid on tihedalt seotud ka uuringu I osaga.

Uude riiki saabudes seisavad uussisserändajad silmitsi mitmete raskustega. Uussisserändajatel on puudulikud teadmised olemasolevatest teenustest ja nendele ligipääsetavusest, sh mida, kus ja millal peab tegema teenuste kasutamiseks. Enim seonduvad raskused teemadega, millega uussisserändajad Eestis olles kokku puutuvad: tervise teenused, elu- ja töökoha leidmine, keeleõpe, konkurentsivõimelisuse tagamiseks elukestvas õppes osalemine, vaba aja tegevuste leidmine (sh vabatahtlik tegevus) ja tutvuste loomine ning sotsialiseerumine.

Riiklikes määrustes määratletakse kohanemist kui mitmepoolset protsessi, mille käigus uussisserändajad kohanevad uue keskkonna ja vastuvõtva ühiskonnaga. Seda protsessi iseloomustab uute teadmiste ja oskuste omandamine, mis on vajalikud uues keskkonnas nii igapäevaelus, riigisfääris (nt seadusandlus, õigused ja kohustused) kui ka käitumuslikus sfääris (põhiliste vastuvõtva ühiskonna väärtuste, kultuuripraktikate jne mõistmine) toime tulemiseks.¹ Seega mõjutab info nimetatud teenuste ligipääsetavusest nii lühiaegse kohanemise kui pikaajase Eesti ühiskonda lõimumise ulatust.

Lõimumist nähakse aga sotsiaalse sidususe tekkena ühiskonnas erineva keelelis- ja kultuurilise taustaga inimeste vahel. Seda iseloomustab sarnaselt kohanemisele teadmiste ja oskuste omandamine ning väärtuste kujunemine, mis panustavad pikaajaliselt Eesti ühiskonna arengusse läbi praktilise koostöö ja vastastikuse avatuse. Lõimumise tulemusena peaks vähenema kultuurilistest, keelelistest, religioosest ja rahvuslikest erisustest tulenev sotsiaalmajanduslik ebavõrdsus.² Seega on kohanemine ja lõimumine oma eesmärgilt sarnased protsessid, kuigi lõimumine on oma olemuselt sisulisem ja fundamentaalsem pöörates suuremat tähelepanu ühiste väärtuste loomisele, kusjuures kohanemine pöörab suuremat tähelepanu teadmiste ja info omandamisele. Mõlemad protsessid võivad toimuda paralleelselt või üksteise järgi (sõltub inimesest, kontekstist, taustast jne).

Eestis on arendatud ja rakendatud mitmeid uussisserändajatele mõeldud teenuseid, nt (põhjalikum ülevaade ja teenuste analüüs on I aruandes):

- üldine kohanemisprogramm kõigile uussisserännanutele (Kohanemisprogramm);
- eesti keele õpetamine (mitmed pakkujad, sh avalik- ja erasektor);
- migratsiooninõustamine (nt teabe pakkumine elamislubade ja teiste õiguslike teemade osas);
- programmid, mis meelitavad välis tööjõudu ja välisstudengeid ning toetavad tööandjaid (Work in Estonia) ja ülikoole (EURAXESS);
- projektipõhised eripiirkondades asuvatele ja erinevatele välismaalastest sihtrühmadele suunatud tegevused (nt põgenikud, töötamine, vabatahtlik tegevus, sotsialiseerumine).

¹ Kultuuriministeerium. (2019). Eesti riigi lõimumis- ja kohanemisteenused. Lisa 2.

² *Ibid.*

Nimetatud teenuseid pakutakse enamasti tasuta või tasuliste teenustena mh järgmiste organisatsioonide poolt: Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (nt Work in Estonia, e-Estonia), Töötukassa, Expat Relocation Estonia, IOM Estonia, erinevad ministeeriumid, Rajaleidja, Eesti Pagulasabi, Johannes Mihkelsoni Keskus, Integratsiooni Sihtasutus, Eesti Rahvusvaheline Maja, Tartu Rahvusvaheline Maja, Politsei- ja Piirivalveamet, jne. Rännet ja kohanemist toetavad mh kõrgkoolide välisõpilasteenistused, tööandjad ja välismaalaste ning (spetsiaalsed) sisserändajatega tegelevad organisatsioonid läbi nõustamiste, koolituste, õppematerjalide ja infomaterjalide.

Üks võtmetegevustest, mis toetab sisserännanute kohanemist Eestisse on kohanemisprogramm (KP). Programmi eelkäijaks olid Immisoft OÜ 2012-2014. aastal läbi viidud koolitused uussisserändajatele. Praeguses formaadis piloteeriti kohanemisprogrammi 2014. aastal, Siseministeeriumi, Expat Relocation Estonia, SA Archimedese, Eesti Teadusagentuuri ja IOM Estonia koostöös. Alates 2018. aastast pakutakse uussisserändajatele KP mooduleid Siseministeeriumi, Expat Relocation Estonia ja IOM Estonia koostöös.

Täna hõlmab kohanemisprogramm endas kuute ühepäevast teemamoodulit, ühte kolmepäevast rahvusvahelise kaitse moodulit ja ühte 80 tunni pikkust A1 taseme eesti keele moodulit. Kohanemisprogramm on mõeldud kõigile uussisserändajatele ja selles osalemine on tasuta. Olgugi, et kohanemisprogrammi ja selle võimalikku kasu sihtrühmale on põgusalt kajastanud mitmed hiljutised uuringud, puudub põhjalik ja süsteemne ülevaade kohanemisprogrammi mõjust, programmis osalemise ja mitteosalemise põhjustest ning arusaam inimeste hinnangutest programmile ja programmi arenguvõimalustest.

Eelnevast tulenevalt keskendus uuring uussisserändajate kohanemisprogrammi senise piloteerimise ja rakendamise hindamisele perioodil 2015-2018. Uuringu eesmärgiks oli hinnata:

- kohanemisprogrammi koolitusmoodulite (baasmoodul, töö ja ettevõtluse, pere, laste ja noorte, õppimise, teaduse ja rahvusvahelise kaitse moodulid) ning A1-taseme keeleõppe sisu ja ülesehituse vastavust kohanemisprogrammi ning seda kehtestava määruse eesmärkidele;
- uussisserändajate koolitustele suunamise protsessi lähtuvalt kohanemisprogrammi määruuses sätestatud tingimustele;
- uussisserändajate koolitustel osalemise, mitteosalemise ja katkestamise määra ning põhjuseid, koolituste pakkumist ja nende kvaliteeti ning koolituste kättesaadavust uussisserändajatele;
- koolitusmoodulite koolitus-, meetoodilisi ja interaktiivseid materjale ning nende vastavust kohanemisprogrammi ja selle määruse eesmärkidele ning esitada vastavalt hindamise tulemustele vajadusel olemasolevate materjalide muudatus- ja/või täiendavate materjalide loomise ettepanekud;
- hinnata kohanemisprogrammi koolitustel pädevuste, mis vastavad kohanemisprogrammi määruuses kirjeldatud üldpädevusnõuetele, omandamist programmi sihtrühma seas.

Hindamise aluseks olev info koguti peamiselt 2019. aasta kevadest suveni. Esmased tulemused edastati regulaarselt Siseministeeriumile ja Expat Relocation Estoniale. Hindamise tulemusel töötati välja soovitud kohanemisprogrammi efektiivsemaks ja tõhusamaks rakendamiseks (vaata aruande lõpust, peatükid 5 ja 6). Kuna mitmed muudatused on juba ellu viidud, ei ole osa kirjeldustest ja kriitikast enam nii asjakohane (vastavad kohad on aruandes välja toodud kui see teada on olnud).

Arvestades programmis osalenutelt seni laekunud positiivset tagasisidet ja Siseministeeriumi soovi, et programmis osaleksid rohkemad uussisserändajad, analüüsitakse programmi vormi ja funktsiooni teenustedisani vaatevinklist. Uuringu teine peatükk annab põgusa ülevaate uuringus kasutatud meetodite kohta. Kolmas peatükk annab ülevaate kohanemisprogrammist ja senisest statistikast. Neljas peatükk võtab lühidalt kokku teenustedisaini aspekte arvestavad tulemused (põhjalikumalt on võimalik lugeda aruande pikemast, ingliskeelsest versioonist). Viiendas peatükis kajastatakse programmi asjakohasust, efektiivsust, mõju, tõhusust ja jätkusuutlikkust lähtuvalt teenustedisani peatükis välja toodud aspektidest. Aruanne lõpeb kokkuvõtte ja peamiste soovitusetega. Aruande pikemas, ingliskeelses versioonis analüüsitakse eraldi peatükkides ka eesti keele ja rahvusvahelise kaitse saanute moodulit ning teiste riikide kohanemisprogrammi

sarnaseid tegevusi. Seega on käesoleva aruande puhul tegu ingliskeelse aruande tõlgitud ja lühendatud versiooniga. Kui vastupidist pole välja toodud, on tegu tõlkega. Jooksvalt on viidatud kui ingliskeelses versioonis mõne aspekti kohta rohkem kirjutatud on, kuid aruanne on loetav ka ilma ingliskeelset aruannet lugemata.

2. KASUTATUD METOODIKA LÜHIÜLEVAADE

Kohanemisprogrammi hindamine viidi läbi lähtuvalt Euroopa Komisjoni hindamisjuhistes kajastatud üldpõhimõtetest.³ Hindamisraamistikku kohendati tuginedes uuringu hankedokumentides kajastatud uurimisküsimustele. Tulenevalt spetsiifilistest uurimisküsimustest ja kohanemisprogrammi hetkeolukorrast (nt varasemad uuringud on näidanud programmis osalenute kõrget rahulolu, kuid madalat osalusmäära) analüüsiti programmi ka teenuste disaini põhimõtetest lähtuvalt. Seega kasutati traditsiooniliste programmide hindamismeetodite kõrval teenuste disainimise kompleksuse paremaks selgitamiseks ning uuringu struktureerimiseks "ATONE + S" meetodit (vt täpsemalt ATONE+S meetodi kohta ptk-st 4).

ATONE meetod on praktikupõhine meetod. Meetodi nimi on akronüüm sõnadest: osapooled (actors), puutepunktid (touchpoints), väärtuspakkumine (value offer), vajadused (needs) ja kogemus (experience). Kohanemisprogrammi kompleksusest tulenevalt selgus vajadus täiendava lähemalt vaadatava kategooria järgi ja seega lisati „S“, mis kajastab teenuse struktuuri (structure of the service).⁴

Hindamine viidi läbi kasutades nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid meetodeid. Andmete kogumise peamiseks meetoditeks olid intervjuud Siseministeeriumi esindajate, programmi rakendajate, otsese sihtrühma ja ekspertidega (enam kui 68 intervjuud; vt ingliskeelse aruande ptk 2.1), fookusgrupi intervjuud koolitajate, programmis osalenute ja programmis mitte osalenutega (20 fookusgrupi intervjuud; vt ingliskeelse aruande ptk 2.3), vaatlused (läbi viidi 16 vaatlust, vaadeldi viite moodulit, kusjuures mõnda keelekursust mitu korda; vt ingliskeelse aruande ptk 2.2), teenuse-safari (teenuse vaatlemine selle kasutaja ja vajadusel ka pakkuja seisukohast, alates programmi registreerumisest kuni tunnistuse saamiseni; vt ptk 4 ja ingliskeelse aruande peatükk 2.4) ja veebiküsitlus programmis osalenute seas (944 vastanut; vt ingliskeelse aruande ptk 2.5). Kohanemisprogrammi hindamistulemused valideeriti viis tundi kestnud disainiprotsessi töötoas (22 osalejat 12 organisatsioonist; vt ingliskeelse aruande ptk 2.6).

Uuringu eesmärk oli hinnata kohanemisprogrammi piloteerimist ja rakendamist perioodil 2015-2018. Tulenevalt uurimisküsimustest (vt ptk 1) on põhitähelepanu pööratud kohanemisprogrammi praegusele olukorrale. Seetõttu hõlmab uuring programmi statistikat aastatest 2015-2018, samas kui intervjuud ja vaatlused keskendusid peamiselt 2018/2019. aastale.

³ European Commission, Directorate-General for Regional Policy. (2014). The programming period 2014–2020. Guidance document on monitoring and evaluation. European Cohesion Fund, European Regional Development Fund. Concepts and Recommendations.

⁴ Meetodi on töötanud välja Simon Clatworthy. Vaata täpsemalt ptk-st 4.

3. KOHANEMISPROGRAMMI ÜLEVAADE

Kohanemisprogramm on osa valitsuse tegevusest 2.6.2 „kohanemiskoolituste väljatöötamine, piloteerimine ja rakendamine“.⁵ See on omakorda meetme 2.6 „Võimaluste loomine Eestis elavate ning ühiskonda vähelõimunud püsielanike aktiivse **hõive ja ühiskondliku aktiivsuse suurendamiseks ja uussisserändajate kohanemise ja hilisema lõimumise toetamiseks**“ osaks. Seega on teiste eesmärkide kõrval programmi eesmärgiks kiirendada kohanemist.⁶ Tegevust toetatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondist 2014-2020.⁷ Tegevuse kogueelarve on 6 718 734 eurot.

2015. aastast pakutava koolitusprogrammi eesmärk on toetada uussisserändajaid (Eestis kuni 5 aastat viibinud isik) rändeptsessis ja lõimumises **pakkudes neile teadmiseid riigi ning ühiskonna, igapäeva eluolu, töö, õppimise ja perekonnaga seotud teemadel ning soodustades neil eesti keele oskuse omandamist.**⁸ Kohanemisprogrammi määruse kohaselt⁹ koosneb programm kaheksast moodulist, mida saab jagada neljaks grupiks (Tabel 3.1)¹⁰ ja mille läbimine peaks toetama uussisserändajate Eestis kohanemist.

Tabel 3.1. Moodulite nimed ja grupid

Baasmoodul	- Eesti riiki, ühiskonda, kultuuri ja igapäevaelu tutvustav koolitus
Temaatilised moodulid	- töö- ja ettevõtlus – Eestis töötamist ja ettevõtlusega tegelemist tutvustav koolitus - õppimine – Eestis kõrgharidust ja kõrgkoolis õppimist tutvustav koolitus - teadus – Eestis teadus- ja kõrghariduskorraldust tutvustav koolitus - perekond – perega saabunutele Eestis elamist, peredele ja lastele suunatud tugiteenuseid, hariduse ja vaba aja veetmise võimalusi tutvustav koolitus - lapsed ja noored – Eestit ning Eestis elamist tutvustav koolitus 3-15 aastastele
Keeleõpe	- algtaseme keeleõpe esmase eesti keele oskuse omandamiseks (A1)
Rahvusvaheline kaitse	- Eesti elu- ja ühiskonnakorraldust tutvustav koolitus Eestis rahvusvahelise kaitse saanud inimestele

Kohanemisprogrammi olulisus on toodud välja ka lõimumiskavas Lõimuv Eesti 2020.¹¹ Lõimuv Eesti 2020 üheks kolmest olulisest eesmärgist on „uussisserändajate kui kasvava sihtrühma Eesti ühiskonnaga kohanemise ja lõimumise toetamine.“ Lõimuv Eesti 2020 kohaselt saavad uussisserändajad programmist esmast infot Eestis paremini toime tulemiseks ja on seega kohanemisprogrammi tulemusena „Eesti

⁵ Siseministri 25.04.2019 käskkiri nr 1-3/43. Toetuse andmise tingimused uussisserändajate kohanemise toetamiseks.

⁶ Siseministri 27.03.2015 käskkirjaga nr 1-3/87. Toetuse andmise tingimused uussisserändajate kohanemise toetamiseks. P. 5.

⁷ Siseministri 27.03.2015 käskkirjaga nr 1-3/87. Toetuse andmise tingimused uussisserändajate kohanemise toetamiseks.

⁸ Riigi Teataja. (31.05.2017). Kohanemisprogramm.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Vt ka *Settle in Estonia* kodulehekülj ja <https://www.settleinestonia.ee/en/#moodulid>.

¹¹ Kultuuriministeerium. (2014). Lõimuv Eesti. Lõimumisvaldkonna arengukava 2020.

ühiskonnas kohanenud“¹². Seda toetab lõimumiskavas seatud ootus, et kohanemisprogrammiga „pakutakse Eestisse saabuvate uussisserändajate vajadusi arvestavaid kohanemiskoolitusi, mis aitavad omandada igapäevaelu, ühiskonna ja riikluse kohta esmaseid praktilisi teadmisi ning algtasemel eesti keele oskust.“

Kohanemisprogrammi moodulid, välja arvatud keeleõpe ning rahvusvahelise kaitse koolitusmoodul, kestavad igaüks **5-8 tundi**. A1-taseme **keeleõpe kestab 80 akadeemilist tundi, rahvusvahelise kaitse moodul 14-18 tundi**.¹³ Kõik moodulid, sh keeleõpe on kõikidele uussisserändajatele **tasuta** ning igaüks **võib valida, milliseid koolitusmooduleid või keeleõpet läbib ja mis järjekorras**. Igas moodulis on võimalik osaleda vaid üks kord. Kõiki mooduleid ja keeleõpet pakutakse **inglise ja vene keeles Tallinnas ja Tartus** ning koolitusgruppide täitumisel (vähemalt 5 osalejat¹⁴) ka **Narvas**. Rahvusvahelise kaitse moodulit viiakse läbi ka araabia keeles ning mõningatel juhtudel ka teistes keeltes. Rahvusvahelise kaitse moodul on rahvusvahelise kaitse saanutele kohustuslik.

