

## Lapse heaolu mõõtmise käsitus

### **Andra Reinomägi**

Õiguskantsleri Kantselei

### **Hede Sinisaar**

Sotsiaalministeerium

### **Karmen Toros**

Tallinna Ülikool

### **Tiiu-Liisa Laes**

### **Siim Krusell**

Statistikaamet

### **Dagmar Kutsar**

Tartu Ülikool

### **Kadi Ilves**

Haridus- ja Teadusministeerium

### **Katri Abel-Ollo**

Tervise Arengu Instituut (Siseministeerium)

# Lapse heaolu mõõtmise käsitletus

Laste heaolu mõõtmise käsitus annab ülevaate heaolu mõõtmise võimalustest ja pakub välja esialgse mõõdikute loendi, mida laste heaolu kirjeldamisel Eesti poliitikakujundamises arvestada võiks. Käsitluses on arvesse võetud nii rahvusvahelist kui ka riigisisest praktikat ja vajadusi.

Toimetanud Kairit Pöder  
Küljendanud Nele Sõstra

Kirjastanud Statistikaamet, Tatari 51, 10134 Tallinn

ISBN 978-9985-74-550-2

Autoriõigus: Statistikaamet, 2014

Väljaande andmete kasutamisel või tsiteerimisel palume viidata allikale.

## SISUKORD

Sissejuhatus .....	4
Sotsiaalsete näitajate kujunemine .....	5
Heaolukäsitlused ja heaolu mõõtmise võimalused.....	6
Lapse heaolu mõõtmise vajadus. Riigisisese ja rahvusvahelise strateegia ning suunise .....	9
Kokkuvõte .....	9
Allikad .....	10
Lisa. Lapse heaolu mõõdikute loend .....	11

## Sissejuhatus

Heaolu on tänapäeval laialdaselt kasutatav mõiste. Laste heaolu on mitmesuguste organisatsioonide, institutsioonide, poliitiliste jõudude ja avaliku sektori tähelepanu all. Eri autorid käsitlevad heaolu erinevalt, tuues selle all välja mitmesuguseid kategooriaid ja dimensioone, mida arvestada. Osaliselt need käsitlused kattuvad, osaliselt erinevad – heaolukäsitluste mõistmiseks on siinkohal oluline vaadata autorite definitsioone.

Käesoleva käsitluse eesmärk on avada heaolu mõistet lapsekeskselt ja lapsest lähtuvalt ning pakkuda teemade ja mõõdikute kogum, mida Eestis laste heaolu mõõtmisel kasutada ja regulaarselt avaldada, pidades sealjuures silmas nii riigisisest praktikat ja vajadust kui ka rahvusvahelisi suundumusi ja soovitusi.

Laste heaolu on välja toodud ÜRO lapse õiguste konventsioonis, Euroopa Liidu (EL) põhiõiguste hartas, Euroopa Komisjoni materjalides (vt nt Child ... 2008; Child ... 2010), samuti riigisisestest õigusaktides (nt lastekaitseeadus, perekonnaseadus, sotsiaalhoolekandeseadus). Laste heaolu olukorda jälgivad mitmesugused rahvusvahelised organisatsioonid (nt ÜRO Lapse Õiguste Komitee, Euroopa Nõukogu, OECD, UNICEF) ja sellest annavad ülevaate mitu rahvusvahelist uuringut (vt nt Child ... 2013; SPC ... 2012; Doing ... 2009; Bradshaw ja Richardson 2009 jne). Eelnimetatud dokumentides kasutatud näitajad jäävad sageli Eesti laste olukorra, tingimuste ja võimaluste kohta sügavamate järelduste tegemiseks ning laste heaolu ja õiguste kaitseks vajalike terviklike poliitikate kujundamiseks ning kitsaskohtade analüüsimiseks liialt üldiseks ega moodusta ühtset tervikut.

Heaolu tegeliku olukorra kirjeldamine eeldab võimalikult mitmekülgset laste olukorra ja võimaluste iseloomustamist, sh vastava statistika avaldamist. See tähendab lastega seotud statistika peavoolustamist ehk lapsekesksete ja lapsest lähtuvate näitajate avaldamist (vaatlusühik on laps ja teavet saadakse lapselt). Andmete avaldamise olulisust on oma soovitustes rõhutanud nii ÜRO Lapse Õiguste Komitee (vt Lapse ... 2003) kui ka Euroopa Komisjon (vt Child ... 2008). Euroopa Komisjon on vaesuse kõrval rõhutanud heaolu laiemat hindamist vajalikkust ning soovitanud arendada lastespetsiifilisi näitajaid, lisades uuringutesse laste endi hinnangud ja kogemused. Seega lähtub tänapäeva tunnustatud arusaam heaolust laiemast heaolukäsitlusest. Lapse heaolu näitajate edasiarendamine on ka üks osa strateegia „Euroopa 2020“ hindamisraamistikust<sup>a</sup>.

Eestis ei ole laste heaolu mõõtmiseks ühest mõõdikute komplekti kokku lepitud ja enamasti ei vaadelda heaolu tervikuna, vaid pigem keskenduvad uuringud ja analüüsid ühele või teisele teemale süvitsi (nt laste tervis, haridus või vaesus). Teemaatilised süvaanalüüsid on kahtlemata olulised, kuna nende kaudu saab konkreetsest teemast põhjaliku ülevaate. Kitsamate teemapõhiste analüüside kõrval on tähtis kirjeldada laste olukorda ja võimalusi ka laiemalt – vaadelda laste elu, arengut ja olukorda mõjutavaid valdkondi üheskoos. See aitab saada lastest ja nendega seotud ülesannetest ühiskonnas mitmekesisema ülevaate. Seni on Eesti laste olukorra kirjeldamiseks esitatud rahvusvahelistele organisatsioonidele või uuringutele mitmesuguseid mõõdikuid ja statistilisi andmeid ning ka riigisisestest strateegilistes dokumentides on kasutusel mitu näitajat, kuid ühtset laste heaolu mõõdikute komplekti riigi sees veel välja töötatud ei ole. Seda tühimikku käesolev ülevaade täita püüabki. Siinse mõõdikute loend pole siiski lõplik ning ühiskonna arengut ja rahvusvahelisi suundumusi arvestades aja jooksul kindlasti täieneb.