Koolitused tuginevad koolituste infomaterjalide pakettidel (käsiraamatud, videod, lektorite metodoloogilised materjalid, testid) ja lektorite materjalidel. **Koolituste infomaterjalide paketid** töötati välja 2015. aastal arvestades kohanemisprogrammi määrase lisades olevaid kohustuslikke ja soovituslikke teemasid ning üldpädevusnõudeid ja kooskõlastati asjassepuutuvate ministeeriumite ning asutustega (nt Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Politsei- ja Piirivalveamet). Seirearuannete kohaselt on koolitusmaterjalid iga aasta üle vaadatud ja vastavalt vajadusele kohendatud lähtuvalt koolitajatelt, asjassepuutuvatelt organisatsioonidelt ning koolitatutelt saadud tagasisidele. Koolituste infomaterjalide paketid on osaliselt kättesaadavad ka Settle in Estonia kodulehel.¹⁵

Koolitusele saab end Settle in Estonia kodulehe kaudu registreerida pärast seda, kui uussisserändaja on saanud **Politsei- ja Piirivalveametilt (PPA) suunamise kohta teavituskirja ning oma isikut tõendava dokumendi**.¹⁶ Seega ei ole võimalik programmis osaleda enne vastavate dokumentide saamist ega nt lühiajalise viisaga Eestis viibijatel ja elamisloata välisstudengitel. Alates 2016. aastast saadetakse enamusele programmi jaoks abikõlblikele ka meeldetuletus programmis kohta.

Kui suunamise kohta ei ole teavituskirja saadud, kuid vastatakse osalemise tingimustele (st on Eestis seaduslikult elamisloa või elamisõiguse alusel viibitud vähem kui viis aastat), tuleb programmi suunamiseks esitada avaldus. Avaldus tuleb esitada ka neil, kes vastavad programmi tingimustele ja on saanud tähtajalise elamisõiguse enne 2015. aasta 1 augustit ehk kohanemisprogrammi rakendumist. Seega sõltub programmis osalemise võimalus ka uussisserändaja teadlikkusest programmist.

Teenuse osutaja on kohustatud viivitamatult teavitama PPA-d mooduli või keeleõppe läbinutest, tagamaks, et igas moodulis osaletaks vaid üks kord.¹⁷ Uuringu meeskonna test kinnitas, et ühes moodulis ei ole võimalik mitu korda osaleda.

3.1. Statistiline ülevaade

2015-2018. aastani on läbi viidud u 344 koolitust, sh 140 keelekursust, 55 baasmoodulit ja 50 töö ja ettevõtluse moodulit. Kõik koolitused on olnud sama raskusastmega. Umbes 78% koolitustest on toimunud Tallinnas, 13% Tartus ja 8% Narvas. Hindamisperioodil (märts-oktoober 2019) on vähemalt neli koolitust

¹² Alaeesmärk 3: „Uussisserändajad on Eesti ühiskonnas kohanenud“. Näitajaks on kohanemiskoolituse läbinud uussisserändajate osakaal, kes hindavad, et nende konkurentsivõime ühiskonnas toimetulemiseks on paranenud.

¹³ Sõltuvalt olukorrast ja vajadustest võib rahvusvahelise kaitse moodul kesta ka vaid ühe päeva.

¹⁴ Civitta Eesti AS. (2019). Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi ESFi kohanemis- ja lõimumismeetme rakendamise vahehindamine perioodil 2014–2018. Lõpparuanne.

¹⁵ Mooduli infote klõkkides on paremal serval “rohkem infot”, kus omakorda “kursuse leht” <https://www.settleinestonia.ee>; üldjuhul on üleval mooduli voldik, käsiraamat ja metoodiline materjal, mõne mooduli puhul ka mõned videod.

¹⁶ Settle in Estonia kodulehekülge <https://www.settleinestonia.ee/en/faq/>.

¹⁷ Riigi Teataja. (31.05.2017). Kohanemisprogramm. §9.

tühistatud tulenevalt vähesest registreerunute arvust või on toimunud ilma, et keegi registreerunutest kohale oleks tulnud¹⁸.

2018. aasta lõpu seisuga on programmis osaletud 4 048 korda, kusjuures 2018. aastaks seatud eesmärk oli 2 5353 osalejat (Tabel 3.2, Joonis 3.1) ehk osalenuid on olnud u kaks korda rohkem kui planeeritud. 2019. aasta oktoobri lõpu seisuga on programmis osaletud 5 810 korda. 2018. aastal märkis u 88% osalejatest, et nende hinnangul on nende eesti keele oskus ja praktiline informeeritus ning teadmised Eesti riigi, ühiskonna ja kultuuri kohta paranenud.¹⁹

Tabel 3.2. Väljund- ja tulemusnäitajate täitmine

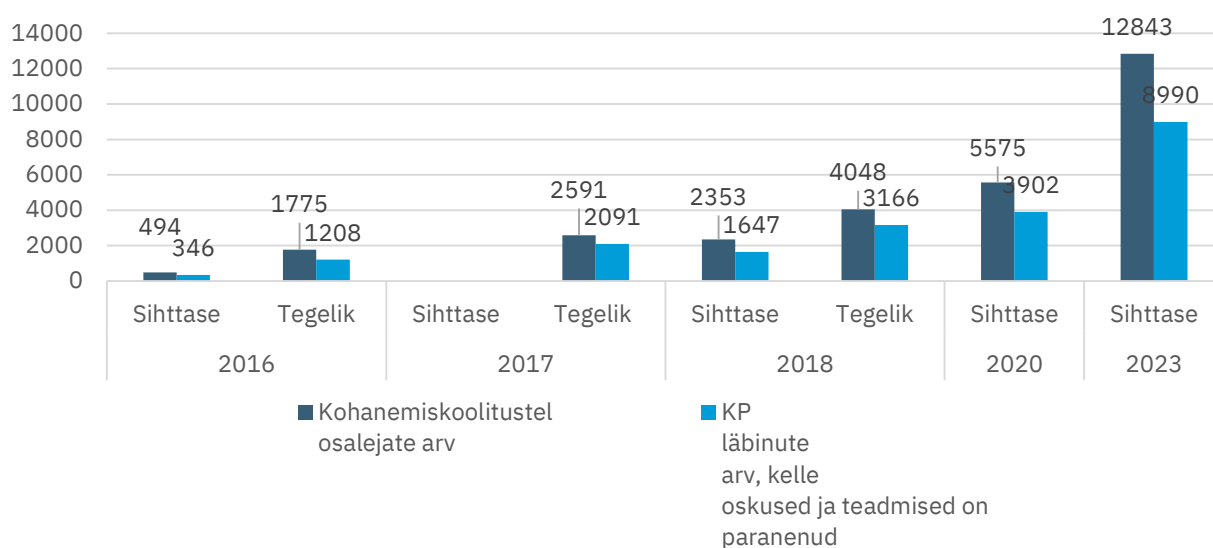
	Kavandatud saavutus tase 2018	Tegelik saavutustase	Kavandatud täidetud (% , 2018)	Kavandatud saavutustase 2023	Kavandatud täidetud (% , 2023)	Kommentaariid
Kohanemiskoolitustel osalejate arv	2 353	4 048	172%	12 843	32%	Aastatel 2017 ja 2018 oli osalejaid rohkem kui planeeritud
Kohanemisprogrammi läbinute arv, kelle eesti keele oskus, praktiline informeeritus ja teadmised Eesti riigi, ühiskonna ja kultuuri kohta on paranenud	1 647	3 166	192%	8 990	35%	Aastal 2017 märkis 90,3% ja aastal 2018 88,1% läbinutest, et nende informeeritus ja teadlikkus on paranenud

Allikas: Seirearuanne 2018, TAT

¹⁸ Ära jäänud koolituste kohta ametlikku statistikat pole, kuid Expat Relocation Estonia esindaja hinnangul on vähesest registreerunute arvust tulenevalt jäänud perioodil 2015-2019 ära 10-15 koolitust.

¹⁹ Näitaja tugineb iga mooduli lõpus läbi viidavas tagasisideküsitluses osalejatele esitatud küsimusele (vastusvariandid: jah/ ei/ ei tea).

Joonis 3.1. Väljund- ja tulemusnäitajad aastati.



Allikas: Seirearuanne 2018, TAT

Kohanemisprogrammis osalenud on üldiselt kõrgelt haritud, keskmiselt 20-30 aastased ja elavad Tallinnas või Harjumaal. Programmis on osalenud ainult 14,7% abikõlblikest ehk tingimustele vastavatest uussisserändajatest.²⁰ Tuginedes programmis osalemise statistikale on u 66% osalejatest osalenud vaid ühes moodulis.

2019. aasta kevadeks oli moodulitesse registreerunud u 10 202 korda ja osaletud on u 4 988 korda (vähem kui 49% registreerunutest). Inglise keeles toimuvatesse moodulitesse registreerunud osalevad väiksema tõenäosusega (tegelik osalus vs. registreerumine on 41% ingliskeelsete ja 51% venekeelsete gruppide puhul). Kõige populaarsemad moodulid on olnud keeleõpe, töö ja ettevõtluse moodul ning baasmoodul. Programmis osalenute peamiseks rändepõhjuseks on pereränne, töö ja õppimine ning u üks viiendik osalejatest on EL kodanikud (enamus osalejatest on kolmandate riikide kodanikud). Läbi aastate on enim osalejaid olnud Vene ja Ukraina kodakondsusega (vastavalt u 24% ja 18%), teiste kodakondsustega inimesi on olnud vähem kui 5%.

Rohkem infot selle kohta, mida, miks ja kuidas statistiliselt vaadati või ei vaadatud, saab ingliskeelse aruande ptk 3.1 lõpust “Methodological notes”.

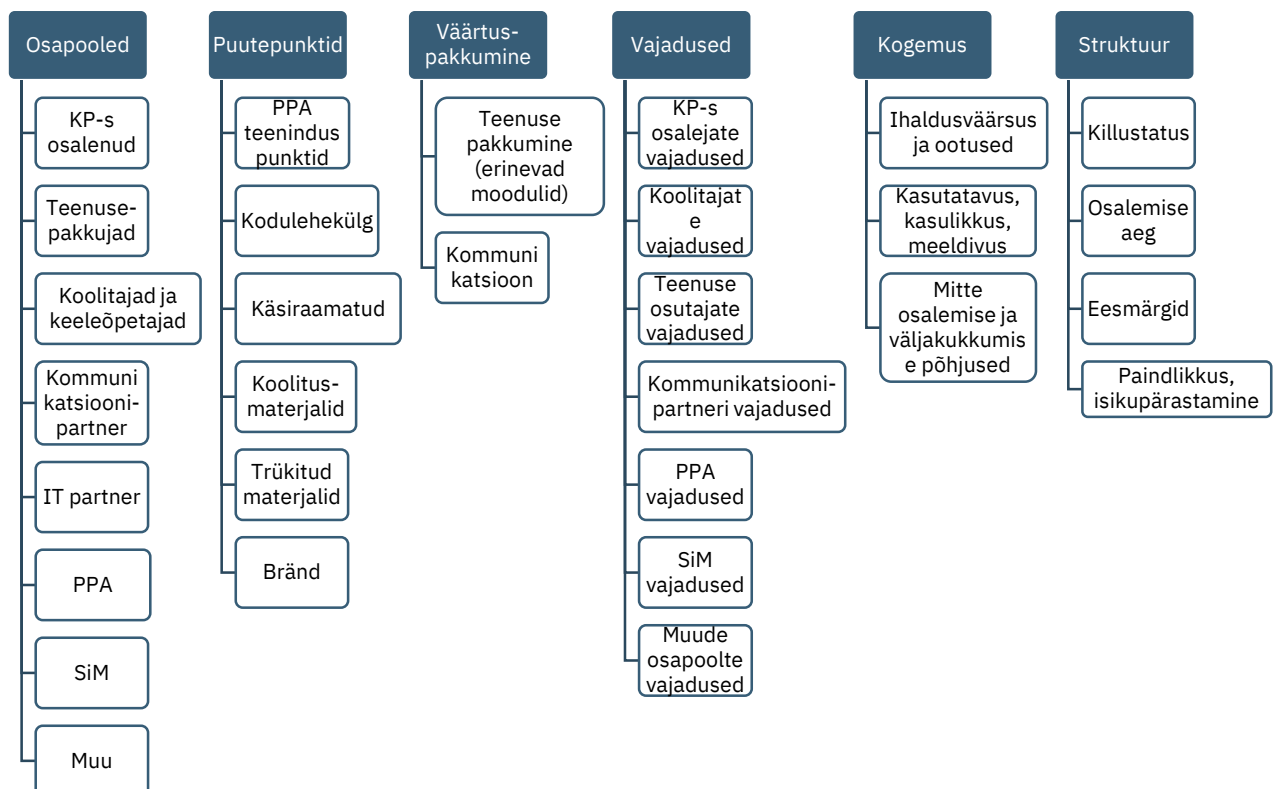
²⁰ Civitta Eesti AS. (2019). Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi ESFi kohanemis- ja lõimumismeetme rakendamise vahehindamine perioodil 2014–2018. Lõpparuanne. P 54.

4. KOHANEMISPROGRAMMI KOMPONENDID LÄHTUVALT DISAINIPROTSESSI MEETODIST

Käesolev peatükk kirjeldab kohanemisprogrammi lühidalt tulenevalt disainiprotsessi meetodist „AT-ONE +S“. Kirjeldus tugineb intervjuudele, vaatlustele, teenuste safarile, kohanemisprogrammis osalenute seas läbi viidud veebiküsitluse vastustele ja teisest andmete analüüsile. Käesolev lühikokkuvõte ega ka ingliskeelse aruande vastav peatükk ei keskendu kirjeldatud olukordade lahendamiseks vajalikele soovitudele. Kirjeldustele tuginevad soovitud on toodud käesoleva aruande peatükis viis (tuginedes hindamiskriteeriumitele) ja kuus (peamised soovitud).

Ingliskeelse aruande vastav peatükk on struktureeritud alapeatükkideks lähtuvalt akronüümi „AT-ONE+S“ taga olevatest Joonis 4.1 ja selle järgi kajastatavatest temaatilistest valdkondadest.

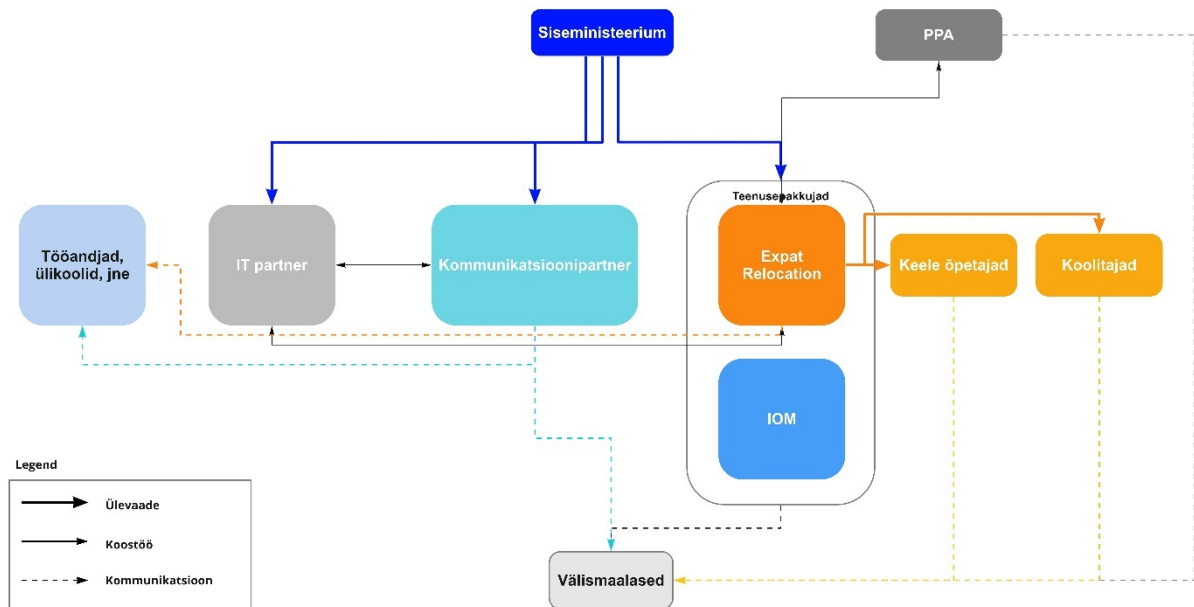
Joonis 4.1. Disainiprotsessi meetodi raamistik („AT-ONE + (S)“ meetod).