Laste heaolu mõõtmine on oluline, sest selle alusel töötatakse välja inimressurssi toetavad ja kujundavad poliitikad. Lapse heaolu mõõtmise käsitlus on oluline, kuna laste heaolu on otseselt seotud riigi konkurentsivõime ja jätkusuutlikkusega nii praegu kui ka tulevikus. Laste heaolu rõhutab ka valitsuse tegevusprogramm, mille üks eesmärke on peresõbralik riik. Heaolu on kesksel kohal valitsuse kinnitatud laste ja perede arengukava 2012–2020 strateegilistes eesmärkides, samuti rõhutatakse lapse heaolu peretoetuste ja -teenuste kontseptsioonis (nn roheline raamat).

Kuigi Eesti laste olukorra ja võimaluste kohta on mitmesuguseid andmeid, puudub seni laiem, eri tasandeid ja valdkondi hõlmav süsteemne käsitlus, mille alusel võiks laste heaolu mõõta. Seetõttu on lünklik ka ülevaade sellest, millised andmed laste heaolu kohta kasutuses on ja millised puuduvad ehk missuguste valdkondade ning teemade kohta vajab Eesti lisateadmisi, -uuringuid ja -küsitlusi. Vajalik on asjakohane lähenemine lastega seotud statistika väljaarendamiseks ja selle regulaarne avaldamine. Käesolev ülevaade teeb sellega algust, alustades arutelu laste heaolu kirjeldamisest ning pakkudes esmase mõõdikute loendi, mida Eestis laste olukorra kirjeldamiseks kasutada võiks.

ÜRO Lapse Õiguste Komitee on Eestile antud soovitustes (Lapse ... 2003) selgelt välja toonud vajaduse jätkata mitmekülgse teabe kogumist alla 18-aastaste kohta ja vastava statistika avaldamist. Toetudes lapse õiguste konventsiooni 4. artiklile, soovib komitee tagada kõigi laste majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused ning hinnata regulaarselt eelarvest eraldatud raha paigutamise mõju lapse õiguste kaitsele. Viimane viitab selgelt vajadusele analüüsida poliitika efektiivsust lapse õiguste, sh heaolu tagamisel tervikuna ning avaldada ka vastavad näitajad.

Sotsiaalministeeriumi ettepanekul lisas Statistikaamet statistikatööde loetellu laste heaolu mõõtmise meetoodika arenduse (vt 2012.–2016. aasta statistikatööde loetelus<sup>b</sup> statistikatöö 40010 või 2014.–2018. aasta statistikatööde loetelus<sup>c</sup> statistikatöö 40012), mille väljund käesolev ülevaade on. Samuti kuulub nimetatud statistikatöö alla näitajate

<sup>a</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7849&langId=en>

<sup>b</sup> <http://www.stat.ee/dokumendid/55105>

<sup>c</sup> <http://www.stat.ee/dokumendid/70177>

kujundamine ja iga-aastane laste heaolu seire tarbeks mõeldud olulisemate näitajate avaldamine statistika andmebaasis. Selleks näeb statistikatööde loetelu ühtlasi ette ka vajaliku raha.

Laste heaolu mõõtmise käsitluse eesmärk on seega luua raamistik, millele tuginedes kirjeldada Eesti laste olukorda, pidades samal ajal silmas ka rahvusvahelise võrreldavuse võimalust. Selleks on pakutud mõõdikute hulgas nii rahvusvaheliselt kasutusel olevaid kui ka Eesti sees ning Eesti vajadusi ja praktikat arvestavaid mõõdikuid. Käesolev ülevaade on ühelt poolt tingitud praktilisest vajadusest praegu kasutusel olevaid laste heaolu mõõdikuid ja näitajaid selgemalt struktureerida ning teiselt poolt soovist võtta kasutusele ühtsetel alustel kirjeldatud mõõdikute süsteem, seda avaldada ning tulevikus järjepidevalt arendada. Lapse heaolu mõõdikute süsteem on abiks lastekaitse-, hoolekande- ja perepoliitika ja paljude teiste poliitikate kujundamisel ning meetmete, tegevuste ja ressursside kavandamisel, lapse õiguste olukorra hindamisel ning laste elu ja arengu kitsaskohtade tuvastamisel. Seetõttu on lapse heaolu käsitlus vajalik eeskätt riigisiseste otsuste langetamiseks ja Eesti laste elu ning arengukeskkonna paremaks kujundamiseks. Aja jooksul praegu pakutud heaolu mõõtmise mudel kindlasti muutub ja vajab regulaarset täiendamist, kuid arvestab praegusi riigisiseseid ja rahvusvahelisi muutusi ning põhimõtteid. Peale käesoleva ülevaate lisas esitatud loetelu võivad valdkondade kujundamisel olulised olla ka paljud muud suuremal või vähemal määral spetsiifilised näitajad. Seetõttu annab käesolev mudel ülevaate eelkõige sellest, mida praegu juba kasutatakse, ning püüab tähelepanu pöörata lapse heaolu teema peavoolustamise olulisusele eri valdkondade arendamisel.

## Sotsiaalsete näitajate kujunemine

Heaolu kirjeldamisel kasutatakse mitmesuguseid mõõdikuid, näitajaid või näitajate komplekte ehk indekseid. Esimesed sotsiaalsed näitajad töötati välja Belgias, Prantsusmaal, USA-s ja Inglismaal 19. sajandi alguses. Aktiivsem sotsiaalsete näitajate areng algas pärast II maailmasõda ühiskondade moderniseerimise vajaduse tõttu. Bauer oli üks esimestest autoritest, kes sotsiaalse näitaja mõiste 1966. aastal kasutusele võttis (Ben-Arieh 2006). Laste olukorra jälgimiseks avaldas UNICEF esimest korda 1979. aastal raporti „The State of the World’s Children“, mida hakati edaspidi välja andma igal aastal. Olulist tähelepanu laste olukorra jälgimisele ja kirjeldamisele on pööratud ÜRO lapse õiguste konventsioonis, mis on seeläbi avaldanud mõju lastega seotud näitajate väljatöötamisele.

Näitajate arengus võib Ben-Arieh’ järgi (2008) välja tuua järgmised arengujärgud:

- algselt olid kasutusel olevad mõõdikud negatiivsed, nn ellujäämisnäitajad (vastsündinute ja laste suremus, haigestumine, koolist väljalangemine, kaitsesüstimine jms, mis seostusid eeskätt primaarsete vajaduste, defitsiidi ja minimaalse vajaduste rahuldamisega);
- seejärel lisandusid elukvaliteediga seotud ja positiivsed näitajad, mille kõrval hakati peale tulevikku silmas pidavate näitajate esitama ka olevikku kirjeldavaid mõõdikuid;
- lapsekesksetelt näitajatelt (laste arvu esitamine statistikas) liigutakse edasi lapsest lähtuvate näitajate väljaarendamisele (laps kui infoallikas andmete kogumisel), kaasates uusi andmevaldkondi (nt sotsiaalsete oskuste, turvalisuse, laste aktiivsuse jms kirjeldamine) ja objektiivsete mõõdikute kõrval ka subjektiivseid hinnanguid;
- peale üksikute mõõdikute töötatakse välja ka mitmesuguseid indekseid (nt heaoluindeks).

Ben-Arieh’ (2008) hinnangul saab laste heaolu sotsiaalsete näitajate kujunemisel välja tuua kuus alust:

- lapse õigused, mille alusdokument on ÜRO lapse õiguste konventsioon kui lapse heaolu mõistmise ja näitajate väljatöötamise normatiivne alus;
- lapsepõlvesotsioloogia tänapäevased käsitlused lapsepõlvest kui eraldi vaadeldavast elufaasist (lapsed kui ühiskonna osa, lapse heaolu siin ja praegu (*human-being*) kombineerituna lapse heaoluga tulevikus (*human becoming*));
- lapse arengu ökoloogilised käsitlused: lapse arengut mõjutavad keskkonnad (nt Bronfenbrenneri ja Morrise inimarengu bioökoloogiline mudel ja Bradshaw’ ökoloogiline interaktiivne perspektiiv);
- lapse enda subjektiivse perspektiivi arvestamine ehk kuidas lapsed ise oma heaolu aspekte hindavad;
- lapse kui vaatlusühiku tunnustamine – lapsekeskse statistika olemasolu;
- administratiivandmete ja eri andmeallikate mitmekesisustumine.

Sotsiaalsete näitajate kaudu on võimalik hinnata olemasolevaid poliitikaid ja kujundada uusi, need on abiks poliitiliste otsuste tegemisel ja alternatiivsete lahenduste hindamisel (Taylor 1980). Sotsiaalsed näitajad on kasutusel nii rahvusvahelises kui ka riiklikus aruandluses, võimaldades hinnata sotsiaalse elu tahkude, protsesside ja poliitikate toimet ning teha riikidevahelist võrdlust. EL-i laienemine on andnud näitajate väljatöötamisele uue hoo ja seda just liikmesriikide võrdlevate aruannete koostamise vajadusi silmas pidades, kuid mitmekesisustamas on ka näitajate sisu.

Laste heaolu kirjeldamisel on kasutusel eri tüüpi näitajad: objektiivsed (laps kui vaatlusühik – lapsekeskne statistika, sh administratiivandmed) ja subjektiivsed (laps kui sotsiaalne toimija – lapse enda vaated ja hinnangud ehk lapsest

lähtuvad andmed), kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed, negatiivsed ja positiivsed. Traditsiooniliselt on laste heaolu uuritud objektiivselt mõõdetavate näitajatega, mida võib nimetada ka ellujäämisteguriteks, s.t lapse heaolu mõisteti algselt kui objektiivselt reaalsusest tulenevat teadmist (Casas 2011). Objektiivsed näitajad on enamasti üldised makrotasandi statistilised näitajad (nt materiaalsed näitajad: sissetulek; tervis: imikusuremuskordaja; haridus: õpingute katkestajad), mis on n-õ väliselt mõõdetavad tunnused. Uuemad käsitlused rõhutavad heaolu kirjeldamisel eelnimetatud objektiivsete näitajate kõrval lapsekesksust, lapse subjektiivse vaatenurga väärtustamist ning negatiivsete ja positiivsete aspektide kombineerimist (Ben-Arieh 2008; Bradshaw, Keung, Rees ja Goswami 2011). Casas (2011) märgib, et arvestades lapsepõlve siin ja praegu, võimaldab see uurijatel lähtuda näiteks väärtuste, sotsiaalsete oskuste, vaba aja ja huvide ning sotsiaalse kaasatuse kirjeldamisest traditsiooniliste tervise-, haridus-, demograafiliste jm aspektide kõrval. Casas rõhutab, et kuna heaolu definitsioon hõlmab indiviidi (sh lapse) hinnanguid ja püüdlusi, on subjektiivne lähtekoht oluline osa heaolu hindamisest – elukvaliteedi ja heaolu uurimisel tuleb laste puhul arvestada nende enda hinnanguid, eeldusi ning ootusi. Teisisõnu, lapse heaolu ei saa segi ajada täiskasvanute arvamusega lapse heaolust. Täiskasvanu hinnang lapse elu mingi aspekti kohta ei asenda lapse enda käsitlust. Need on eri sisuga vaatenurgad, mistõttu sotsiaalse reaalsuse kirjeldamisel tuleb arvesse võtta mõlemad. (Casas 2011)

Seega võib öelda, et traditsiooniliselt on lastega seotud statistika olnud leibkonnakeskne (vaatlusühik leibkond) ja lastest lähtunud vähe. Tänapäevased heaolukäsitlused ja käesolev ülevaade aga rõhutavad laste kohta käivate näitajate esitamist n-õ peavoolustatistikas, mis hõlmab nii lapsekeskset statistikat (laste arv ja osatähtsus; infoallikas võib olla ka täiskasvanu) kui ka lapsest lähtuvat statistikat (laps kui info allikas). Mõlemal juhul saab välja tuua nii objektiivseid kui ka subjektiivseid, kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid, positiivseid ja negatiivseid heaolu mõõdikuid lapse suhetes eri keskkondadega. Järgnevalt on lapse heaolu mõõtmise võimalusi kirjeldatud lähemalt.

## Heaolukäsitlused ja heaolu mõõtmise võimalused

Ben-Arieh' jt (2001) kohaselt peavad lapse heaolu mõõtvad näitajad haarama lapse eri tegevusvälju ehk olema multidimensionaalsed, selgelt määratletud ja kaasama kõiki vanuseastmeid.