1. **Osapooled (Actors)** – kohanemisprogrammi osapoolte ja nende rollide (Joonis 4.1, Joonis 4.2) kirjeldus ning analüüs inimeste, organisatsioonide ja sidusrühmade vaatevinklist (nt programmis osalenud, koolitajad, keeleõpetajad, teenuse osutajad). Kõik nimetatud grupid on põhjalikumalt analüüsitud ingliskeelse aruande ptk-s 4.1. Eriline tähelepanu on pööratud teenuse kasutajatele (programmis

osalenutele) ja kohanemisprogrammi sihtrühmale (uussisserändajatele, välismaalastele). Sihtrühma paremaks mõistmiseks on välja töötatud seitse sihtrühma mitmekesisust kirjeldavat isiklikku, millega saab tutvuda ingliskeelse aruande ptk-s 4.1.1.1 ja lisa 2. Ingliskeelses aruandes on toodud välja ka kasutajatekonnad ning programmis osalemise erinevate etappidega seonduvad probleemsed kohad, mis aitavad mõista sihtrühma kogemusi programmiga;

Joonis 4.2. Kohanemisprogrammi osapooled ja nende omavahelised suhted.

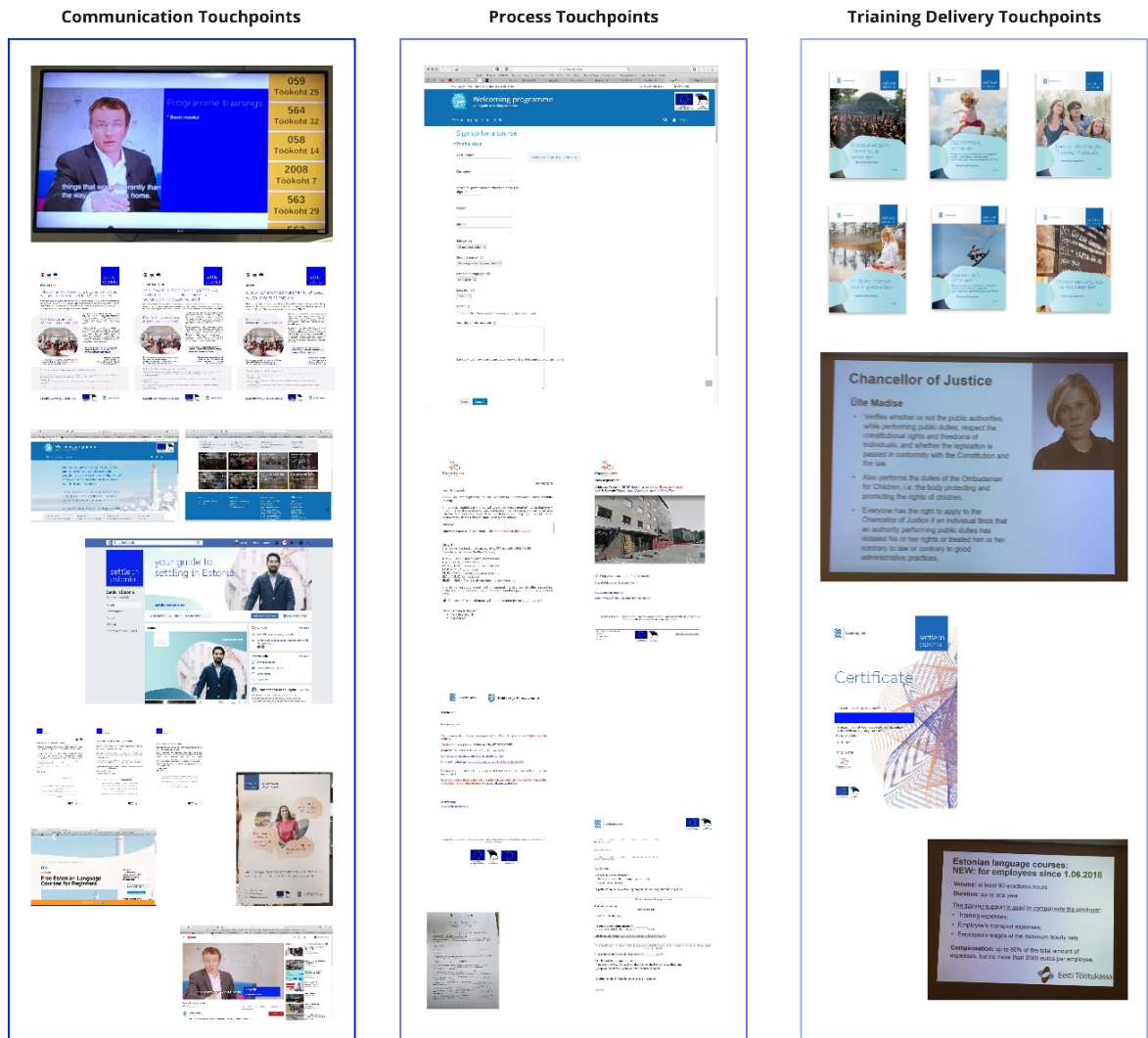


2. **Puutepunktid (Touchpoints)** – kõigi selliste elementide analüüs, mille kaudu kohanemisprogrammis osalejad programmiga kokku puutuvad (nt veebilehekülg, käsiraamatud, videod, trükised, bränd – vt Joonis 4.3 ja Joonis 4.4);

Joonis 4.3. Lihtsustatud ülevaade kõige olulisematest puutepunktidest, mida uuringu käigus põhjalikumalt vaadati.

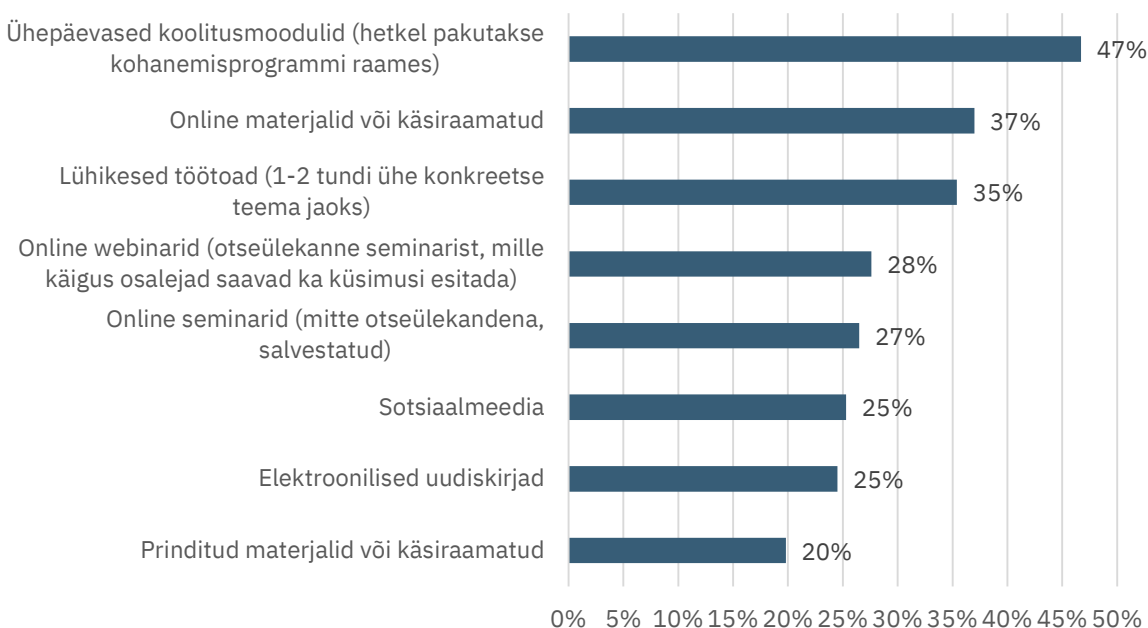


Joonis 4.4. Ülevaade ingliskeelses aruandes lähemalt kajastatud putepunktidest lähtuvalt sellest, kas tegu on kommunikatsiooni, protsessi või koolitustega seonduvaga.



3. **Väärtuspakkumine (Value offer, Touchpoints)** – kohanemisprogrammis osalemisest saadav väärtus ja elemendid, mis toetavad väärtuse edastamist (Mis on kohanemisprogrammi väärtus? Mida osalejad selles osalemisest saavad? Mis on kohanemisprogrammi eesmärk? Jne). Inglisekeelses aruandes tuuakse välja mh uuringus osalenute enim eelistatud infoedastamise vormid (Joonis 4.5) ja kirjeldatakse täpsemalt nii temaatiliste moodulite (ptk 4.3.1.1), keelemooduli (ptk 5) kui lühemalt ka rahvusvahelise kaitse saanutele suunatud mooduli (ptk 6) koolitusi.

Joonis 4.5. Milline oleks Eestisse saabudes parim moodus Eesti kohta info saamiseks? (n=942; vastajad võisid valida kuni 3 varianti)



4. **Vajadused** (*Needs*) – analüüsitakse kõigi olulisemate osapoolte nii tajutud kui varjatud vajadusi. Erilist tähelepanu pööratakse programmi sihtrühma vajadustele (Mida osalejad enda hinnangul vajavad? Mil määral osalejate vajadused erinevad lähtuvalt KP-s osalemise faasist (Tabel 4.1)? Milliste raskustega nad silmitsi seisvad programmis osaleda soovides? Mida seotud osapooled (koolitajad, teenuse osutajad, SiM) vajavad KP-ga seotud ülesannete täitmiseks? Jne);

Tabel 4.1. Vajadused lähtuvalt teenuses osalemise etappidest.

	Teenuse eelselt	Teenuse ajal	Teenuse järgelt
Väärtusvajadused (sisu)	"Ma pean teadma, mis kasu ma sellest saan kui sellel koolitusel osalen."	"Ma vajan informatsiooni, mis seondub minu isikliku elu-oluga."	"Ma pean teadma, kuidas kasutada õpitud informatsiooni."
Informatsiooni vajadused (sisu vorm)	"Ma pean aru saama, kuidas programmis osaleda."	"Ma pean olema võimeline aru saama koolituse keelest ja usaldama neid allikaid."	"Ma pean suutma meenutada kajastatud infot või pääseda sellele ligi kui vastav vajadus tekib."
Emotsionaalsed vajadused	"Ma pean tundma, et mind tahetakse siia riiki ja ma olen oodatud."	"Ma pean tundma end kaosatuna ja minu tunnetega arvestatakse"	"Ma pean tundma ennast osana ühiskonnast ja olema kindel oma teadmistes."

5. **Kogemused** (*Experience*) – teenuse soovitavuse (soov ja motivatsioon KP-s osaleda), juurdepääsetavuse, kasutatavuse ja kasulikkuse analüüs osaleja vaatenurgast (Kas teenus vastab osaleja ootustele? Kas teenus on lihtsalt kasutatav kõigile osalejatele? Jne). Mh kajastatakse ingliskeelses aruandes positiivset, neutraalset ja negatiivset motivatsiooni KP-s osaleda (Joonis 4.6) ja tuuakse välja, et mida pikemalt on inimene Eestis elanud, seda spetsiifilisemad ja elumuutustest sõltuvamad küsimused ajendavad programmis osalema;

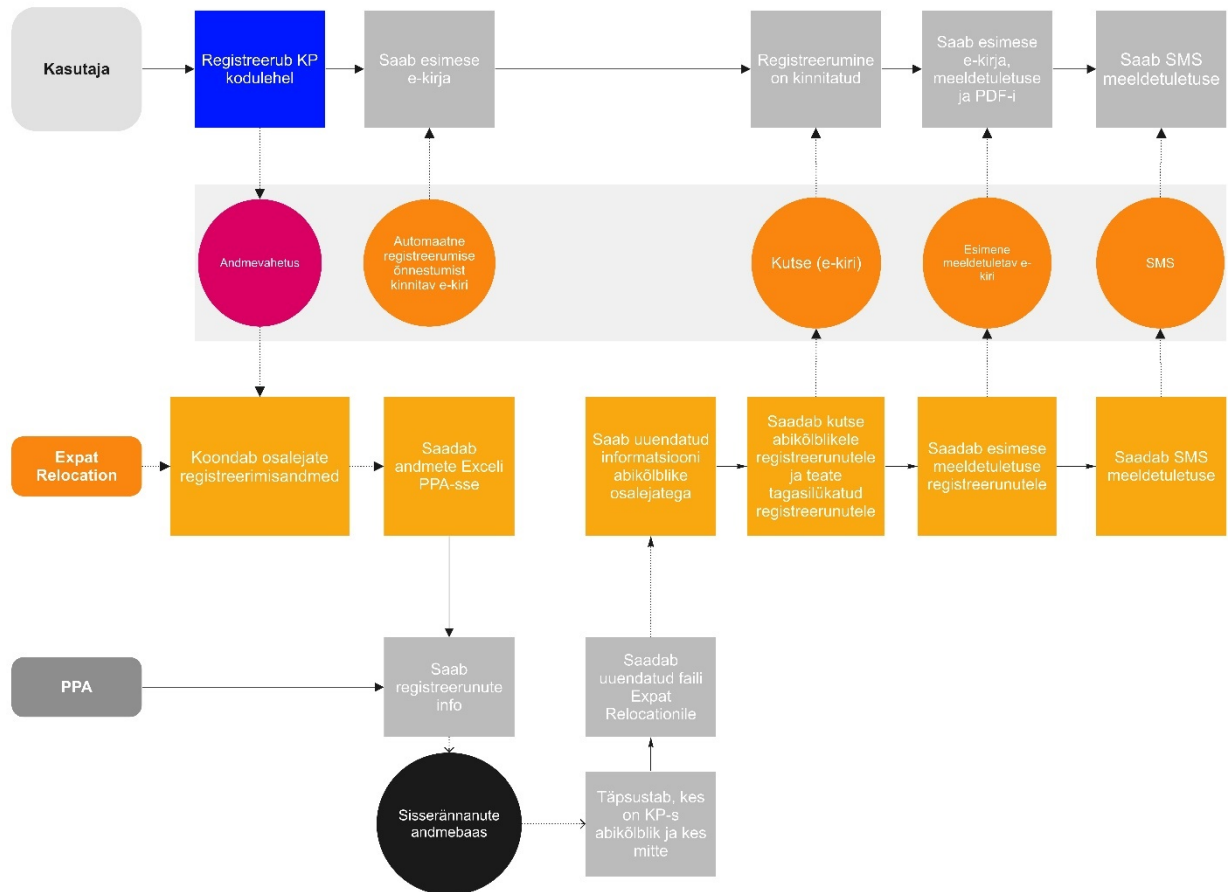
Joonis 4.6. Kohanemisprogrammis osalemise motivatsioon või ajendid.

	2 aastat peale saabumist		5 aastat peale saabumist	
Positiivne motivatsioon	<p>Põnevus elu uue peatük alustamisel</p> <p>Uudisus</p> <p>Töötamine uue elu idee nimel</p>	<p>Usaldusväärne isik on programmi soovitanud</p> <p>Soov olla millegi osaks, kuuluda kuhugi</p> <p>Näusaamise vajadus; soov tulla Eestisse või luua uus ettevõtte</p>	<p>Soovib tegevust pikka aega talvehituteks</p> <p>Soovib integreeruda Eesti ühiskonda</p>	<p>Soovitsapsemat info saada konkreetses isikliku elu küsimustes</p> <p>Soov võrgustuda</p>
Neutraalne motivatsioon	<p>Ludishimu</p> <p>Programm on tasuta</p>	<p>Uskumus, et osalus omab positiivset mõju elamiselaikude pikendamisel</p> <p>Muude tegevuste vähesus</p>	<p>Näitamaks institutsioonidele huvi Eestis elamise vastu</p> <p>Vaba aja olemasolu</p> <p>Tunne, et kohanemine näitab loupüüdumist ühiskonna vastu</p>	<p>Elu muutusest tulenevalt on otsuste langetamiseks vajadus info ja nõu järele (abiolu, uus ottevõtte, uus seadri, salk, pühjus, Eestis viibide, jne)</p> <p>Miks mitte?</p>
Negatiivne motivatsioon	<p>Vajab abi seoses alutise elamiselaikude</p> <p>Ei leia teiste kanalite kaudu asjakohast teavet igapäevasteks tegevusteks</p> <p>Vajab abi juhtimisel ja nõu kohanemisel</p>	<p>Tunneb emmas; Ülekõrmatuna ega suuda süsteemist aru saada</p> <p>Vajab abi elukoha leidmisel ja registreerimisel</p> <p>Tunneb kohustatuna õppida eest keelt</p>	<p>Soovib saada ligipääsu sotsiaalvõrgu, kuhu kuuluvad eest keele kõnelejad</p> <p>Vajab abi seoses pere-stiigi</p> <p>Soovib abi kehtumaks eestlastega</p>	<p>Tunneb tõrjutuna tulenevalt vähesest keeleoskusest</p> <p>Probleemid erinevate süsteemide mõistmisel (töö, haridus, jne)</p> <p>Ei tunne emmas; jätkuvat talle kuit kohanenu ega integreerituna</p> <p>Mured (potitiine kliima, staatus, muudatused süsteemis, jne)</p> <p>Leida lahendus spetsiifilisele probleemile, millele pole internetist lahendus leidnud</p>

6. **Struktuur (Structure)** – teenuse ehk kohanemisprogrammi protsesside (sh teavituskirja saatmine ja programmi registreerimine (Joonis 4.6)), entiteetide ja teenuste ülesehituse ning nende mõju analüüs

teenuse kättesaadavusele ja väärtuspakkumisele (ülearused protsessid, vähene paindlikkus, KP killustatus, jne)