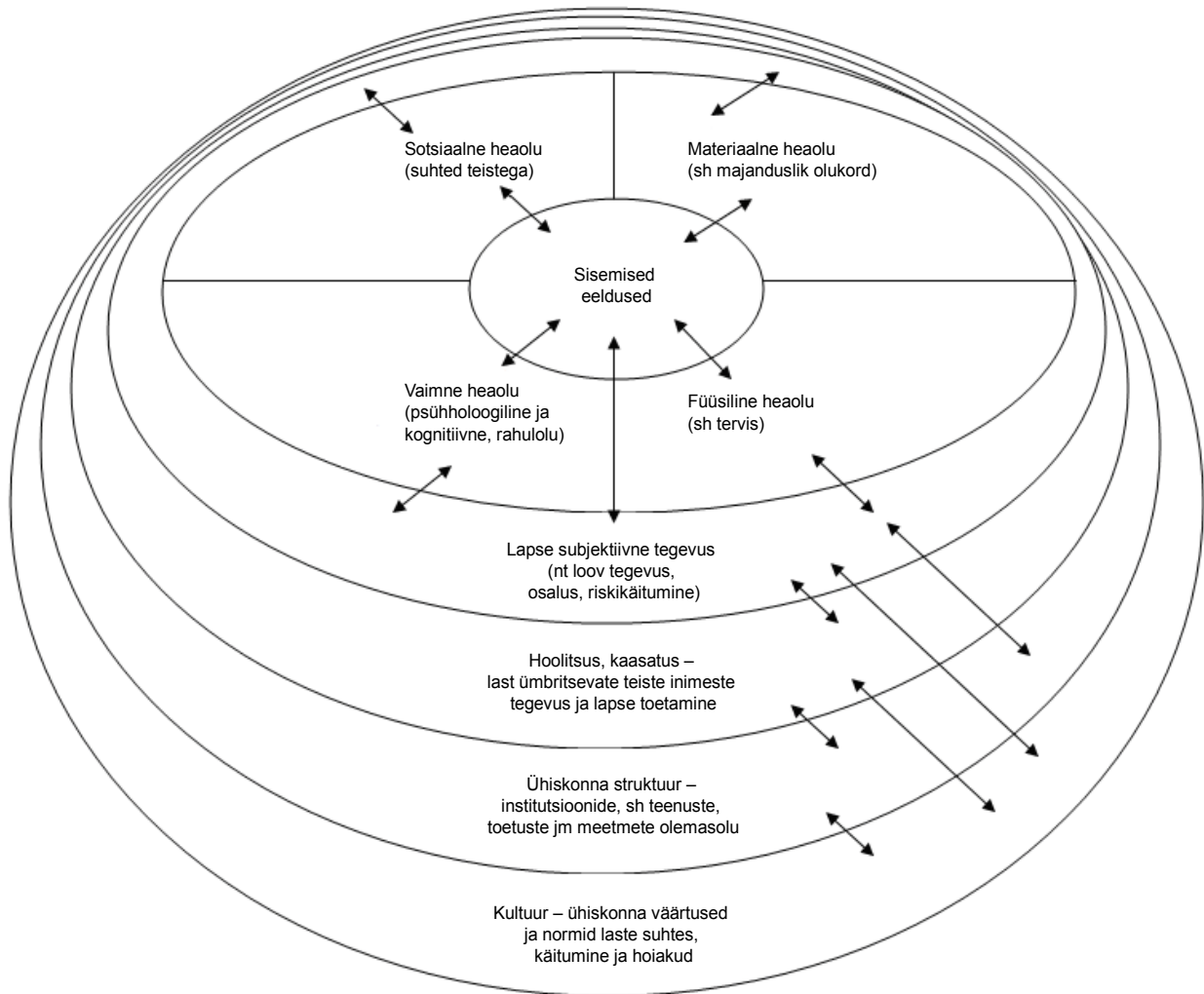
Lapse heaolu on seotud lapse enda, teda ümbritsevate inimeste ja keskkonnaga. Bronfenbrenneri (1979) järgi on laps suhetes eri keskkondadega. Selle käsitluse kohaselt on oluline lapse ja keskkonna vaheline interaktsioon, millest tulenevalt vaadeldakse last kui kasvavat ja dünaamilist isikut, kes ka ise mõjutab keskkonda, milles elab. Keskkond ei ole piiritletud ühe, vahetu ümbruskonnaga, vaid mõjutused on seotud laiemate, väliste mõjudega. Last ümbritsevad keskkonnad kattuvad: laps elab perekonnas, mis omakorda asetseb kogukonnas ja laiemalt ühiskonnas. Lapse ja keskkonna interaktsiooni vaadeldakse kahesuunalise ja vastastikusena, mis tähendab, et üks süsteem mõjutab teist: laps perekonda ja perekond last, laps kogukonda ja kogukond last, perekond kogukonda ja kogukond perekonda. Vastastikused mõjud on dünaamilised – aja jooksul omavahelised suhted muutuvad (Friesen ja Brennan 2005).

Bronfenbrenneri mudeli järgi on lapse lähim keskkond nn mikrosüsteem, mis hõlmab kodu ja perekonda, last otseselt ümbritsevaid inimesi, keskkonna füüsilisi tingimusi ja majanduslikke võimalusi, aga ka sotsiaalseid suhteid ja emotsionaalset õhkkonda. Sellesse mikrosüsteemi kuulub samasuguse mikrosüsteemina ka näiteks kool kui keskkond, millega laps koolis käies otseselt kokku puutub, selle keskkond ja suhtevõrgustik. Koos moodustavad need mikrokeskkonnad mesosüsteemi, mis hõlmab endas nende keskkondade omavahelisi seoseid ja mõjusid lapse heaolule. Mesosüsteemi ümbritseb mudeli kohaselt järgmine tasand – eksosüsteem –, mis mõjutab lapse heaolu mõnevõrra kaugema tasandina, näiteks kogukond, omavalitsus koos mitmesuguste võimaluste ja teenustega, mis last ja tema heaolu mõjutavad (nt lähemalseisvate keskkondade ehk vanemate, lasteaia, kooli jm kaudu). Eksosüsteemi ümbritseb makrosüsteem, mis hõlmab ühiskonna- ja riigitasandit laiemalt, ka väärtusi, ideoloogiaid ning poliitika. Bronfenbrenneri hilisemates töödes on mudelisse lisatud ka kronosüsteem, mis kätkeb ajamõõdet ja ajas toimunud muutusi, mis inimese elukäiku mõjutavad.

Corsaro (1997) on lapse sotsialiseerumist kirjeldavas mudelis peale keskkondade nimetanud ka lapse arengu etapid ja neist tuleneva, lapse vanusega laieneva kokkupuute eri keskkondadega, nt perekonna, kogukonna, haridussüsteemi, poliitika, kultuuri, majanduse jms-ga. Kõik need keskkonnad avaldavad lapsele ja tema heaolule otsest või kaudset (eri süsteemide kaudu vahendatud) mõju.

Nii nagu Bronfenbrenneri bioökoloogilise käsitluse järgi on ka Minkkise (2013) kohaselt lapse heaolu dünaamiline protsess, mis on lapse enda sisemiste, inimestevaheliste, sotsiaalsete ja kultuuriliste protsesside tulem (vt joonis 1). Minkkise (2013) mudel rõhutab lapse enda subjektiivset rolli teda ümbritseva tajumisel ja mõjutamisel ning see on kooskõlas paljude teiste autorite (Võgotski, Leontjev, Qvortrup, Corsaro, James jt) ja lapse õiguste konventsiooni põhimõtetega.

## Joonis 1. Lapse heaolu strukturealne mudel



Allikas: Minkinen 2013, autorite täiendatud tõlge

Ühiskonnatasandite käsitlemise kõrval nimetatakse heaolust rääkides heaolu komponente või ka dimensioone, mida on vaja heaolu kirjeldamisel arvestada. Näiteks Bradshaw ja Mayhew (2005) määratlevad heaolu füüsilise (sh suurem, õnnetus, toitumine, väärkohtlemine ja hooletusse jätmine), kognitiivse (hariduslikud saavutused), käitumusliku (kuritegevus, riskikäitumine) ja emotsionaalse (vaimne tervis, õnn, enesehinnang) heaoluna. Bradshaw ja Richardson (2009) ning Bradshaw, Hoelscher ja Richardson (2006 ja 2007) toovad lapse heaolu näitajaid käsitledes heaolu dimensioonide all välja tervise, subjektiivse heaolu, sotsiaalse osaluse ja suhted, materiaalsed tingimused ja võimalused, hariduse, käitumuslikud riskid, turvalisuse, riskikäitumise, elamistingimused, sotsiaalse osaluse, kohaliku keskkonna, sissetuleku, tööturul osalemise jne.

Thorntoni (2001) järgi on lapse ja pere heaolu kompleksne ja mitmetahuline kontseptsioon. Viidates eri autoritele, teadusdistsipliinidele ja käsitlustele, toob Thornton individuaalsest heaolukäsitlusest rääkides välja viis peamist heaolu dimensiooni: füüsilise, psühholoogilise ja emotsionaalse, sotsiaalse, kognitiivse ja haridusliku ning majandusliku heaolu. Thornton esitab põhjaliku loendi teguritest, mida heaolu kirjeldamisel arvestada, tuues viie põhivaldkonna all omakorda välja mitmesugused alateemad:

- füüsilise heaolu all kajastuvad kaalu, kasvu, füüsilise vormi, tervise ja haigestumusega seotud näitajad, vaksineerimine, sõltuvusainete kasutamine ning füüsilised võimed ja nendega seotud piirangud;
- psühholoogilise ja emotsionaalse heaolu all kirjeldatakse õnnelikust, rahulolu, rõõmu, eneseidentiteeti ja -hinnanguid, enda väärtustamist, hinnanguid võimetele, autonoomiat, kiindumussuhteid, muresid, muserdust ja hirme, depressiooni jt vaimse tervise näitajaid, huvitatust, eneseregulatsiooni ja kohanemisvõimet;



- sotsiaalne heaolu hõlmab suhteid eri keskkondadega – teistega lävimist ja läbisaamist (nt pereliikmete, sugulaste, sõprade ja õpetajatega), probleemi lahendamise oskusi, abivalmidust, vastutustunnet kogukonna ja ümbritseva ees, kodanikukohusetunnet, delinkventsust;
- kognitiivne ja hariduslik heaolu hõlmab vaimseid võimeid, teadmisi, kooliskäimist ja seal edasijõudmist, koolivalmidust, ettevalmistatust tööturule siirdumiseks;
- majandusliku heaolu all esitatud näitajad puudutavad näiteks sissetulekuid, toetusi, tööhõivet, elamistingimusi, tarbimist ja kulutusi ning eluaset.

Seega võib öelda, et eri käsitlustes vaadeldakse indiviidi kui füüsilist, vaimset ja sotsiaalset olendit, keda ümbritsevad materiaalsed, sotsiaalsed ja institutsionaalsed suhted konkreetses kultuuriruumis, mis kõik kokku avaldab mõju inimese heaolule, s.t heaolu on mitmesuguste vastastikuste protsesside tulem. Arvestades heaolu mitmetahulisust, on käesoleva käsitluse puhul püütud heaolu mõõtmise aluseks oleva mudeli puhul eespool nimetatut arvesse võtta. Seetõttu on pakutud heaolukäsitluses arvestatud nii heaolu eri komponente ja tasandeid kui ka heaolu subjektiivset olemust. Optimeerides eri mudelites esitatud dimensioonide arvu ja säilitades samal ajal nende sisu, on käesolevas käsitluses lähtutud Thorntoni käsitluse viiest dimensioonist, Bronfenbrenneri neljast tasandist ning mõõdikute esitamisel arvestatud lisamõõtmena lapsekeskse ja lapsest lähtuva statistika esitust (tabel 1).

**Tabel 1. Heaolu mõõtmise mudel**

Süsteemi-tasand	Heaolu dimensioon	Mõõdikud (objektiivsed ja subjektiivsed; kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed; positiivsed ja negatiivsed)	
		Lapsekesksed (andmeallikas on täiskasvanu)	Lapsest lähtuvad (andmeallikas on laps)
<b>Mikrosüsteem</b>			
	Füüsiline heaolu		
	Majanduslik heaolu		
	Psühholoogiline ja emotsionaalne heaolu		
	Sotsiaalne heaolu		
	Kognitiivne ja hariduslik heaolu		
<b>Mesosüsteem</b>			
	Füüsiline heaolu		
	Majanduslik heaolu		
	Psühholoogiline ja emotsionaalne heaolu		
	Sotsiaalne heaolu		
	Kognitiivne ja hariduslik heaolu		
<b>Eksosüsteem</b>			
	Füüsiline heaolu		
	Majanduslik heaolu		
	Psühholoogiline ja emotsionaalne heaolu		
	Sotsiaalne heaolu		
	Kognitiivne ja hariduslik heaolu		
<b>Makrosüsteem</b>			
	Füüsiline heaolu		
	Majanduslik heaolu		
	Psühholoogiline ja emotsionaalne heaolu		
	Sotsiaalne heaolu		
	Kognitiivne ja hariduslik heaolu		

Käesoleva ülevaate lisa esitatud mõõdikute nimekiri koondab parema ülevaatlikkuse huvides eri süsteemitasandid ehk keskkonnad viie heaolu dimensiooni alla, esitades samas lapsekesksed ja lapsest lähtuvad ning ka mõned vanemakesksed näitajad. Mõõdikute pakkumisel on arvestatud nii rahvusvaheliselt kui ka riigi sees kasutusel olevaid mõõdikuid. Lapsest lähtuvat statistikamõõdet, mille puhul andmeallikas on laps ise oma hinnangute ja arvamustega, on uuringutes seni vähe käsitletud, mistõttu vajab see veerg tulevikus kindlasti täitmist. Selleks on tulevastesse uuringutesse tähtis kaasata ka lapsed ja küsida nende endi hinnanguid oma olukorrale ja võimalustele.