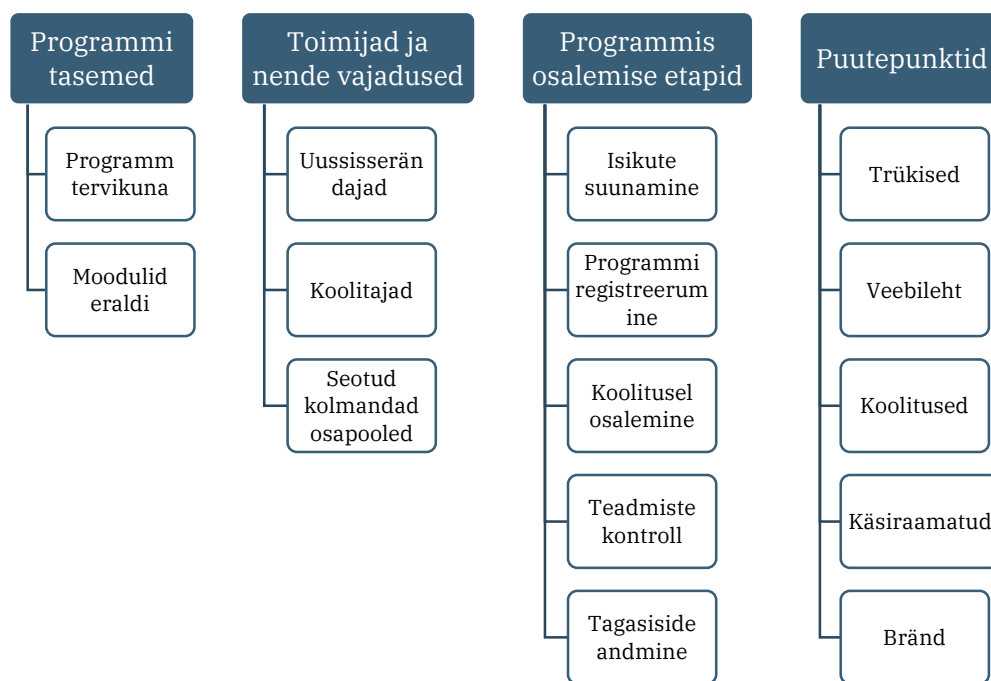
Joonis 4.7. Registreerimisprotsess



5. HINDAMISKRITEERIUMIDEL PÕHINEVAD JÄRELDUSED JA ANALÜÜS

Selles peatükis hinnatakse täpsemalt poliitilist tasandit ning antakse kohanemisprogrammi (KP) kohta soovitusi, lähtudes aruande eelnevates peatükkides esitatud teabest, andmetest ja analüüsist. Selleks vaadeldakse kõiki neis peatükkides käsitletud aspekte (programmi eri tasemeid, osalejaid, etappe ja puutepunkte (vt ptk 4 ja Joonis 5.1), kasutades tavapäraseid hindamiskriteeriume nagu asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, tõhusus ja jätkusuutlikkus.²¹

Joonis 5.1. Hindamisele kuuluvad programmi aspektid.



5.1. Asjakohasus

Kas arvestame tegutsedes piisavalt uussisserändajate vajadustega? Kas koolitusmaterjalid on asjakohased? Kui asjakohane või oluline on sekkumine seatud eesmärkide ja prioriteetide saavutamiseks?

Kohanemisprogrammi asjakohasust hinnatakse, pidades silmas seatud eesmärgi ja prioriteete, uussisserändajate vajadusi (sh puutepunkte) ja programmis osalemise protsessi.

²¹Euroopa Komisjon, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat (2014). Programmitöö periood 2014–2020. Seire ja hindamise juhenddokument. Euroopa Ühtekuuluvusfond, Euroopa Regionaalarengu Fond. Mõisted ja soovitused.

Kohanemisprogrammi²² määruse ning osalejate, ekspertide, koolitajate ja Siseministeeriumi esindajatega tehtud intervjuude põhjal otsustades on **kohanemisprogrammi üldeesmärk või ühine arusaam eesmärgist mõnevõrra ebaselge** (vt ka ingliskeelse aruande ptk 4.6.3).

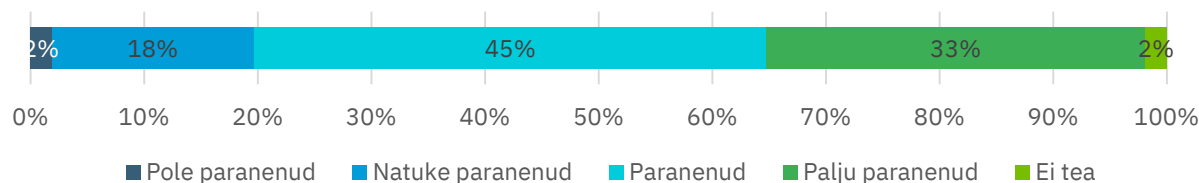
Kuigi KP määruse järgi on KP eesmärk „uussisserändajate rändeotsuse ja hilisema lõimumise toetamine, tagades neile teadmised riigi ning ühiskonna toimimise, igapäevase eluolu, töö, õppimise ja perekonnaga seotud teemadel ning soodustades neil eesti keele oskuse omandamist“²³ ning moodulite üldpädevusnõuded kajastavad eesmärki tagada kohanemiseks ja lõimumiseks vajaliku olulise teabe andmine, püstitasime KP praktilist rakendamist analüüsid küsimuse, kas KP on:

- täiemahuline lõimumis-/kohanemiskursus (programm, mis aitab sisserändajatel pikas perspektiivis täielikult Eesti ühiskonda lõimuda) või
- programm Eestis kohanemiseks (mis toetab sisserändajaid esimeste Eestis veedetud kuude/aastate jooksul praktiliste küsimuste lahendamisel) või
- teabeteenuste kogum (programmi peamine eesmärk on pakkuda võimalust esitada küsimusi ja saada teavet kindlatel teemadel).

Vastus küsimusele, kas programmi tegevused on seatud eesmärkide ja prioriteetide saavutamisel asjakohased, oleneb niisiis ka sellest, kuidas kohanemisprogrammi tõlgendatakse.

Analüüsi tulemusel jõudsimme siiski järeldusele, et sihtnäitajate (osalejate koguarvu ning nende osalejate arvu, kelle eesti keele oskus, praktiline teadlikkus ning teadmised Eestist, Eesti ühiskonnast ja kultuurist on paranenud (vt Tabel 3.2, Joonis 5.2 ja ingliskeelse aruande ptk 4.5.2)) alusel hinnates – on **programm olnud teadlikkuse, teadmiste ning keeleoskuse parandamiseks koolituste läbiviimisel asjakohane**.

Joonis 5.2. Mil määral on kohanemisprogrammis osalemise tulemusel paranenud sinu praktiline informeeritus ja teadmised Eesti riigi, ühiskonna ning kultuuri kohta? (n=844)



Kui programm on täiemahuline lõimumis-/kohanemiskursus (nagu sätestatakse KP määruses), oleks siiski vaja rohkem lõimumist toetavaid tegevusi, nt intensiivsemaid ja personaalsemaid tugiteenuseid lisaks moodulites osalemisele.

Kui programm on teabeteenuste kogum, tuleks välisriigi kodanike vastuste saamiseks mujale suunamise asemel anda neile rohkem otseseid informatiivseid juhiseid-nõuandeid. Samas on Eestis ka teisi organisatsioone ja programme, mis pakuvad välismaalastele kohanemiseks tuge, näiteks Work in Estonia (EAS), rahvusvahelised majad Tartus ja Tallinnas, Integratsiooni Sihtasutus ja vabaühendused.

Programmi üldeesmärgist lähtudes tuleks tegevuste asjakohasuse hindamisel niisiis eesmärgid selgemalt määratleda, sh KP määruses, KP veebilehel ning otsese sihtrühma ja muude sidusrühmadega suheldes ning neile teavet jagades. **Uussisserändajate vajadusi silmas pidades aga ei kasutata programmi potentsiaali lõimumise toetamisel piisavalt**, sest ei toetata sotsiaalset suhtlust, sh kohalikega.

²² Riigi Teataja (31.05.2017). Kohanemisprogramm.

²³ Riigi Teataja (25.06.2015). Kohanemisprogramm

Osalejate esmane tagasiside moodulite ja keeleõppe (sisuliselt kogu programmi) kohta on olnud väga positiivne (eri õpieesmärkidele antud keskmised hinded). Enamik osalejaid on leidnud, et nende praktiline teadlikkus ning teadmised Eesti riigi, ühiskonna ja kultuuri kohta on paranenud (tagasisidevormis esitatud sarnaselt sõnastatud küsimusele antud keskmine hinne; vt ka ingliskeelse aruande ptk 4.5.2). See näitab, et osalejate hinnangul vastavad programm ja koolitused nende vajadustele. Siiski tuleks arvesse võtta teenuste planeerimise põhitõde, et teenuse kasutajad ei hinda peaaegu kunagi oma vajadusi õigesti. See ilmnis ka fookusrühma intervjuudes, kus arutelu käigus kerkis esile mitmeid puuduseid. Seega võib osalejate subjektiivne hinnang selle kohta, kas ja kuidas nad oskuse või teabe omandasid, olla kallutatud ning ei peaks olema ainus teenuste hindamise alus.

Kuigi arenguruumi on mitmes kohas, nt osa kursuste käigus antud teabest ei ole osalejate jaoks asjakohane või on puudulik, osalejate tausta ei võeta piisavalt arvesse (vt ingliskeelse aruande ptk 4 ja järgnevad alapunktid), on programmi ametlikult kehtestatud eesmärgi (vt eespool) ning selle alusel koostatud moodulite sisu seisukohalt **programmi tegevused seatud eesmärkide ja prioriteetide saavutamiseks asjakohased** (sh Eesti ametliku lõimumise arengukava „Lõimuv Eesti 2020“ eesmärkide saavutamiseks).

Kuna KP koolitused põhinevad materjalil ja meetodilistel suunistel, mille on koostanud Expat Relocation, IOM Estonia ning Siseministeerium, uuritakse nende materjalide asjakohasust järgmises alapunktis, sealhulgas KP sisu kättesaadavust ja ülesehitust.

5.1.1. Kättesaadavus

Programm ei ole asjakohane, kui sihtrühm ei saa selles osaleda või kui see on kättesaadav ainult väga vähestele. Inglisekeelse aruande alapunktides 4.5.2 ja 4.5.3 kirjeldati programmi veebilehel sisulisi puudusi (sh koolituste kuupäeva, kellaaja, asukoha ja sisu kohta teabe puudumist), samuti brošüüride/käsiraamatute puudusi ning uussisserändajatega suhtlevatelt inimestelt, nt eri sidusrühmadelt ja osapooltelt (sh ühingute, ülikoolide, vabaühenduste ning Politsei- ja Piirivalveameti esindajatelt) saadud teabe puudulikkust.

Ülalnimetatut viitab **puudulikule kommunikatsioonitegevusele**, mistõttu ei ole kõik uussisserändajad programmist teadlikud (programmis osalenutest 55% (n=884) märkis, et teadlikkus programmist vajab parandamist, Civitta 2019 a uuringu kohaselt 57% (n=280) KP-s mitte osalenutest ei osalenud kuna polnud programmist kuulnud, Praxise WiE 2019 a uuringu kohaselt polnud 80% vastanutest programmist kuulnud²⁴; vt täpsemalt ingliskeelse aruande alapunktist 4.5.3), st programmi kättesaadavus on piiratud. Ka välismaalastega suhtlevate või töötavate sidusrühmade teadmised programmist on puudulikud, mistõttu nad ei kasuta reklaammaterjali (nt trükitud reklaamlehti või veebilehte). See vähendab programmi asjakohasust seda enam, et meie uuring kinnitab, et eri sidusrühmade seas on soov nende materjalide ja koolituste järele olemas.

Kättesaadavuse probleemid on samuti seotud **osalemisreeglite ning suunamis- ja registreerimisprotsessidega**. Inglisekeelse aruande alapunktides 4.5.3 ja 4.6.2 kirjeldatakse erinevaid välismaalaste rühmasid, kes vajavad koolitust, kuid ei vasta osalemisreeglitele. Võttes arvesse programmi eesmärgi (vt ptk 3), riiklikku arengukava „Lõimuv Eesti 2020“ ja üldist kursuste kättesaadavust, st vabade kohtade olemasolu (koolituste tühistamise ning valmisoleku kohta võtta vastu rohkem inimesi või korraldada rohkem kursusi – vt ptk 3.1), tuleks osalemisreeglid uuesti üle vaadata (sellekohased soovitusel on esitatud siinse aruande viimases peatükis). Lisaks tuleks suunamis- ja registreerimisprotsessid ümber kujundada, et

²⁴ Civitta Eesti AS. (2019). Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi ESFi kohanemis- ja lõimumismeetme rakendamise vahehindamine perioodil 2014–2018. Lõpparuanne; Anniste, K., Masso, M. (2019). Work in Estonia sihtrühmade välisvärbamise protsessi kogemuse ja rahulolu uuringud 2019. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

võimaldada kiiret ning mugavat registreerimist ning pakkuda kursuste kohta kiiret ja ajakohast teavet, eelkõige enne seda, kui osalemissoov väheneb (vt ptk 4 ja ingliskeelse aruande alapeatükid 4.1.1, 4.3, 4.4.1, 4.5).

Kõigi hindamiskriteeriumide alusel otsustades on programmi üks peamisi puudusi **koolituste toimumisaeg ja -koht** (vt ingliskeelse aruande alapeatükid 4.4.1 ja 4.5). Hindamistulemused näitavad, et arvestades Eestis elavate ja Eestisse saabuvate sisserändajate arvu, nende geograafilist elukohta (vt ka aruande I osa) ning praeguste KP-s osalejate vajadusi ja arvu, on vaja parandada programmi kättesaadavust, et seda asjakohasemaks muuta. Kuigi Tartu ja Ida-Virumaa koolituste osakaal vastab enam-vähem nendes piirkondades elavate välismaalaste osakaalule, viitavad meie andmed sellele, et üldiselt ei ole transpordiühendused Eestis piisavalt head, et innustada ümbritsevate maakondade inimesi moodulites osalema. Seega võiks olla kasulik korraldada koolitusi muude tõmbekeskuste läheduses ja eri aegadel. Kuid kuna see ei pruugi olla piisav, et innustada rohkem inimesi programmis osalema ja/või parandada nende kohanemisega seotud oskusi/teadmisi, on vaja mitmekesisemat ning mitmekülgsemat teabe levitamist.

Probleemne on ka programmi kättesaadavus erivajaduste või puuetega inimestele. Õieti on kohanemisprogramm neile kättesaamatu. Materjalid, koolitusmeetodid ja KP tervikuna ei ole erivajadustega inimesi kaasav ega nende jaoks kasutajasõbralik.²⁵ See hõlmab teiste seas nii kurte kui ka pimedaid, aktiivsuse ja tähelepanuhäirega inimesi, kelle jaoks võivad koolitused oma pikkuse ja formaadi tõttu olla liiga rasked, ning piiratud liikumisvõimega inimesi, kellele ei pruugi sobida koolituste praegune keskkond/toimumiskoht.²⁶

Mõne kirjeldatud puuduse leevendamiseks saab nimetatud sihtrühmadele pakkuda paremini kujundatud ja sihipärasemaid programme, nt korraldada lühemaid kursusi, mis hõlmaksid kõige olulisemaid teemasid. Sellised kursused võiksid olla kättesaadavad ja neil osalemine lubatud kõigile Eestis elavatele sisserändajatele, mitte ainult uussisserändajatele.²⁷ Võimaluse korral peaks need kursused olema kättesaadavad ka salvestatavate veebiseminaridena või muus formaadis, mis ei nõua osalemist kindlal ajal ja kohas.

5.1.2. Moodulite ülesehitus ja sisu

Sisserändajate ja nendega töötavate või suhtlevate inimestega peetud intervjuude ning fookusrühma arutelude põhjal on kõik praegu kohanemisprogrammiga hõlmatud teemad asjakohased. Samuti käsitletakse koolitustel kõiki uuringu I osas kaardistatud kõige probleemsemaid teemavaldkondi. Siiski peab arvestama, et Eesti olukord, poliitika, reeglid ja õigusnormid ning osalejate vajadused muutuvad aja jooksul (need on muutunud ka võrreldes 2015. aastaga, mil programm välja töötati). Kui võtta arvesse ka vajadust teavitusmeetodeid täiendada, sealhulgas pakkuda lühemaid koolitusi (vt täpsemalt ingliskeelse aruande alapeatükke 4.1.1, 4.2.3 ja 4.4.1), tuleks teemade asjakohasus uuesti põhjalikult üle vaadata.

Seejuures tuleks teenuseosutajatele ka edaspidi tagada paindlikkus ja vabadus, kuna nad valdavad oskusteavet, mida Siseministeeriumil ei pruugi olla ning mis võimaldab neil teha muudatusi vastavalt sihtrühma vajadustele. Tuvastasime kolm peamist valdkonda, milles tuleks parandusi teha:

- baasmoodul: tuleb pakkuda lühemaid ja kättesaadavamaid baasmooduli koolitusi kõigile sisserändajatele, kes on elanud Eestis kuni 5 aastat (sh Eesti kodakondsusega tagasipöördunud), kuid ainult lühikese aja jooksul pärast nende Eestisse saabumist;
- muud teemamoodulid: tuleb tagada, et eri teemamoodulite vahel oleks vähem teemade kordamist, mis aitaks muuta koolitused asjakohasemaks ning samas lühemaks, sihipärasemaks ja paremini kättesaadavaks;

²⁵ Siia hulka ei arvata pagulasi kui eraldi inimrühma, kelle jaoks on Rahvusvahelisel Migratsiooniorganisatsioonil spetsiaalne moodul/koolitus.

²⁶ Vt täpsemalt ingliskeelse aruande ptk-d 4.2 ja 4.3.

²⁷ See vajadus toodi välja ka Civitta Eesti AS 2019 aruandes "Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi ESFi kohanemis- ja lõimumismeetme rakendamise vahehindamine perioodil 2014–2018".

- keeleõpe: inimesed vajavad erineva intensiivsusega kursuseid; kuna tase A1.1 ei ole programmi eesmärkide täitmiseks piisav, on asjakohane kõrgemal tasemel keeleõpe (riik on välja töötamas ja rakendamas taset A2).

Leidsime, et tuleks parandada kõigi moodulite sisu, näiteks lisada rohkem praktilist teavet. Kuna koolituse aeg on piiratud, tuleks mõni teema jätta käsiraamatu abil (ja/või muus vormis) iseõppimiseks, eriti teemade või üksikasjade puhul, mis ei ole sihtrühma jaoks kõige asjakohasemad. See jätkaks rohkem aega praktilise teabe jagamiseks. Mitu intervjuueeritud eksperti tõi esile võimaluse õpetada teemamoodulite raames rohkem eestikeelset sõnavara ja/või käsitleda keeleõppekursustel rohkem valdkondlikke teemasid. See aitaks pakkuda osalejatele asjakohasemaid või kasulikumaid koolitusi.

Intervjuud ja vaatlustulemused näitavad, et pärast kahte aastat Eestis elamist väheneb motivatsioon koolitustel osaleda. See näitab, et kohanemisprogrammi asjakohasus väheneb, kuna osalejad leiavad teavet ning abivahendeid kohanemiseks ja lõimumiseks mujalt (sh isiklikust igapäeva elu kogemusest Eestis). Seega võib programmi pidada asjakohaseks niivõrd, kui võrd koolitustel osaledes ja teiste kogemustest kuulates omandatud teadmised võivad vähendada negatiivseid kogemusi. Samas tuleb leida lisavõimalusi inimeste võimalikult kiireks programmi kaasamiseks pärast nende Eestisse jõudmist.

5.2. Tulemuslikkus ja mõju

Tulemuslikkus: Kas sekkumise eesmärgid saavutatakse? Kui suur on programmi tulemuslikkus või mõju võrreldes kavandatud eesmärkidega?

Mõju: Kas sekkumine aitab kaasa kõrgema taseme arengueesmärkide (soovitavalt üldeesmärgi) saavutamisele? Millisel määral mõjutab sekkumine sihtrühma või mõjutatud isikute üldist olukorda?

Programmi tulemuslikkuse ja mõju hindamisel võrreldakse kavandatud ja saavutatud eesmärgid ning analüüsitakse ka selliseid mõjusid, mis ei ole või ei tarvitse olla sihtnäitajatega otseselt seotud. Kuigi programmil on potentsiaali mõjutada laiemat inimeste ringi kui ainult selles osalejad, keskendub analüüs peamiselt osalejatele, kuna tööandjad, ülikoolid ja muud seotud osapooled programmimaterjale pigem ei kasuta (vt ingliskeelse aruande alaptk 4.1.8).

2018. aasta KP seirearuande kohaselt **ületati 2018. aasta eesmärgid** (osalejate arv, paranenud oskuste ja teadlikkusega osalejate arv) enam kui 1,7 korda (vt ptk 3.1 ja Tabel 3.2). Sellest aspektist vaadatuna on programm olnud tulemuslik.

Teadlikkuse kasv näitab esialgse lühiajalise mõju olemasolu. Teadlikkuse kasvu peaks aga hindama koolitajad, näiteks testide kaudu, mitte osalejad ise, sest enesehindamine ei anna täpset ülevaadet osalejate teadmiste tasemest pärast koolitust. Lisaks lühiajalisele mõjule peaks hindama või jälgima ka pikaajalist mõju, näiteks tööelu hinnates, mis nõuaks nii esialgse lühiajalise mõju hindamist kui ka 1–12 kuu jooksul pärast mooduli läbimist konkreetsema tagasiside küsimist.

2019. aasta kevadel elas Eestis 31 200 uussisserändajat, kellel oli õigus programmis osaleda, ning nende osalemismäär oli umbes 15%. Niisiis ei pruugi programm olla saavutanud seatud eesmärgid. Samas võib eesmärkide sidumine osalemisõigusega isikute osalusprotsendiga raskendada ressurside planeerimist, mistõttu on soovitatav käsitleda selliseid eesmärgid mitteametliku eesmärkidenä, mis on abiks programmi tõhususe hindamisel. Kuigi näitajate sihttasemeid tuleks rände kasvades kohandada, viitavad kõik meie praegusel uuringul põhinevad näitajad, et **programm on avaldanud positiivset mõju enamikule osalejatele ning nende teadmistele Eestist ja eesti keelest** (vt ingliskeelse aruande ptk 4.3).

KP tagasisidestatistika näitab, et KP õpieesmärgid on suuremas osas saavutatud – olenevalt inimesest ja tema isiklikest vajadustest. Samas aitaks mitmekülgsemate ja interaktiivsemate meetodite kasutamine ning täiskasvanute koolitamise teadmiste olemasolu (sh kuidas koostada häid slaide) suurendada osalejate

pühendumust programmile ning saavutada õpieesmärgid täismahus (vt ingliskeelse aruande ptk 4.3.1.1). Intervjuud ja avatud vastused tagasisideküsimustikes näitavad, et mitte kõik osalejad, kes on küll koolitustega üldjoontes rahul, ei omanda oskusi, mida neil võib tulevikus vaja minna. Näiteks ei ole kõik KPs osalenud inimesed veendunud, et ID-kaart ja mobiil-ID võivad neile Eesti igapäevaelus vajalikud ja kasulikud olla. Üks võimalus selles osas koolituste kvaliteeti parandada oleks koolitajate protsessianalüüsi teostamise toetamine (nt koolitused ja protsessihindamise küsimustikud), mis aitaks selgitada välja, mida peaks järgmisel korral parandama. Sageli juhiti tähelepanu ka sellele, et veebilehelt settleinestonia.ee ei leia infot või lahendusi juba tekkinud probleemidele (vt ka ingliskeelse aruande ptk 4.5.2).

Intervjuud eri sihtrühmadega näitavad, et õpieesmärkide saavutamiseks on ilmselgelt vaja ka kõrgema taseme eesti keele kursuseid, kuna A1.1 tasemest ei piisa igapäevaelus edukalt hakkamasaamiseks.

Nagu eelnevalt ja aruande I osas toodud, muutuvad Eestis viibivate välismaalaste vajadused ja võimalused aja jooksul. Niisiis aitaks välismaalastel paremini kohaneda isiklikum lähenemine (sh erinevad teabe edastamise viisid) ja kui võimalik, tuleks rohkem rõhku panna tegevustele, mis soodustavad pikemas perspektiivis Eesti ühiskonda lõimumist (sh rohkem läbikäimist kohalike inimestega).²⁸

Nagu eespool toodud, jääb programmi üldeesmärk segaseks. Määruse järgi on eesmärk rändeprotsessi, kohanemise ja hilisema lõimumise toetamine (vt ka ingliskeelse aruande ptk 4.6.3). On keeruline hinnata, mil määral on programm aidanud neid eesmärke saavutada, eriti mis puudutab lõimumise toetamist, kuna lõimumist peetakse enamasti pikaajaliseks protsessiks, mis kestab vahel isegi mitu põlvkonda. **Kohanemisprogrammi eesmärkide selgem sõnastamine** aitaks paremini tagada programmi edukust. Veelgi enam, see võiks olla abiks ka programmi ülesehituse parandamisel, kuna KP eesmärgi täpsem sõnastus annaks programmi läbiviijatele selgema ja kindlama arusaamise programmi tugevatest ja nõrkadest kohtadest.

Programmi mõju saaks suurendada ka aktiivse **kommunikatsioonitegevuse** kaudu (kommunikatsioonipartneri abiga, vt ka ingliskeelse aruande ptk 4.1.4). Esiteks kasvataks see teadlikkust programmist ja osalemistingimustest. Teiseks parandaks osalejate arvu kasv kogemuste jagamise ja/või suhtlusringkondade loomise võimalusi. Kolmandaks, kui tööandjad, ülikoolid ja teised (uus)sisserändajatega kokkupuutuvad organisatsioonid saaksid programmi kohta korrapäraselt selgesihelist informatsiooni, võiks programmiga liituda ja/või vajaliku informatsiooni (nt läbi digitaalste või paberkujul käsiraamatute) saada rohkem inimesi ning seega suureneks ka programmi mõju. Praegu aga on selgelt näha, et **puudub ülekanduv mõju**²⁹ ehk mõju muudele osapooltele,³⁰ kuna Eestis teatakse programmist vähe (ka osa tööandjaid, kes välismaalasi palkavad, ei ole programmist teadlikud). Seega üldiselt ei kasutata programmi materjale väljapool programmi, nt ettevõtetes, ülikoolides või vabaühendustes välismaalastele Eesti või KP tutvustamiseks, olgugi et see oleks kasulik (vt ka ingliskeelse aruande ptk 4.1.8).

Mõju seisukohalt on sama olulised korralduslikud küsimused, mis puudutavad näiteks rühma suurust, koolituse toimumisaega ja -kohta ning registreerumisel ja pärast kursust toimuvat suhtlust. Rühm ei tohi olla liiga väike, sest siis ei ole omavahel piisavalt erinevaid kogemusi jagada, ega ka liiga suur, sest siis ei pruugi jääda aega tegeleda iga kerkinud küsimusega ja koolituse mõju võib väheneda. **Mida suurem on programmis osalevate välismaalaste arv, seda suurem on koolituste üldine mõju.** Sellele saab kaasa aidata korraldades koolitusi erinevates asulates ja pakkudes suuremat valikut toimumisaegu (parem kättesaadavus).

²⁸ Vt ka Civitta Eesti AS (2019). *Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi ESFi kohanemis- ja lõimumismeetme rakendamise vahehindamine perioodil 2014–2018*. Lõpparuanne, lk 46.

²⁹ Vt Manuela, A., Vincenzo, D. (2010). *Program Evaluation and Spillover Effects*.

³⁰ Kui jätta kõrvale kaudne mõju välismaalastega tegelevatele inimestele. Kuna välismaalased on eri aspektidest teadlikumad, on neile kergem valikuvõimalusi selgitada ning neil peaks olema väiksem vajadus sotsiaaltoetuste järele, sest nad saavad ise hakkama.

Teine aspekt, mis KP mõju vähendab, on õpimeetodite/-vormide vähene mitmekesisus (nt pikemate ja lühemate kursuste kombineerimine, veebiseminarid, koolituste salvestamine või õppevideod; vt ka ingliskeelse aruande ptk 4.4.1 ja 4.5). Niisiugune mitmekülgus vastaks kasutajate erinevatele soovidele ja vajadustele ning aitaks programmi uussisserändajate seas laiemalt tutvustada.

Lisaks sellele aitavad **selgelt sõnastatud eesmärgid, osalemisreeglid, registreerumisprotsess ning selge kommunikatsioon pärast koolitusi** suurendada esimest korda koolitusel osalejate hulka ning just nende isikute arvu, kes osalevad rohkem kui ühe mooduli koolitustel (st korduv programmis osalemine). KP moodulitele registreerimise protsessi edasiarendamine on keskse tähtsusega, kuna võimaldaks enne koolituse algust välja selgitada osaleja kõige olulisemad vajadused (ja Eesti kohta olemasolevad teadmised) ning sellest lähtuvalt tegeleda tema vajadustega parimal võimalikul viisil, tuvastades (nt eeltäidetud nimekirja abil) teemad, mille puhul ta vajab lisainfot, tuge või nõustamist. Selle põhjal saaks osalejale soovitada konkreetsetel kuupäevadel toimuvaid koolitusi. Teatud mõttes toimiks protsess sel juhul praegusega võrreldes vastupidises suunas – osaleja *annab teada* oma soovidest, see info kogutakse kõikidelt potentsiaalsetelt osalejatelt teatud aja jooksul kokku ning osalejatele pakutakse seejärel neile kõige paremini sobivad moodulid ja ajad.³¹ Kuna inglise keelt kõnelevad välismaalased võivad osata ka vene keelt ja vastupidi, peaks kõikides keeltes toimuvate koolituste info olemas olema nii KP veebilehe vene- kui ka ingliskeelses versioonis.

Olukorras, kus programmi läbiviimiseks on piisavalt ressursse (nt saab koolitada kõiki soovijaid) ning vajadus koolituste järele on suur ka nende inimeste seas, kes praegu ei osalemistingimustele ei vasta, tuleks **koolitusel osalemise reeglid uuesti üle vaadata**.

Ka üksnes programmi baasmooduli sihtrühma laiendamine võiks kiirendada kogu Eestis elavatest välismaalastest koosneva sihtrühma kohanemisprotsessi ning vähendada võimalikke negatiivseid kogemusi ja edaspidiseid lõimumisraskusi. See puudutab eelkõige sisserändajaid, kes saavad Eestisse lühiajalise D-viisiga ning kellel ei ole praegu õigust saada peaaegu ühtegi riiklikku teenust. Samas võivad saada ja sageli saavadki lühiajaliste sisserändajatena saabujad üsna kiirelt pikaajaliselt riigis viibivateks sisserändajateks.

Samuti selgus läbi viidud intervjuudest, et programmi järele on suur vajadus ka isikutel, kellel on sünnijärgne Eesti kodakondsus, kuid kes ei ole Eestis elanud või on lahkunud juba aastaid tagasi. Meie uuring kinnitab ka teiste uuringute järeldust,³² et lühiajalise viisiga inimestel, välisüliõpilastel, diplomaatidel ja nende pereliikmetel, aga ka välismaalastel, kes on Eestis viibinud kauem kui viis aastat või on juba programmi koolitustel osalenud, peaks olema õigus vähemalt mõne mooduli koolitustel (uuesti) osaleda (vt ka ingliskeelse aruane ptk 4.4.1).

Inimesel võib olla huvi sama mooduli koolitustel uuesti osaleda, näiteks juhul, kui tema vajadused on võrreldes esimese korraga muutunud (ta on lapseootel, lapsevanemaks saanud, ülikooli õppima asunud, töötuks jäänud (nt majanduslanguse ajal) vms). Praegusel kujul ei arvesta KP inimeste erinevate elutsüklitega ning mõnda aega Eestis viibinud välismaalaste jaoks muutub programm suuremas osas kasutuks (vt ingliskeelse aruande ptk 4.4.1 ja 4.5).

Koolituse lõpus omandatud teadmiste kontrollimine ja koolituse kohta tagasiside andmine on moodulite olulised osad. Esimene aitab toetada ja kontrollida kursuse raames teadmiste omandamist, teine annab koolituste edasiseks arendamiseks vajalikku infot. **Mõju osalejatele ja koolitustele on aga suurem, kui**

³¹ Tuleks kaaluda ka selliste küsimuste esitamist ettevalmistavalt *enne* mooduli algust, nt veebilehe kaudu registreerimisel. Näiteks tagasisideankeedi küsimuse nr 2 („Teie hinnang koolituse õpieesmärkide saavutamise kohta. Koolituse tulemusel Te:“) saaks ümber sõnastada ning kasutada seda osalejate vajaduste väljaselgitamiseks enne koolituse algust. Sellest lähtudes saaks inimesi vastavalt nende vajadustele, soovidele või teadmistele Eesti kohta suunata erinevate moodulite juurde.

³² Vt nt Civitta Eesti AS (2019). *Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi ESFi kohanemis- ja lõimumismeeetme rakendamise vahehindamine perioodil 2014–2018*. Lõpparuanne, lk 59–60.

tagasiside saamisel kasutatakse või kombineeritakse erinevaid meetodeid (vt ingliskeelse aruande ptk 4.1.1 ja 4.2.4.4). Vaatluse põhjal võime väita, et sageli ei võeta tagasisideankeedi täitmist tõsiselt. Täidetud tagasisideankeetide kohta võib üldistatult öelda, et enamik osalejaid hindab koolituse kõiki osiseid viiepallisüsteemis hindega viis täpsustusi lisamata, mis muudab küsitavaks, kui tõsiselt tagasiside andmisesse suhtutakse.