## Lapse heaolu mõõtmise vajadus. Riigisisised ja rahvusvahelised strateegiad ning suunised

1989. aastal vastuvõetud ÜRO lapse õiguste konventsioon on lapse heaolu käsitlemise normatiivne alus, mis rõhutab lapse arengu terviklikkust, iga lapse individuaalsust ja sünnipärase potentsiaali realiseerimise tähtsust (Petrén ja Hart 2005). Konventsioonis sisalduv rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete raamistik, konventsiooni kõikehõlmav iseloom ja selle õiguslik siduvus on aluseks laste olukorra ja võimaluste hindamisele ning laste olukorra parandamisele. Konventsiooni järgi on igal lapsel õigus üles kasvada ühiskonnas, mis edendab tema arengut ja heaolu. Lapse õigused on lapse heaolu lahutamatu osa, mistõttu võib neid käsitleda heaolu hindamise lähtealusena (vt ka Karu jt 2012).

Eestis kirjeldatakse laste olukorda enamasti üldlevinud makrotasandi näitajate, näiteks suhtelise vaesuse, suremuse, koolist väljalangevuse jne kaudu. Arvestades, et heaolu kontseptsioon hõlmab eri dimensioone (vt tabel 1), on üksikute makromajanduslike näitajate kasutamine laiemat konteksti arvestamata väheinformatiivne ja kallutatud. Makrotasandi kõrval on oluline arvestada indiviiditasandit, selle kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid dimensioone.

Lapse heaolu puudutavaid seadusakte on mitu, ent otseselt lapse heaolu käsitlevaid seadusi vähe. Seejuures ei ole seadustes lapse heaolu mõistet väga selgelt defineeritud. Siiski, peale seaduste on olulised ka mitmesugused strateegiad ja arengukavad, milles kasutatud näitajad ja seatud eesmärgid viitavad sellele, mida lapse heaolu all mõeldakse.

Arengukavades jt dokumentides esitatud näitajate teemade jaotus on mitmekülgne (enim on kasutatud materiaalse heaoluga seotud näitajaid, ka tervise, sotsiaalhoolekande, hariduse jms valdkondadega seotud näitajaid), ent samal ajal on teemasid, mille kohta mõõdikuid kasutusel pole, kuid mille olulisuse tõstatavad rahvusvahelised raportid. Üks niisugune teema on näiteks lapse osalemine ja kaasamine ning sellega seotud näitajad.

Lapse heaolu näitajate kontekstis on oluline välja tuua, et peale heaolu piiritlemise küsimuse esitavad kasutusel olevad mõõdikud infot eri vanuses laste ja noorte kohta. Kuigi üldiselt loetakse lasteks alla 18-aastaseid, võib see õigusakti erineva ning oleneda näiteks toetuse ja teenuse eesmärgist, olemusest (nt sotsiaalhoolekandeseaduse alusel makstakse puudega lapse toetust kuni 15-aastasele lapsele, kuid riiklike peretoetuste seaduse alusel makstavat lapsetoetust edasiõppimise korral kuni 19-aastaseks saamiseni). Peale selle on mitmesugustes dokumentides kasutatud mõistet „noor“, mida on samuti võimalik kasutada eri vanuses laste ja noorte kohta. Näiteks noorsootõõseaduse kohaselt on noor 7–26-aastane inimene. Seetõttu vajab näitajate esitus ja statistiliste lõigete väljatoomine eraldi analüüsi ja ühtlustamist, teatud puhkudel ka lisalõikeid, mida on kavas teha mõõdikute avaldamise ettevalmistuse käigus 2014. aastal.

Lapse heaolu tagamine ja heaolu käsitus on riigisiseste strateegiliste dokumentide kõrval seotud mitme rahvusvahelise kohustusega. ÜRO Lapse Õiguste Komitee on Eestile antud soovitusel (Lapse ... 2003) öelnud, et nii nagu teistel elualadel tuleks ka lapse õiguste kohta avaldada statistilisi andmeid igal aastal ning jätkata mitmekülgse teabe kogumist ja avaldamist alla 18-aastaste kohta. Samuti soovib komitee lapse õiguste konventsiooni 4. artiklist lähtudes tagada kõigi laste majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused ning regulaarselt hinnata eelarvest eraldatud raha paigutamise mõju lapse õiguste kaitsel. Euroopa Komisjoni Sotsiaalse Kaitse Komitee (Social Protection Committee) näitajate alltöörühma järjepidev ülesanne on välja töötada ja edasi arendada lastespetsiifilisi näitajaid (peamiselt Euroopa elutingimuste ja sissetulekute uuringu (EU-SILC) raames). Enamik väljatöötatud näitajatest on seotud laste vaesuse mõõtmisega, kuid eesmärk on arendada ka muude valdkondade (tervis, haridus, sotsiaalne osalus, perekond, riskikäitumine, keskkond) näitajaid, mis praegu kas puuduvad või ei ole veel kõikides EL-i riikides mõõdetavad.

Lastespetsiifiliste näitajate kogu koostamisel on oluline arvestada laste endi hinnanguid ja kogemusi. Euroopa Komisjoni tellimisel valmis 2010. aastal uus laste heaolu teemaline raport (Child ... 2010), mille eesmärk oli muu hulgas määrata kindlaks laste heaolu mitmemõõtmelisust kajastavate näitajate kogu, sh näitajate edasiarenduse vajadus (piiritletud arv näitajaid). Tegemist on jätkuga 2008. aasta Euroopa Komisjoni Sotsiaalse Kaitse Komitee raportile ja soovitustele, mis käsitlevad laste heaolu ja vaesuse mõõtmist ning milles rõhutatakse laste heaolu mõõtmiseks vajalike näitajate väljatöötamise olulisust riigisisel tasandil ning nende järjepidevat seiret.