Kui tagasisideankeet täidetakse kiiruga koolituse lõpus, tõsisemalt küsimuste sisule mõtlemata ja hindeid lahti seletamata, võib formaalsuse täitmiseks ankeetide väljajagamise asemel palju kasulikum olla küsida üks või kaks avatud vastusega küsimust. Et mõista ka seda, miks kõigist osalemisõigusega inimestest vaid kümnendik otsustab KP koolitustel osaleda, võiks kaaluda võimalust lisada ankeeti küsimus, kuidas osaleja programmi kohta kuulis, ning vastuste põhjal kommunikatsiooni parandada.³³ Saadud tagasisidet tuleks kombineerida koolitajate enesehindamisega koolitusprotsessiga seotud küsimustes ning võimaluse korral ka pikemaajalise mõju uuringutega (nt küsida tagasisidet kuus kuud pärast koolitusel osalemist, uurida töötamise kohta), et koolituste mõju paremini mõista.

Osaleja käsiraamatuid peetakse oluliseks allikaks, kust vajaduse korral uuesti infot otsida. Mitmed eksperdid nõustuvad, et selliste materjalide jagamine on vajalik, kui osalejatele antakse pikkade koolituspäevade jooksul järjest palju infot, mida kõik ei pruugi kohe täielikult omandada. Käsiraamatud ei ole aga kuigi mugavad kasutada ega anna infot edasi parimal võimalikul viisil (vt ka ingliskeelse aruande ptk 4.2.3) – vahel on infot kas liiga palju või liiga vähe, raamatuid ei ole mugav kaasas kanda ja need ei ole selgelt kirjutatud.

Kaardistasime alljärgnevad võimalused käsiraamatute kasutajasõbralikkuse parandamiseks ning seeläbi ka programmi mõju suurendamiseks.

- 1) Töötada välja uut tüüpi, praktilisemas ja arusaadavamas formaadis käsiraamat, mis sisaldaks ligipääsetavat ja kergesti loetavat ülevaadet Eesti eluga kohanemise kõige olulisematest aspektidest. Kuigi mõnda teemat käsitletakse mitme mooduli koolitustel, ei ole tarvis kogu infot ühte käsiraamatusse mahutada. Väiksem (kuid paksem ja tugevam) käsiraamat oleks aga siiski hea alternatiiv, mis võimaldaks osalejatel kerge vaevaga leida üldisemat teavet Eestis elamise kohta ilma vajaduseta eri moodulite käsiraamatuid kasutada. Niisugust (nt spiraalköites) A5 või mõnes muus eriformaadis käsiraamatut oleks lihtne kaasas kanda, see oleks praktiline ja võimaldaks infot esitada graafilisemalt. Kirjeldatud üldise käsiraamatu võiks välja jagada koos juba olemasolevate temaatiliste käsiraamatutega, kuid see võib olla ka ainus trükise kujul osalejatele jagatav käsiraamat. Temaatilised käsiraamatud oleksid sel juhul ainult veebipõhised. Eestisse elama asumiseks olulist üldinfot koondavat ülevaatlikku käsiraamatut saaks kasutada ka kohanemisprogrammi tutvustamiseks, kutsumaks välismaalasi programmiga liituma. Käsiraamat võiks toimida teenuse esmatuvustusena, mille saaks Politsei- ja Piirivalveameti teeninduspunktist koos ID-kaardiga või isegi juba PPA-sse või kohalikkude omavalitsusse registreeruma ja elamisluba/ID-kaarti taotlema minnes.
- 2) Lisada kõikidesse moodulikäsiraamatutesse Eestisse elama asumise kohta põhiteavet koondav rubriik (sarnaselt kõikides käsiraamatutes leiduva elamislube käsitleva rubriigiga). See lähenemine tagaks põhiteabe olemasolu, olenemata sellest, millise mooduli osaleja valib. Samas tekib küsimus, kas eraldi baasmoodul oleks sel juhul vajalik või kas see oleks vajalik praeguses ülesehituses ja mahus.
- 3) Kõikide moodulite koondamine ühte käsiraamatusse nii, et igale moodulile oleks pühendatud eraldi osa. Moodulid on kohanemisprogrammi kui terviku elemendid. Selle kontseptsiooni põhjal saaks koostada mahukama käsiraamatu, kus iga moodulit käsitletak eraldi osas ning lisataks ka Eestisse elama asumise üldine juhend. Põhjaliku ettevalmistuse korral võiks käsiraamatust saada hinnatud abivahend Eesti eluga kohanemiseks ning eri käsiraamatute kokkupanemine võiks ajendada osalejaid kõik mooduleid läbima.
- 4) Kujundada käsiraamatud ümber abivahendiks, mida osalejad saaksid kasutada koolituste käigus. Käsiraamatute kasutamine koolituste käigus oleks suurel osal koolitaja õpetamisstiilist ja materjalile lähenemisest. Võimalik lahendus on ka käsiraamatute ümberkujundamine

³³ Alates 2019. aastast küsitakse seda vähemalt keelekursuste alguses.

interaktiivseteks juhenditeks või töövihikuteks, mis sisaldaks spetsiaalselt väljatöötatud tegevusi, küsimusi, ruumi märkmete jaoks, lühikesi harjutusi jms.

- 5) Koostada ja uuendada käsiraamatud koostöös neis käsitletavate teemadega tegelevate organisatsioonide esindajatega. Kuigi kõige olulisem info on käsiraamatutes olemas, on parandamisruumi, mis näitab, et uuendusprotsessi tuleks kaasata rohkem eksperte. Sisu uuendades tuleks silmas pidada järgnevat kolme küsimust:
 - i. Kas kogu vajalik teave on esitatud?
 - ii. Kas kogu vajalik teave on esitatud õige pealkirja all?
 - iii. Kas kogu teave on esitatud parimal võimalikul viisil?

Kõiki esitatud soovitusi saab rakendada olemasolevate käsiraamatute parandamisel. Seejuures tuleb aga arvestada, et puutepunktina on koolitusmaterjalid vaid üks osa teenuse tervikstruktuurist. Seetõttu tuleks käsiraamatute muutmisel järgida teenuse üldist loogikat. Programmi mõju suurendamiseks **tuleks koolitusmaterjale arendada nii, et need toetaksid valitud õppemeetodit, suurendaksid brändi ühtsust ning parandaksid info edastamist.** Niisiis on äärmiselt oluline, et käsiraamatuid kohandataks vastavalt programmi struktuuris, koolitusmeetodites ja kohanemisprogrammis üldiselt tehtavatele muudatustele.

Koolitustel klassiruumis näidatavate videote eesmärk on tutvustada eri asjaajamist ja teenuseid, muuta koolituse rütmi vaheldusrikkamaks ning näitlikustada õpitud materjali, suurendades nii koolituse mõju, kuid praegu ei kasutata seda võimalust piisavalt (vt täpsemalt ingliskeelse aruande ptk-st 4.2.4.3).

Eestisse saabuvad ja Eestis elavad välismaalased vajavad praktilist infot ja tegevusjuhiseid, mis aitaks neid igapäevategevustes. Videoformaadil on mitu eelist, see võimaldab esitada palju infot lühikese ajaga, materjali saab selgemaks monteerida ning osalejad saavad seda vaadata uuesti nii mitu korda kui soovivad. See kõik muudab info omandamise tõhusamaks. Niisiis on välismaalaste eesseisvast tegevusest videote abil ülevaate andmine kasulik vahend koolituse mõju suurendamiseks. Tuleks teha rohkem lühikesi õppevideoid, kust välismaalased leiaks linke ja informatsiooni sageli küsimusi tekitavate teemade ja asjaajamise kohta. Kõik kohanemisprogrammi videod peaksid asuma ühel veebilehel või ühel programmi sotsiaalmeediakontol ning videote lingid peaksid kasutatavuse ja mõju suurendamiseks olema esitatud ka käsiraamatutes. Videote hea kvaliteedi ja ühtse ilme tagamine suurendab nende kasulikkust.

Interaktiivsete meetodite, sh video laiem kasutamine vähendab moodulis teistele tegevustele kuluvat aega. Vaatluste põhjal jõudsime järeldusele, et koolituste väärtuse ja mõju suurendamiseks peaks slaidide asemel keskenduma rohkem praktilistele tegevustele, kogemuste jagamisele ja eluliste probleemide lahendamisele (vt ka ingliskeelse aruande ptk 4.2.4). Seda toetavad vähema teksti ja rohkemate visuaalsete elementidega slaidid, mis annavad edasi lihtsamini mõistetavat infot, ning arusaam, et iga pisiasja ei ole vaja käsitleda – nii jääb rohkem aega küsimuste ja kommentaaride jaoks.

Lisaks peaksid koolitajad mooduli esimesel kohtumisel pöörama rohkem tähelepanu küsimuste ja teemade väljaselgitamisele, mida osalejad tahaksid arutada. Selleks võib luua näiteks märkmepaberite seina (vt ingliskeelse aruande ptk 4.3.1). Teenusepakkuvalt vajatakse sel juhul rohkem tuge, kuna koolitajad töid intervjuudes välja, et eelnev info rühma suuruse ja osalejate kohta võiks suurendada koolituse tulemuslikkust ja mõju. Ka koolitajate oskuste täiendamine multikultuurises keskkonnas õpetamise ja andragoogika vallas (sh enese- ja protsessialüüsi oskuste täiendamine) võiks aidata eri tegevuste ja teemade vahel tasakaalu leida.

5.3. Tõhusus

Kas eesmärgid saavutatakse säästlikult? Kas süsteem vajab muutmist?

Programmi tõhususe hindamisel võrreldakse programmi praegusi tegevusi ja protsesse alternatiividega, et välja selgitada, kas praegune lahendus on kõige tõhusam. Hindamisel ei käsitleta programmi rakendamise kulusid.

2018. aasta seirearuande kohaselt täideti aastaks 2018 seatud eesmärgid (vt ptk 3.1 ja Tabel 3.2). **Sellele vaatamata on mitu võimalust kohanemisprogrammi tõhustamiseks.** Nagu eelneva analüüsi käigus (vt eelnevad alapeatükid ja ingliskeelse aruande ptk 4) näidatud, on kohanemisprogrammi tõhususe põhjalik hindamine keeruline, kuna programmi määruuses nimetatakse nii rändeprotsessi, kohanemist kui ka lõimumist, kusjuures tegevuste elluviimisega (peamiselt teabe levitamisega) seoses on rõhuasetus peamiselt kohanemisel (vt täpsemalt ingliskeelse aruande ptk 4.6.3).

Koolituste (teemamoodulite) praktilise rakendamise alusel otsustades on **programmi põhieesmärk soodustada kohanemist, andes ülevaate olulisimast infost – mida kust saab.** Uuring näitab, et koolituste käigus antakse küll osalejatele kõige olulisem esmane informatsioon, kuid soovitame ka muudatusi (vt eelnevaid alapeatükke ja ingliskeelse aruande ptk 4.2).

Samuti on enamik osalejaid programmiga rahul ja soovivad seda ka teistele välismaalastele (vt täpsemalt ingliskeelse aruande ptk 4.5.2), mis näitab, et suurem osa eesmärgid on saavutatud. Samas ei tarvitse programm olla niisama tõhus osalejate puhul, kes on Eestis viibinud juba mõnda aega, sest siis võib jagatav informatsioon olla vähem väärtuslik, kuna osaleja on selle juba interneti, isikliku kogemuse, kontaktide vms kaudu omandanud. Samuti on mõnevõrra küsitav, kui suurt osa õpitavast informatsioonist tegelikult kasutatakse näiteks kuus kuud pärast koolitust ning kas osalejad kohanevad ja lõimuvad edukamalt. Kahjuks ei ole meie uurimistööst ja andmete kogumine võimaldanud neid hüpoteese ei kinnitada ega ümber lükata.

Samas näitab meie uurimus, et tühimõju³⁴ ei ole 100%, sest vähemalt isikute puhul, kes liituvad programmiga vahetult pärast Eestisse saabumist, võivad koolitused lõimumisaega oluliselt lühendada ja negatiivseid kogemusi vähendada. Seega iseloomustab **programmi aja- ja kvaliteedialane täiendavus**,³⁵ need aga on tõhusta kohanemise ja lõimumise puhul põhitegurid.

Lisaks keeleõppele, mis on tavaliselt igasuguse kohanemis-/lõimumisprotsessi keskne osa, **on programmil potentsiaali soodustada ka lõimumise muid aspekte ilma märkimisväärsete lisakuludeta** (vt ka 5.2). Esialgu toetavad koolitajad sisserändajate sotsialiseerumist, sest enamasti ei ole äsja Eestisse saabunud peaaegu üldse kokkupuuteid kohalike elanikega (vt täpsemalt ingliskeelse aruande ptk 4.4.1 ja 4.5). Nagu intervjuudes mõningate koolitajate ja ekspertide poolt välja toodud ning nagu võib näha ka teiste riikide näidete varal (vt ingliskeelse aruande ptk 8), peaks pikaajalise lõimumise toetamiseks julgustama kohalikega kontakti loomist, näiteks läbi kultuuriürituste külastamise, kohalike seast mentori hankimise või vabatahtlikuks olemise, nagu on ka kavandamise käigus ja valideerimisseminaril välja toodud.

Mitmel Eesti organisatsioonil on ka oma programmid välismaalaste toetamiseks, kuid **välismaalaste teavitamise vallas ei tehta peaaegu üldse koostööd ega jagata vastastikku kogemusi.** Eri toimijad (sh kohanemisprogrammis osalejad) ei tea, et kohanemisprogrammi materjalid on veebis kättesaadavad (vt ka ingliskeelse aruande ptk 4.1.8). Kui igal organisatsioonil oleks oma programm kohanemise soodustamiseks, oleks tegu ressursside raiskamisega, mis vähendaks ühtse kontaktpunktina toimiva riikliku programmi (KP) mõju ja vajalikkust. Seepärast on vaja kaardistada sarnased olemasolevad teenused ja nende erinevused (vt aruande I osa) ning keskenduda teenusepakujate koostööle, tagamaks kõikidele võõramaalastele vajaliku toetuse.

Kohanemist soodustava põhiteabe jagamiseks on palju võimalusi, nt veebis materjalide jagamine, kindlatel teemadel lühemate töötubade korraldamine, täiendavate veebiseminaride ja seminaride läbiviimine (vt ingliskeelsest aruandest nt ptk 4.3.1), kuid suuremat osa neist võimalustest

³⁴ Tühimõju tähendab sekkumise mõju, mis oleks ilmnunud ka ilma avaliku sektori toetuseta. Vt täpsemalt nt Scottish Enterprise Economic Impact Guidance (2014). *Impact Deadweight*.

³⁵ Täiendavus väljendab poliitilise sekkumise tagajärki – kas sekkumisel on mõju, võrreldes lähteolukorraga (st mis juhtuks ilma poliitilise sekkumiseta).

kohanemisprogrammi koolituste raames praegu ei kasutata. Kuigi praeguse formaadi mõne teisega asendamine ei ole vajalik ega otstarbekas, võiks valikuvõimaluste mitmekesistamine vähendada olukordi, kus koolitusi tühistatakse vähese registreerunute arvu tõttu (mõnikord vaid mõnepäevase etteteatamisega), ning vähendada ka programmi kulusid ühe inimese kohta, kuna rohkem inimesi võtaks programmist osa ja kasutaks programmi jaoks loodud materjale. **Mitme nimetatud võimaluse kombineerimine aitaks mitte ainult programmi kättesaadavust parandada**, vaid annaks osalejatele ka võimaluse koolituste praeguse graafikuga võrreldes varem informatsioonile ligi pääseda.

Mõju oleks eriti oluline suvel, sest siis kohanemisprogrammi teemamoodulite koolitusi tavaliselt ei toimu. Samuti näitab meie uurimus, et kohanemise soodustamiseks tuleks Eestisse tulla kavatsevatele isikutele koostada enne saabumist kasutamiseks mõeldud (digitaalsed) materjalid (lahkumiseelne teenus). See võiks aidata ka programmi tutvustada ja põhiteabega kiiremini tutvuda (vt ka ptk 6).

Sekkumiseks vajalike ressursside puhul on olulisemad tõhusust piiravad asjaolud ka **programmiga seotud toimijate suur hulk ja nende ülesannete puudulik mõistmine, vastastikune sõltuvus ning suur tööülesannete maht, mida saaks automatiseerida**. Kuigi teenusepakkujate hulka on juba vähendatud (vt ingliskeelse aruande ptk 4.1.2), puututakse programmis osalemise käigus kokku mitme erineva osapoollega (vt ptk 4). See on üks programmi tõhusust ohustavaid tegureid, sest programmi eri ülesannete haldamine ja tegevuste kommunikatsioon võiks olla kulutõhusam ja mõjusam, kui seda teeks või selle eest vastutaks üks osapool. Sel juhul oleks ühtlasi strateegilise kommunikatsiooni teostamiseks võimalik paremini mõista, millist informatsiooni üks või teine isik on saanud, ning tagada, et kõik uussisserändajad oleks programmi olemasolust teadlikud.