## Kokkuvõte

Käesoleva käsitluse eesmärk on pakkuda mõõdikute mudel lapse heaolu kirjeldamiseks riigi tasandil, arvestades praegusel ajal tunnustatud, lapse õigustest ja tänapäevastest lapsepõlvesotsioloogilistest käsitlustest lähtuvaid põhimõtteid, rahvusvahelisi soovitusi ja praktikat, ning arvestada Eesti ühiskonna vajadusi ja praegu juba kasutusel olevaid mõõdikuid. Kõige olulisem on käsitleda laste heaolu laiemalt, haarates eri eluvaldkondi, keskkondi ja ühiskondlikke struktuure. Kindlasti tuleb rõhutada, et tegemist on aja jooksul muutuva ja täiendamist vajava raamistikuga, mis võimaldab samas traditsiooniliste makrotasandi näitajate kõrval laiemalt laste heaolu kirjeldada. Mõõdikute loend võib olenevalt teema spetsiifilisusest vajada lisanäitajaid, mida esitatud loendis ei ole, kuid mis on kasutusel näiteks kitsamates analüüsides ja hinnangutes. Seega on pakutud mudel kindlasti paindlik ja avatud. Üks tulevikku suunatud soovitus nii käesoleva kokkuvõtte autoritelt kui ka mitmesugustelt rahvusvahelistelt institutsioonidelt laste heaolu mitmekesisemaks mõõtmiseks on kaasata lapsi rahvastiku- ja leibkonnauuringutesse ning avaldada vastavaid lapsest lähtuvaid statistilisi näitajaid regulaarselt peavoolustatistikas.

## Allikad

- Ben-Arieh, A., Hevener-Kaufman, N., Bowers-Andrews, A., George, R. M., Joo-Lee, B., Aber, J. L. (2001). *Measuring and Monitoring Children's Well-Being*. Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Acad. Publ.
- Ben-Arieh, A. (2006). *Measuring and monitoring the well-being of young children around the world*. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2007. Strong foundations: early childhood care and education. 2007/ED/EFA/MRT/PI/5. [www] <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147444e.pdf> (08.01.2014).
- Ben-Arieh, A. (2008). *The Child Indicators Movement: Past, Present and Future*. – *Child Indicators Research*, Vol 1, pp 3–16.
- Bradshaw, J., Mayhew, E. (2005). *Introduction*. – *The well-being of children in the UK*. London: Save the Children, pp. 1–19.
- Bradshaw, J., Hoelscher, P., Richardson, D. (2006). *Comparing child well-being in OECD countries: concepts and methods*. UNICEF.
- Bradshaw, J., Hoelscher, P., Richardson, D. (2007). *An index of child well-being in the European Union*. – *Social Indicators Research*, Vol 80, pp. 133–177.
- Bradshaw, J., Richardson, D. (2009). *An index of child well-being in Europe*. – *Child Indicators Research*, Vol 2, pp. 319–351.
- Bradshaw, J., Keung, A., Rees, G., Goswami, H. (2011). *Children's Subjective Well-Being: International Comparative Perspectives*. – *Children and Youth Services Review*, Vol 33, pp. 548–556.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*. Cambridge: Harvard University Press.
- Casas, F. (2011). *Subjective Social Indicators and Child and Adolescent Well-Being*. – *Child Indicators Research*, Vol 4, pp. 555–575.
- Child Poverty and Well-Being in the EU. Current Status and Way Forward*. (2008). European Commission. [www] <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2049&langId=en> (08.01.2014).
- Child Poverty and Child Well-Being in the European Union*. (2010). Report prepared for the DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Unite E.2) of the European Commission. Budapest: TÁRKI. [www] <http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/index.html> (08.01.2014).
- Child well-being in rich countries. A comparative overview*. Innocenti Report Card 11. (2013). Florence: UNICEF Office of Research.
- Corsaro, W. A. (1997). *Sociology of Childhood*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Doing Better for Children*. (2009). OECD. [www] [www.oecd.org/els/social/childwellbeing](http://www.oecd.org/els/social/childwellbeing) (08.01.2014).
- Euroopa Liidu põhiõiguste harta*. (2010). Euroopa Liidu Teataja (2010/C 83/02).
- Friesen, B. J., Brennan, E. (2005). *Strengthening Families and Communities: System Building for Resilience*. – *Handbook for Working with Children and Youth: Pathways to Resilience Across Cultures and Contexts*. / Ed. M. Ungar, Thousand Oaks: SAGE Publications, pp. 295–312.
- Karu, M., Turk, P., Biin, H., Suvi, H. (2012). *Lapse õiguste ja vanemluse monitooring*. Kirjanduse ülevaade ja metoodika aruanne. Praxis.
- Lapse Õiguste Komitee lõppjärelused: Eesti*. (2003). [www] [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/Lapse\\_Oiguste\\_Komitee\\_soovituse\\_d\\_Eestile.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/Lapse_Oiguste_Komitee_soovituse_d_Eestile.pdf) (08.01.2014).
- Lastekaitseeadus*. RT I, 11.07.2013, 7.
- Minkinen, J. (2013). *The Structural Model of Child Well-Being*. – *Child Indicators Research*, Vol 6, pp. 547–558.
- Noorsootööseadus*. (2010). RT I 2010, 44, 262.
- Perekonnaseadus*. RT I, 27.06.2012, 12.
- Petrén, A., Hart, R. (2000) *Lapse õigus arengule*. – *Laste õigused*. ÜRO lapse õiguste konventsiooni põhimõtete rakendamine praktikas. Tallinn: Lastekaitse Liit, lk 40–55.
- Sotsiaalhoolekandeseadus*. RT I, 18.04.2013, 8.
- SPC Advisory Report to the European Commission on Tackling and Preventing Child Poverty, Promoting Child Well-Being*. (2012). Social Protection Committee.
- Taylor, C. L. (1980). *Indicator Systems for Political, Economic and Social Analysis*. Cambridge, Massachusetts: Oelgeschlager, Gunn and Hain, Publishers, Inc.
- Thornton, A. (2001). *Introduction and overview*. – *The Well-being of children and families*. The University of Michigan Press, pp. 3–27.
- ÜRO lapse õiguste konventsioon*. (1991). Riigi Teataja II osa, nr 16, art 56.

## LISA. Lapse heaolu mõõdikute loend

Lühendid ja mõisted:

RV – rahvusvahelistes lapse heaolu käsitlestes kasutusel olev lapse heaolu mõõdik

EE – Eesti arengukavades ja strateegiates kasutusel olev või rahvusvahelistesse aruannetesse esitatav lapse heaolu mõõdik

### Füüsiline heaolu

Lapsekesksed näitajad	Lapsest lähtuvad näitajad
Imikusuremus (RV, EE)	Enesehinnanguline tervis (RV, EE)
Vaktsineerimine (RV)	Suitsetamine (RV, EE)
Madal sünnikaal (RV)	Alkoholi tarvitamine (RV, EE)
Rinnapiimaga toitmine (RV)	Illegaalsete narkootikumide tarvitamine (RV, EE)
Füüsiline aktiivsus (RV)	Kanepi tarvitamine (RV)
Alaealised sünnitajad (RV, EE)	Laste toitumine (igal koolipäeval hommikusöögi söömine; iga päev puu- ja köögiviljade söömine (RV)
Laste suremuskordaja, sh põhjus (RV, EE)	
Haigestumine ja lastega juhtunud õnnetused (RV, EE)	
Ülekaalulisus (RV, EE)	
Puuetega laste arv (EE)	
Laste enesetappude arv (RV)	