Uurimus näitab, et eri osapoolte koostöö ja vastastikune kogemuste jagamine on puudulik – mitu osapoolt viib läbi sarnaseid tegevusi ja koostab sarnaseid materjale, mis viitab tõhususe parandamise võimalusele. Kuigi kohanemisprogrammi suunised on juba olemas, võiks kasu olla kõigile teenusepakkujatele kättesaadava n-ö teenuste käsiraamatu koostamisest, milles oleks selgelt välja toodud iga osapoolte vastutusala. Samuti võiks käsiraamatus kirjeldada teenuste protsessi ja eesmärgi, nii et kõik osapooled mõistaks, millised ülesanded nendepoolset panust nõuavad, millistest ülesannetest nad sõltuvad ja millised on koostöövõimalused. Lisaks soovitame teenusepakkujatel korrapäraselt koostuda (nt kaks korda aastas), et kogemusi jagada ning leida ühiseid võimalusi kohanemisprogrammi asjakohasuse, tõhususe ja mõju suurendamiseks. Ideaalis võiksid koostumistest osa võtta kõik teenusepakkujad, kuna kohanemisprogrammi nägemine eri vaatenurkadest võiks anda terviklikuma ülevaate probleemidest, olukordadest ja vajalikest muudatustest.

Tõhusust parandades saaks ka **vähendada kohanemisprogrammiga seotud kulutusi**. Näiteks saaks ja tuleks automatiseerida PPA poolt programmis osalemise õiguse kontrollimisel tehtav töö (vt täpsemalt ingliskeelse aruande ptk 4.1.6). Olgugi et Expat Relocationi poolt osalejatele saadetavad e-kirjad on automatiseeritud, tuleks vähemalt osa neist ka ühte koondada (vt ingliskeelse aruande ptk 4.1.1.3), eriti kui isik registreerub samal ajal mitmele koolitusele. Mida rohkem informatsiooni välja saadetakse, seda tõenäolisemalt võib osa saajale lühikese aja jooksul laekuvast suurest kirjade hulgast kaduma minna ning kommunikatsioon ei pruugi enam tõhus olla.

Mitmed eksperdid ning tööandjate, ühenduste ja ülikoolide esindajad **seadsid kohanemisprogrammi kommunikatsioonitegevuste tõhususe kahtluse alla. Osapoolte seas tundub programmi kohta teadlikkuse puudumine olevat üsna laialdaselt levinud**. Eeldame, et 2019. aasta suvel tööd alustanud uue kommunikatsioonipartneri tegevuse tulemusel kasvab ka teadlikkus programmist. Samas tuleb astuda samme vältimaks sarnaseid olukordi nagu 2018. aastal, kui kohanemisprogrammi strateegiat ja kommunikatsiooni ei koordineeritud.

Kohanemisprogrammidele tuleks kasuks ka eri osapoolte, sidusrühmade ja kolmandate osapoolte sagedasem omavaheline suhtlemine, mis toetaks hästi toimivat ja süstematiseeritud organisatsioonistruktuuri. Näiteks

andsid osad küsitletud tööandjad mõista, et nendega võiks sihtrühmadele informatsiooni jagamiseks rohkem koostööd teha.

Lisaks võiks olla kasulik pöörata rohkem tähelepanu brändile, kuna **eri puutepunktide ühtne kujundus ja programmi terviklik identiteet aitaks suurendada nähtavust ja seeläbi ka lihtsustada kommunikatsioonitegevusi.**

Teenuste kujundamisel oleks ka tagasiside osas võimalik kulusid vähendada. Praegu täidetakse tagasisideküsimustikke paberil ja ehkki on võimalus ka e-kirja teel vastata (küsimustiku pdf-versioon nendele, kes kursuse lõpus paberil ei vastanud), ei lähe vastused otse andmebaasi, mida ministeerium või teenusepakkuja saaks kiiresti kasutada. Tagasiside digiteeritakse käsitsi (vt ka ingliskeelse aruande ptk 4.1.7), mis võimaldab koguda esialgseid tulemusi. Paraku ei saa neid praegusel kujul automaatselt statistiliste meetodite abil analüüsida. Andmed tuleb puhastada ja ümber struktureerida, milleks kulub arvestatav hulk aega – käesoleva uurimuse puhul umbes üks kuu. **Seega ei ole tagasiside analüüsimine praegusel kujul tõhus** (vt ka ingliskeelse aruande ptk 3.1).

Programmi saaks tõhustada ka **tegevuste eesmäärke uuesti üle vaadates**. Näiteks saadetakse praegu igale registreerunud osalejale vähemalt neli e-kirja, samas kui osadel juhtudel oleks mõistlikum informatsioon eri koolituste kohta ühte e-kirja koondada (vt täpsemalt ingliskeelse aruande ptk 4.1.1.3). Samuti tuleks muuta praegust sõnastust, et kirjade eesmärk oleks arusaadavam (info saabuvate koolituste kohta või tagasiside vajadus – vt täpsemalt ingliskeelse aruande ptk 4.2.4.4). Praeguse sõnastuse puhul ei ole saajad mõnikord märganud, et palutakse täiendavat tagasisidet, mõni aga on tagasiside andmise vajalikkust märganud alles teisel korral.

5.4. Jätkusuutlikkus

Mil määral jätkub programmi kasulik mõju pärast mõne mooduli koolitustel osalemist?

Millised on olulisemad tegurid, mis muudavad programmi jätkusuutlikuks või mittejätkusuutlikuks?

Kas programm on praegusel kujul jätkusuutlik?

Käesolevas punktis analüüsitakse programmi jätkusuutlikkust programmi või mõne selle mooduli koolitustel osalemise jätkuva kasuliku mõju seisukohast. Käsitletakse ka programmi enda jätkusuutlikkust.

Kohanemisprogramm pakub olulist teavet, mis toetab ja kiirendab välismaalaste kohanemist (vt ka ptk-d 5.1.2, 5.2 ja 5.3 ning ingliskeelse aruande ptk 4.6.2). Programmist saadav info on kasulik ka pärast koolituste lõppu, nt 78% osalejatest on vaadanud koolitusmaterjale ka pärast koolitusel osalemist ning hinnanud neid kasulikuks (vt ingliskeelse aruande ptk 4.2.3). Samas ei olnud meil intervjuude ja kogutud andmete põhjal võimalik kindlaks teha, kas osalejad on kohanenud paremini või mitte võrreldes nendega, kes programmis osalenud ei ole (selleks on tarvis põhjalikku uuringut ja statistilist analüüsi, nt 2020. aasta integratsioonimonitooringu raames).

Intervjuude ja avatud vastustega veebiküsitluse tulemusel selgus ka, et mõni osalenu peab saadud infot liiga teoreetiliseks ja napiks, mistõttu neil **ei õnnestunud iseseisvalt vajalikku infot leida või vajalikke tegevusi teha** (vt ka ptk 5.2 ja ingliskeelse aruande ptk 4.5.2). Seega võib väita, et mõnel juhul on programmi jätkuv kasulik mõju väiksem.

Meie tulemused näitavad, et jätkuva kasuliku mõjuga on rohkem probleeme keelekursuste puhul. Kuigi keelekursuste kohta antakse rohkem tagasisidet (vt ingliskeelse aruande ptk 5), selgub osalejatelt ja ekspertidelt saadud info ning meie tähelepanekute põhjal, et ühel keelekursusel (80 tundi) osalemine ei toeta

kohanemist (ega pikemas perspektiivis lõimumist) täielikult, sest ei taga piisava sõnavara omandamist, arusaamist grammatikast ega eesti keelest laiemalt (vt ka ingliskeelse aruande ptk 4.4.1). Küsitavam on just kasuliku mõju, mitte niivõrd programmi enda jätkusuutlikkus, kuivõrd vaid umbes 34% osalejatest on osalenud rohkem kui ühe mooduli koolitustel.

Programmi enda jätkusuutlikkuse puhul on peamine mure osapoolte suur arv ja nende suutmatuse teenuse pakkumisel koostööd teha (vt ingliskeelse aruande ptk 4.1 ja 4.6.1). Programmi jätkusuutlikkuse puhul on oluline ka konkureerimine teiste sarnaste meetmetega, mis toetavad Eestis kohanemist/lõimumist või pakuvad nõustamist/mentorlust ja keeleõpet (vt ptk 1 ja ingliskeelse aruande ptk 5.1³⁶). Programmiga seotud osapoolte suur arv on üks selle nõrkadest kohtadest, kuna takistab informatsiooni jagamist ning muudab osapooled üksteisest sõltuvaks (vt ptk 5.3 ja ingliskeelse aruande ptk 4.1.8, 4.6.1).

Tugev bränd on samuti oluline, kuna ilma selleta ei saa erinevad sihtrühmad aru, millis(t)es programmi(de)s nad juba osalenud on ning teenuse soovitamise teistele potentsiaalsetele kasutajatele või programmi kohta õigete kanalite kaudu tagasiside andmine on keerukam. Jagatud ressursse (vt ingliskeelse aruande ptk 4.6.1) silmas pidades tuleks brändi ja jätkusuutlikkust silmas pidada ka käsiraamatu koostamisel. Kuna teenusepakkujaid on mitu ning aja jooksul võivad nad vahetuda, oleks teenuste käsiraamat kasulik abivahend programmis kasutatava oskusteabe ja tööriistade ainulaadsuse tagamisel.

Soovitav on ka brändi ja brändi käsiraamatu väljatöötamine programmi käsiraamatu osana, kuna tegu on kommunikatsioonis, programmi kujundamisel ja materjalide loomisel väärtuslike töövahenditega. Kohanemisprogrammi raames võiks luua ühise olulist teavet sisaldava infopanga näiteks digitaalses formaadis, mis oleks ligipääsetav kõikidele teenusepakkujatele ning mida saaks kasutada teabe jagamise platvormina.

Nii kohanemisprogrammi kui ka selle kasuliku mõju jätkusuutlikkuse tagamiseks on seega soovitatav uuesti üle vaadata programmi eesmärgid (sh eristuvus teistest poliitikameetmetest ja teenustest), sihtrühmad, struktuur ja kõik käesolevas aruandes kirjeldatud puutepunktid.

³⁶ Vt ka aruande I osa.

6. KOKKUVÕTE JA PEAMISED SOOVITUSED

2014. aastast kuni 2019. aasta kevadeni on kohanemisprogrammis osalenud 3200 inimest ligikaudu 4900 korral. 2019. aasta oktoobri lõpu seisuga on programmis osaletud 5 810 korda. Programmist on võtnud osa umbes 15% tingimustele vastavatest uussisserändajatest. Kõige populaarsemad on keeleõppe moodul, baasmoodul ning töö- ja ettevõtlusmoodul.

Üldiselt on **programm asjakohane, kuna annab uussisserändajatele kiiremaks kohanemiseks ja lõimumiseks vajalikku teavet**. Lisaks nähakse programmi Eesti kuvandi loomise oluliseks osaks – see näitab Eestit avatud, abivalmis ja kaasava riigina ning tekitab välismaalastes tunde, et neist hoolitakse ja et Eesti ametivõimud ning inimesed arvestavad nendega. On oluline paremini mõista, miks enamik äsjasaabunud välismaalasi programmis ei osale. Uuringu üks peamisi leide oli, et kuna programmis antakse pigem üldist teavet, on moodulites kõige mõistlikum osaleda kohe pärast Eestisse saabumist. Sel ajal võivad potentsiaalsed osalejad aga seista silmitsi liiga paljude probleemide ja infoallikatega ning nad ei pruugi programmi jõuda või neil pole selles osalemiseks aega. Ehkki inimestel on võimalik saada vajalikku teavet internetist, tuttavatelt, isiklike kogemuste kaudu jms, on oluline jõuda programmi nii kiirelt kui võimalik pärast Eestisse saabumist, et vähendada kohanemisele kuluvat aega ja tõenäosust negatiivsete isiklike kogemuste tekkimiseks. Üks variante on anda kõige olulisemaid baasteadmisi juba enne saabumist (digitaalne teave – kultuuri, kliimat, töötamist, õppimist ja hobisid puudutavad failid, videod, KKK jms) ning pakkuda pärast saabumist veidi lühemat baasmoodulit, et koolituse kättesaadavust suurendada. Siis, kui kõige olulisemad igapäevased probleemid on lahendatud ja inimesed on valmis võtma vastu täpsemat teavet konkreetsetel teemadel, saab panna rohkem rõhku muudele moodulitele, sh keeleõppele ja kohalike sündmuste külastamisele.

Programm on efektiivne, kuna kõik tulemusnäitajad ületati, kuigi need näitajad ei pruugi olla kõige sobivad, arvestades sisserände kasvu. Lisaks on programmil vähemalt **lühiajaline positiivne mõju**, kuna osalejad leiavad, et nende teadmised Eesti ja eesti keele kohta on paranenud. Teenuse ja jätkusuutlikkuse vaatenurgast **leiti aga mitmeid võimalusi programmi asjakohasuse, mõju, tõhususe ja jätkusuutlikkuse tõstmiseks**. Muudatuste vajadus on suur, kuna vaid 14,7% tingimustele vastavatest uussisserändajatest on programmis osalenud ja veidi enam kui 36% neist on osalenud rohkem kui ühes moodulis. Järgnevalt on toodud välja kõige olulisemad probleemid, millega AT-ONE+S meetodist tulenevalt tuleks tegeleda.

Osapooled

Osapooled viitavad kõigile sidusrühmadele, kes on teenuse osutamise ja loomisega otseselt seotud. Erinevad osapooled vastutavad kohanemisprogrammi elluviimise teatud tegevuste eest. Parema arusaama osapoolte vastutusaladest ja nendevaheline koostöö suurendab programmi tõhusust ja mõju. Lisaks tuleks programmi muutmisel ja selle kohta teabe andmisel pidada silmas potentsiaalsete osalejate erisust. Mida rohkemad osapooled programmist teadlikud on, seda enam viidatakse veebilehel settleinestonia.ee toodud koolitustele ja teabele, mis omakorda suurendab programmi tõhusust.

Puutepunktid

Puutepunktid on kõik hetked, kui kasutaja teenusega kokku puutub. Kohanemisprogrammi puhul on neist kõige olulisemad kokkupuude Politsei- ja Piirivalveametiga (teeninduspunktid), veebilehega teabe saamiseks ja registreerimiseks ning käsiraamatute ja koolitustega (sh õppematerjalidega).

Uuring leidis, et Politsei- ja Piirivalveameti olulisust alahinnatakse ning seega tuleks keskenduda rohkem nende teadmiste kohanemisprogrammist ja nende võimekusele selle kohta teavet anda.

Veebilehel settleinestonia.ee on tehtud märkimisväärseid muutusi ning uus versioon avaldati 2019. aasta sügisel. Ehkki analüüs põhines vanal veebilehel ning osa aruande koostamisel antud tagasisidest on arvesse võetud, on siiski arenguruumi. Näiteks: 1) lehe ja tekstide arusaadavamaks muutmise; 2) lehel navigeerimise lihtsamaks muutmise ja 3) veebilehele vestluse võimaluse või sotsiaalmeediakanalite lisamine, et oleks võimalik esitada küsimusi programmi kohta või konkreetseid küsimusi koolituste temade kohta.

Väärtuse pakkumine

Väärtuse pakkumine viitab väärtusele, mida teenus oma kasutajatele annab. See vastab küsimustele: 1) miks peaks inimene kasutama just seda teenust ja mitte mõnda muud? ja 2) mis muudab teenuse ainulaadseks? Uuringu käigus leiti, et Eestis on mitmeid kohanemist toetavaid teenuseid ning kuna kohanemisprogrammil puudub ühtne stiil ja bränd, pole sellel tugevat identiteeti ning osalejatel ja sihtrühmal on keerulisem teenust teistest eristada. Seega, isegi kui koolitused on puutepunktidenähtud programmi suurim väärtus ja osalejate seas kõrgelt hinnatud, peaks programmi ja selle võimalusi puudutav teave olema hõlpsamalt mõistetav ja jagatav ning jõudma sihtrühmadele, et kohanemist tõhusalt toetada. Ehkki osalejad on andnud koolitustele ja õppematerjalidele häid hindeid, selgub uuringust, et programmi väärtuse suurendamiseks on mitmeid võimalusi. Esiteks tuleb ümber mõtestada erinevatele välismaalaste rühmadele programmiga pakutav väärtus. Teiseks näib kohanemisprogrammil olevat vajadus ja võimalus infot mitmekülgsemalt (mitte üksnes koolitused) ja erinevamatele võimalike osalejatele pakkuda. Kolmandaks on vaja paremini vastata osalejate vajadustele (eelistatavad meetodid, osalejate vaheline suhtlus, huvipakkuvad teemad, kultuuriline taust, perekonnaseis, võimalus osaleda kogu päeva kestvatel koolitustel jne), mille tõid välja mitmed uuringu sihtrühmad.

Vajadused

Vajadused annavad teenuseosutajale vihjeid ja juhiseid väärtuse pakkumise edasi arendamiseks, teenuse osutamiseks ja teenuse osutamise viiside valimiseks. Kuna kohanemisprogrammil on mitmeid osapooli ja erinevat tüüpi osalejaid, on ka nende vajadused (teave programmi kohta, sisu väärtus, emotsionaalsed vajadused) erinevad, kusjuures vajadused muutuvad aja jooksul. Erinevate osapoolte vajadustele paremini vastamiseks ning programmi asjakohasuse, mõju, tõhususe ja jätkusuutlikkuse parandamiseks on vaja paindlikkust ja isikupärastamist. Selle jaoks on vaja aja, asukoha ja sisu mõttes uusi teabe edastamise meetodeid ja formaate, et vastata osalejate konkreetsele elusituatsioonile ja suurendada programmi kättesaadavust. Ehkki koolitustele anti häid hinnanguid ja 78% küsitlusele vastanutest on programmi materjale ka pärast koolitust vaadanud ning neist kasu saanud, pakub uuring mitmeid ideid koolituste ja käsiraamatute arendamiseks, et need äsjasaabunud sissereändajate vajadustele paremini vastaksid. Üks peamisi soovitusi on anda rohkem igapäevaeluks vajalikku praktilist teavet ja toetada sotsiaalset suhtlust. Ühtlasi leiti, et praegune tagasiside ankeet ja tagasiside kogumise meetod ei paku piisavalt sisendit välismaalaste vajaduste välja selgitamiseks, et teenust tulevikus uuendada ja parandada.

Kogemus

Kogemus näitab inimeste ja keskkonna vahelist dünaamilist suhet, mis kujundab viisi, kuidas inimesed olukordi tajuvad ja otsuseid langetavad. Teenuse kavandamise idee kohaselt saab teenuseosutaja kogemusi kavandada ja planeerida. Leidsime, et kasutajatel on liitumiseks nii negatiivseid, neutraalseid kui positiivseid motivatsioone ja kasutatavuse juures on peamine probleem kursuse ning selle teabe ligipääsetavus. Ehkki programmi hinne on 4,66 viie palli skaalal ja 96% osalejatest väitis tagasiside ankeedis, et nende teadlikkus on vähemalt natukene suurenenud, toodi intervjuudes ja arutelurühmades välja võimetust koolituse järgselt praktiliste olukordadega toime tulla. Mitteosalejate jaoks ei olnud programmi kasulikkus päriselt selge. Seega, kuna Politsei- ja Piirivalveamet on esimene puutepunkt ning koolitajatel ja õpetajatel on teenusega seotud positiivse kogemuse kujundamisel ülimalt oluline roll, sest nende töö jääb kasutajatele kõige paremini meelde, tuleks panna rohkem rõhku nende võimetele ja pädevustele, et suurendada osalejate arvu ja vähendada nende hulka, kes koolitusega ei liitu või sellest loobuvad.

Struktuur

Kuna kohanemisprogrammi aluseks on keerukas organisatsioonistruktuur, otsustati ka selle aspektiga analüüsis arvestada. Uuringus leiti, et teenus on killustatud, mille tagajärjeks on tegevuste katkestused, kattuvad protsessid, jagatud ressursid ja teatud osapoolte ainulaadsed oskusteadmised ning vahendid. Lisaks on teenuse struktuur jäik, võimaldamata isikupärastamist.

Peamised soovitus

Arvestades seda, et hindamise eesmärk oli saada teadmisi kohanemisprogrammi edasi arendamiseks ning selle jaoks on ressursid piiratud, töötati uuringu käigus leitud probleemidele tuginedes välja kolm peamist stsenaariumit:

- a) mitte midagi ei muudeta, kuna koolitusmaterjale hinnatakse ja uuendatakse regulaarselt ning veebilehte just värskendati;
- b) koolitusi ja programmi praeguseid materjale muudetakse natukene või
- c) programmi eesmärk hinnatakse ümber ning programmis ja teabe andmist toetavates materjalides tehakse ümberkorraldusi.

Esimene stsenaarium ei pruugi olla mõistlik, kuna sellel võib olla programmi jätkusuutlikkusele negatiivne mõju, seda enam kui programm ei paku kõigile sihtrühmadele piisavalt väärtust. Teise stsenaariumi jaoks saab käesolevast aruandest väärtuslikku taustateavet ja mõned võimalikud ideed muudatuste tegemiseks. Tuleb aga vältida olukorda, kus aruandest võetud ideed liidetakse praegusesse programmi ilma mooduleid või teabe esitamise meetodeid muutmata, kuna see muudaks programmi liiga keeruliseks. Kolmas stsenaarium on kõige keerukam ja ajakulukam: osapoolte esindajad peaksid saama kokku ja arutama, kuidas programmiga jätkata. Nagu aga uuringust selgus, tuleb enne muudatuste tegemist otsustada, mis peaks olema programmi eesmärk, milline peaks olema selle väärtus erinevatele osalejate rühmadele ning millised piirangud muutuste tegemisele seatud on. Need otsused on aluseks sellele, kuidas probleemidega toime tulla.

Hoolimata eelpool öeldust on järgnevalt toodud välja peamised soovitus programmi edasi arendamiseks ilma seda täielikult ümber korraldamata (eelmistest peatükkidest võite lugeda muudatuste vajaduse selgitusi ja saada rohkem teavet võimalike muudatuste kohta):

- 1) Täpsustada Siseministeeriumi ja teiste sidusrühmadega programmi eesmärk ja väärtus (erinevate välismaalaste rühmade jaoks)
 - a) Kui KP eesmärk on määruses toodu, tuleb sellest eesmärgist horisontaalselt, strateegiliselt ja süstemaatiliselt teavitada kõiki asjaomaseid sidusrühmi, sh osalejaid. Kasuks võib tulla üks eesmärki edasiandev hüüdlause, mis on toodud kõigis materjalides, kommunikatsioonis, veebilehtedel jms.

- b) Programmi eesmärki tuleks vaadata ka arengukava „Lõimuv Eesti 2020“ ja muid kohanemist ning lõimumist toetavaid teenuseid silmas pidades: kui kõigis moodulites ja võimalikel teenustel on osaletud, kas inimene on kohanenud ja lõimunud või vajab ta veel mingit tuge? Milline teenus seda tuge peaks pakkuma?
 - c) Kaaluda teenuse pakkumist mitmekülgsemale osalejate hulgale.
 - d) Ehkki „settle in Estonia“ sobitub konteksti „study in Estonia“, „work in Estonia“, „research in Estonia“ jms, tuleks domeeninime muuta, nt „Welcome in Estonia“, et vältida erinevate brändide ja programmide segamini ajamist.
- 2) Suurendada erinevate osapoolte teadlikkust programmist ja selle eesmärgist (vt eelmist punkti). Rõhutada tuleb suuremat pilti, et osapooled mõistaksid programmi vajalikkust ja oma rolli kohanemise toetamisel.
 - 3) Täpsustamist vajavad osapoolte rollid ja vastutusala, toetada tuleb omavahelist koostööd ja kogemuste jagamist (regulaarsed ja sagedased ühised arutelud kõigi sidusrühmadega, ühised koolitused ja sündmused pädevuste suurendamiseks ning tõstatatud probleemide lahendamiseks).
 - a) Teadus- ja õppimismoodulite puhul on vaja suuremat koostööd ülikoolidega – need moodulid on väärtuslikumad, kui neid läbitaks sүgisel ning need oleksid kasulikumad, kui ülikooli kohta käivat teavet selgitaksid ülikooli töötajad.
 - 4) Registreerimisprotsess võiks olla kasutajasõbralikum. Praegu toimub registreerumine veebilehe kaudu, kust on keeruline hankida teavet, sh koolituste ajakava.
 - a) Koolitustel võiks olla paremini ülesehitatud ajakava – nt baasmoodul iga kuu esimesel laupäeval, üle ühe kuu vms.
 - b) Osalejatel võiks olla võimalus tellida teavet nende eelistatud koolituse toimumise kohta.
 - c) Registreerumine võiks olla võimalik ka Politsei- ja Piirivalveametis.
 - 5) Programmi ülesehitust tuleks muuta, et rohkem vārust pakkuda.
 - a) Moodulid võiks jagada osadeks selliselt, et ühel päeval võib läbida kogu mooduli või ainult osa sellest. Näiteks võiks peremoodul käsitleda esmalt Eestis ilma lasteta elamist ja seejärel lastega elamist. Ilma lasteta osalejad saaksid läbida mooduli esimese poole ja seejärel lahkuda ning võtta mooduli teise poole elu hilisemas etapis. Võimalus osaleda vaid teatud osades tuleb potentsiaalsetele osalejatele selgelt kommunikeerida.
 - b) Graafikuid tuleks muuta, et vähendada koolitustele kuluvat aega ja muuta koolitused köitvamaks neile välismaalastele, kellele ei meeldi kaheksa tundi klassiruumis õppida.
 - c) Välismaalastel võiks olla võimalus oma õppekava ise paika panna ning läbida moodulite asemel teemasid. Selle tegemiseks saab lasta osalejatel valida veebilehel mitu huvipakkuvat teemat ning hiljem anda teada kuupäevad, mil teemadest rāāgitakse.
 - d) Osalejatelt tuleks küsida nende kogemuste taset konkreetses teemas ja määrata nad rühma, mis nende tasemele kõige paremini vastab. See võiks olla eriti asjakohane ja kasulik eesti keele tundide puhul.
 - e) Kaardistada osalejate ootused seoses teema või mooduliga ja panna kokku sarnased huvid. Nt kui osalejad soovivad õppida eesti keelt töö jaoks, pannakse nad ühte rühma ja need, kes soovivad õppida sotsialiseerumiseks, pannakse teise rühma.
 - f) Kui osalejatel lastakse kaardistada teavet, mida neil enda arvates vaja läheb, tuleks siiski pidada silmas, et nad ei näe Eestis elamise kõigi võimaluste „suurt pilti“: seega tasuks ikkagi anda ette teemad, mis vastavad nende vajadustele sõltuvalt taustast, perekonnaseisust, Eestisse saabumise ajast jms.
 - g) Moodulid tuleks jagada erinevatesse teadmiste tasemetesse, et neid oleks võimalik lühendada ja osalejate kogemustele kohandada. Näiteks baas õppimismoodul, keskastme õppimismoodul, edasijõudnute õppimismoodul jms.
 - h) Pakkuda teavet erinevates formaatides: harivad videod veebilehel, veebiseminarid, konkreetsel teemadel seminarid ja kõned vms. Koolitused ei pea olema ainus formaat, mida programmis kasutatakse.
 - i) Koolituse ajal võiks kasutada erinevaid meetodeid: rohkem interaktiivsust, sotsialiseerumist ja igapäevaeluks vajalikku praktilist teavet; inimestevahelise läbikäimise toetamine.
 - 6) Kõik puutepunktid, sh koolitused, materjalid ja veebileht peaksid olema keeleliselt hõlpsalt mõistetavad ja loogilised.
 - a) Laused peaksid olema lühemad ja lihtsamad, et ka inimesed, kelle emakeel pole inglise või vene keel saaksid aru, mida öeldakse (selge ja lihtne keel).
 - b) Juhtudel, kus on mainitud erinevaid seadusi, võib olla mõistlik lisada joonealuse märkusena määruse nimi ja link rohkema teabe saamiseks.
 - 7) Kõigis puutepunktides, sh koolitustel ja materjalides tuleks kasutada ühist brāndi, et programmi identiteeti suurendada.

- 8) Käsiraamatuid tuleks muuta, et need oleksid kasutatavad käsiraamatutena.
 - a) Selleks, et vähendada käsiraamatu andmete uuendamisele kuuluva töö mahtu, võiks kaaluda selle koostamist osaliselt töövihikuna, et osalejad saaksid õppimise ajal sinna teavet lisada.
 - b) Võiks kaaluda ühe käsiraamatu kasutuselevõttu mitme asemel.
- 9) Silmas tuleb pidada osalejate ja nende vajaduste mitmekesisust.
 - a) Koolituste puhul tuleks moodustada samadel huvidel, taustadel ja vajadustel põhinevad rühmad.
 - i) Nende aspektide ja eelistatud aegade kohta tuleks koguda teavet koolitusele registreerimisel.
 - ii) Enne koolituse toimumist jagada neid aspekte koolitajatega.
 - iii) Koolitajad peaksid saadud teavet arvesse võtma ja muutma slide sellest lähtuvalt, ent pidama silmas, et sisserändajad ei pruugi teada, mida nad ei tea, seega tuleb neile anda vähemalt mõningaid alusteadmisi.
 - iv) Rühmade moodustamine
 - (1) Kuna mõned teemad on erinevad ELi kodanike ja kolmandatest riikidest pärit inimeste jaoks, tuleks võimalusel panna kokku erinevad rühmad.
 - (2) Osadeks võiks jagada näiteks selliseid mooduleid nagu töötamine ja teadus, et neis saaks rohkem keskenduda töötajatele või võimalikele ettevõtjatele, magistri- või doktoriõpilastele või professoritele.
 - b) On vaja rohkemaid teabe esitamise meetodeid (vt ka punkti 4).
 - i) Kõigile inimestele, kes plaanivad Eestisse tulla või on Eestist huvitatud, tuleks anda teavet enne väljasõitu (nt hõlpsalt arusaadavad ja navigeeritavad veebilehed, salvestatud veebiseminarid, KKK).
 - ii) Pakkuda lühemat baaskursust kõigile Eestisse saabunud inimestele, isegi neile, kes on saabunud viisaga või on tagasipöördunud.
 - c) Lisaks üldistele ülevaadetele tuleks katta ja harjutada ka praktilisi teemasid, et inimesed omandaksid päriselt praktilisi oskusi, nt kuidas dokumente digiallkirjastada, isikukoodi saada, tasuta ühistransporti kasutada jms.
 - d) Rohkem tuleks rõhku panna suhtlusele, sh eestlastega.
 - i) Koolitajad peaksid teadlikumalt planeerima pause ja koolitustel kasutatavaid meetodeid.
 - ii) Rohkem oleks vaja näpunäiteid selle kohta, kuidas vaba aega veeta (hobid, sündmused, vabatahtlik tegevus jms) ja kohalikke inimesi kohata.
 - iii) Julgustada tuleks kohalikel sündmustel osalemist.
 - (1) Programm peaks sisaldama ülalmainitud sündmuste külastamist koos koolitajaga, sh selgitusi, mida tähele panna ja silmas pidada.
- 10) Kaaluda võiks praktiliste ja põhjalike koolituste pakkumist koolitajatele õpetamismeetodite ja -protsesside vallas, sh koolitusmaterjalide koostamine ja valimine, laste ja täiskasvanute õpetamise erinevused, teistsuguse kultuurilise taustaga inimeste õpetamine ning õpetamisprotsesside analüüsimine täiskasvanute koolitamise kutsekvalifikatsiooni standardi alusel (võimalusel elektrooniliselt). Kasuks tuleks kaks korda aastas kovisiooni korraldamine ja sellest osa võtmine. Alternatiivina võib nõuda koolitajatelt kutsestandardit, mis eeldab koolitajatelt mainitud aspektidega tegelemist.
- 11) Tagasiside küsimise ja osalejate testimise eesmärk tuleks üle vaadata: üldine tagasiside vs. konkreetne tagasiside programmi edasi arendamiseks vs. teave programmi mõju hindamiseks.
 - a) Koolituse tõhususe hindamiseks õppe-eesmärkidest lähtuvalt on vaja teha muudatusi. Juhul kui soovitakse jälgida pikaajalisemat mõju, oleks konkreetsem kasutada tagasisidet, mida palutakse osalejatelt ühes kirjas pärast koolitust. Nt kui kuus kuud pärast osalemist soovitakse saada rohkem tagasisidet, tuleks rõhutada saadud teadmiste kasutatavust.
 - b) Koolitajate kohta väärtusliku tagasiside saamiseks ja nende praktikate arendamise toetamiseks peaksid küsimused puudutama paljusid erinevaid aspekte: nt koolitaja pädevus teemas, koolitaja ja osalejate vaheline suhtlus, kuidas koolitaja osalejaid kaasab, kasutatud meetodite mitmekülgsus jms.
 - c) Koolitajate tagasiside ja õppeprotsessi eneseanalüüs peaks olema lihtsalt (elektrooniliselt) võrreldav.
- 12) Lühiajalist mõju tuleks hinnata koolituse lõpus tehtud testide, mitte inimese enda arvamuste põhjal. Lisaks lühiajalisele mõjule on soovitatav otsida ka võimalusi pikaajalise mõju hindamiseks, nt kogudes statistikat selle kohta, kas programmis osalejad olid kohanemisel edukamad võrreldes nendega, kes moodulites ei osalenud.
- 13) Andmete kvaliteeti ja andmete kogumist tuleks parandada. Osalejatelt tuleks registreerimislehel või tagasiside ankeedis küsida Eestisse saabumise kuupäeva (kuu/aasta). See on kõige lihtsam viis andmete edasiseks analüüsimiseks (ilma, et oleks vajada võrrelda kohanemisprogrammis osalenute andmebaasi registriandmetega), saada teavet (näiteks) programmi jõudmise aja kohta. Teisalt saavad koolitajad nii väärtuslikku teavet selle kohta, kui kaua osalejad Eestis on olnud (ja vajadusel koolituse sisu kohandada). Selleks, et andmete väärtõlgendamist vältida ja andmete analüüsi kiirendada (sh järelhindamisi), peaksid

kogutud andmed (ükskõik, kas kogujaks on organisatsioon või üksikisik) olema alati kvaliteetsed ja hõlpsalt mõistetavad.

Muudatuste tegemisel on oluline arvestada alati osalejate ja võimalike osalejate vajadustega ning pidada silmas, et programmi eesmärk võiks olla / peaks olema aja möödudes erinev, kuna ametiasutused ja teenuseosutajad on üha enam valmis osutama teenuseid ja andma küsimuste vastuseid võõrkeeltes.