### Majanduslik heaolu

Lapsekesksed näitajad	Lapsest lähtuvad näitajad
Suhtelise vaesuse näitajad (RV, EE)	
Absoluutse vaesuse näitajad (EE)	
Püsivaesuse näitajad (RV, EE)	
Materiaalse ilmajäetuse, sh sügava materiaalse ilmajäetuse näitajad (RV)	
Eluruumi ilmajäetuse näitajad, sh ruumipuudus (RV)	
Eluasemekuludega koormatus (RV)	
Sundkuludega (eluase ja toit) koormatus (RV, EE)	
Makseraskused leibkonnas (RV, EE)	
Noorte töötuse näitajad (EE)	
Sotsiaalkindlustustoetuste saajad (EE)	
Formaalne lapsehoid (RV, EE)	
Lapsed eri töötensivsusega, sh mittetöötavates leibkondades (RV)	
Nende 15–19-aastaste noorte osatähtsus, kes ei tööta ega õpi ehk nn NEET-noored (RV)	
Toimetulekutoetuse saamine (EE)	
Lastega leibkondade kulutused (EE)	
Osaajaga töötajate osatähtsus kõigi töötajate hulgas (töötab osaajaga, sest peab laste eest hoolitsema) (EE)	

### Psühholoogiline ja emotsionaalne heaolu

Lapsekesksed näitajad	Lapsest lähtuvad näitajad
Laste füüsilist karistamist aktsepteerivad vanemad (EE)	Elu, iseenda, pere ja sõpradega rahulolu (RV)
Psüühika- ja käitumishäirete esinemine (RV)	Nende õpilaste osatähtsus, kes on viimase kuue kuu jooksul tundnud üle ühe korra nädalas kurbust või masendust (RV)
Rahustite tarvitamine arsti väljakirjutamise alusel (RV)	Nende õpilaste osatähtsus, kellele meeldib koolis käia (RV)
	Nende õpilaste osatähtsus, kes peavad koolitööd väga pingeliseks (RV)
	Viimase 12 kuu jooksul enesetapule mõelnud õpilaste osatähtsus (RV)
	Õpilaste valmidus oma muredest rääkida (RV)
	Nende õpilaste osatähtsus, kes on end viimase 12 kuu jooksul kahe või mitme nädala kõikidel päevadel tundnud nii kurvana, et on loobunud tavalistest tegevustest (RV)
<b>Vanemakeskne näitaja</b>	Õpilaste kaebused viimase kuue kuu jooksul (peavalu, kõhuvalu, seljavalu, nukrameelsus, kurbus/masendus; ärritatud olek ja halb tuju; närvilisus, uinumisraskused, peapööritus või uimasus) (RV)
Lapsevanemate psühholoogiline tasakaal ehk nende lapsevanemate osatähtsus, kes on viimase aasta jooksul mõnikord või sageli olnud stressis, masenduses, eluga rahul või rõõmistanud oma laste üle (EE)	

## Sotsiaalne heaolu

Lapsekesksed näitajad	Lapsest lähtuvad näitajad
Vanemliku hoolitsuseta ja abi vajavad lapsed (EE)	Läbisaamine klassikaaslaste ja kaasõpilastega (RV)
Laste arv lastekaitsetöötaja kohta (EE)	Lapsed, keda on viimase paari kuu jooksul vähemalt ühe korra koolis kiusatud (RV)
Perest eraldatud lapsed (EE)	Viimase 12 kuu jooksul vähemalt ühe korra kakluses osalenud õpilased (RV)
Hoolekandeteenuste kasutamine ja teenuste pakkumine (EE)	Läbisaamine õpetajatega (RV)
Mitteinstitutsionaalne asendushooldus (EE)	Laste abivalmidus (RV)
Laste toimepandud kuriteod (EE)	Lapse arvamuse arvestamine (EE)
Ohvrikslangemine, sh perevägivald (EE)	Ühegi sõbrata laste osatähtsus (RV)
Pagulaslapsed ja asüülitaotlejad (RV, EE)	
Saatjata laste arv (RV, EE)	
Alaealiste komisjoni suunatud noored (EE)	
Laste arv erikoolides (RV, EE)	
Laste arv vanglates (RV, EE)	
Õpilaste jaotus sotsiaalsete oskuste taseme järgi (RV)	
<b>Vanemakeskne näitaja</b>	
Lapevanemate teadmatuse kohta laste seotud teemade kohta abi ja nõu küsida (EE)	

## Kognitiivne ja hariduslik heaolu

Lapsekesksed näitajad	Lapsest lähtuvad näitajad
Hariduslik ilmajaetus (nende õpilaste osatähtsus, kellel on täidetud alla 5 haridusega seotud näitaja 7-st: vaikne koht õppimiseks, oma laud, arvuti, õpinguteks vajalik tarkvara, internetiühendus, õpikud, sõnaraamatud) (RV)	Õpilaste vaba aja tegevused (%) (RV)
PISA testi tulemused lugemises, matemaatikas ja loodusteaduses (RV)	Õpilaste käitumine ja sotsiaalsed probleemid koolis (RV)
Põhiharidusega või sellest madalama haridustasemega mitteõppivad noored (RV, EE)	
Alushariduse omandamine (RV)	
Spordiklubides sporti harrastavad noored (EE)	
Õppijate arv ja määr haridustaseme ja õppevormi järgi (EE)	
Puudulike aastahinnete arvu suhe õpilaste koguarvu päevases õppevormis (EE)	
Arenguliste erivajadustega laste koolieelsete lasteasutuste tegevusse kaasatute osatähtsus 3–6-aastaste hulgas (EE)	
Tugiõppevõimalused (erikoolide ja koolieelsete lasteasutuste arv, erirühmade ja -klasside ning nendes õppivate laste arv, tugiõppel olevate laste arv, logopeedilist teenust saavate laste arv) (EE)	

## Makrotasandi taustnäitajad

- summaarne sündimuskordaja jt sündimusnäitajad
- oodatav eluiga sünnimomendil
- laste arv leibkondades
- lastega leibkondade arv
- alaealiste abielud
- lastele ja peredele tehtavad sotsiaalkaitsekulud
- väikelaste vanemate hõivemäär ja -löhe
- isade osatähtsus vanemahüvitise saajate seas
- lasteasutuste arv (koolid, lasteaiad, huvikoolid, noortekeskused jne)
- lastega töötavad inimesed (erikoolis, hoolekandetasutustes jne)