

TARTU ÜLIKOOL
Pärnu kolledž
Sotsiaaltöö korralduse osakond

Kadri Vellak

**PIKAAJALISTELE TÖÖTUTELE
PAKUTAVATE TÖÖTURUTEENUSTE
TULEMUSLIKKUS VÕRU MAAKONNA
NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja: Anne Rähn

Pärnu 2020

Soovitan suunata kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud “.....“ a.

TÜ Pärnu kolledži programmijuht

(programmijuhi nimi ja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

SISUKORD

Sissejuhatus.....	4
1. Teoreetiline ülevaade pikaajalisest töötusest ja tööturuteenustest.....	7
1.1. Pikaajalist töötust käsitlevad teooriad ja kontseptsioonid	7
1.2. Juhtumikorralduslikud meetodid sotsiaaltöös.....	10
1.3. Balti riikide kogemus pikaajaliste töötute tööturule suunamisel	14
1.4. Pikaajaline töötus ja tööturuteenuste korraldamine Eestis	17
2. Uurimus pikaajalistele töötutele pakutavate tööturuteenuste tulemuslikkusest Võru maakonna näitel	22
2.1. Eesti Töötukassa ja Võrumaa osakonna lühitutvustus.....	22
2.2. Uuringu meetod ja valimi kirjeldus	23
2.3. Intervjueeritute üldandmed ja andmeanalüüs	25
2.3.1. Üldandmed.....	25
2.3.2. Teenuste tulemuslikkus	26
2.3.3. Takistused tööle asumisel	30
2.3.4. Võrgustikutöö kliendiga	32
2.4. Järeldused ja ettepanekud	33
Kokkuvõte.....	37
Viidatud allikad	39
Lisa 1. Fookusgrupi intervjuu küsimused.....	44
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused	45
Summary	46

SISSEJUHATUS

Lähemad kümnendid toovad endaga kaasa üha suureneva surve tööealisele elanikkonnale. Kui aastal 2016 oli Euroopa Komisjoni andmetel üle 65-aastaseid inimesi ligikaudu 30% rohkem kui 15–64-aastaseid, siis prognooside kohaselt kasvab vanemaeliste osakaal aastaks 2070 50%ni. (European Commission 2017, lk 3) Eesti Statistikaameti andmetel langeb tööealise elanikkonna osakaal Eesti rahvastikust aastaks 2040 65%-lt 58%-le ehk väheneb umbes 160 000 inimese võrra (Tammur, 2014). Vananeva ühiskonna mõju majandus- ja sotsiaalpoliitikale on suur ja sellega toimetulemine katsumuseks kõigile Euroopa Liidu liikmesriikidele (European Commission, 2017, lk 3–5). Tööealise elanikkonna vähenemisest ja majanduskasvu toimel töökohtade arvu suurenemisest tulenevalt ohustab enamikke Euroopa riike pikas perspektiivis tööjõu puudus. Eelnevast lähtuvalt on oluline, et riigid tegeleksid regulaarselt tööhõivepoliitika parendamisega, et pakutavad teenused toetaksid mitteaktiivse tööjõu naasmist tööturule.

Pikka aega tööta olek ja sissetuleku kadumine langetavad elatustaset ning suurendavad vaesusrisiki langemise ohtu. Pidev mure majandusliku heaolu ning pere toimetuleku pärast muudab peresuhted keeruliseks. Pere toimetulekuraskused suurendavad toimetulekutoetuse saajate arvu, mis kasvatab koormust riigi majandussüsteemile. Antud ahelreaktsioon on põhjuseks, miks on oluline rakendada pikaajalise töötuse vähendamiseks ja ennetamiseks parimaid võimalikke meetmeid, et aidata inimene võimalikult kiiresti tagasi tööturule. (Marksoo, 2010, lk 1)

Eestis on 2019. aasta septembrikuu seisuga töötuna arvel 31 101 inimest, kellest pikaajalisi töötuid on 10 932 (ca 35%) (Eesti Töötukassa, 2019). Tegelikuses on mitteaktiivsete hulk veelgi suurem, sest puudub kohustus ennast töötuna registreerida. Vaatamata viimastel aastatel Eesti Töötukassa poolt pakutavate tugiteenuste hulga suurenemisele ja töötuse määra vähenemisele on jätkuvalt tõsine probleem just pikaajaline töötus.

2016. aasta Eesti Riigikontrolli auditis tuuakse välja hulk tegureid, mis võivad olla pikaajalise töötuse põhjuseks. Ühe olulise aspektina tuuakse välja Eesti Töötukassa poolt loodud süsteem, mis ei toeta töötute ümberõpet ja ei võta arvesse regionaalset eripära, mis mängib Eestis väga suurt rolli. Eesti Töötukassa poolt pakutavad tööturumeetmed ja nende kättesaadavus töötutele on maakonniti erinev. (Riigikontroll 2016, lk 4–5)

Levin-Waldman (2014, lk 850–852) on oma töös välja toonud kolm peamist põhjust, miks pikaajalistele töötutele pakutavad tööturumeetmed ei pruugi olla efektiivsed:

1. Inimestel, kes osalevad antud tööturu programmides, võib sellel ajal väheneda töötöingu aktiivsus, sest inimene keskendub enam uute oskuste omandamisele;
2. Tööandjad võivad näha inimesi, kes osalevad antud programmides, vähem produktiivsetena ning seetõttu ei olda huvitatud nende palkamisest;
3. Olemasolevad tööturu programmid ei pruugi vastata töötute tegelikele vajadustele.

Autorile teadaolevalt ei ole viimastel aastatel Eestis tööturumeetmete efektiivsust teaduslikus võtmes uuritud. Vesteldes Eesti Töötukassa Võrumaa osakonna juhataja Ene Kerge ja juhtivkonsultandi Marve Kõivuga pikaajalise töötuse ja tugiteenuste teemal selgus, et vajadus selleks on olemas. Pikaajaline töötus on kogu Eestis ja ka Võru maakonnas suureks probleemiks ja sellele pole leitud ühtset lahendust. Tööturuteenuste tulemuslikkuse uurimine annaks võimaluse tulemuste analüüsi käigus teenuste sisu üle vaadata ning vajadusel muuta. (Kerge & Kõiv, suuline vestlus, 13.08.2018)

Käesoleva lõputöö eesmärgiks on hinnata Eesti Töötukassa poolt pakutavate tööturuteenuste tulemuslikkust pikaajaliste töötute töövalmiduse toetamisel Võru maakonna näitel ja anda soovitusi Eesti Töötukassale.

Eesmärgist lähtuvalt on püstitatud järgmised uurimisküsimused:

1. Millised pakutavad tööturuteenused toetavad pikaajaliste töötute enda hinnangul nende valmidust naasta tööturule?
2. Millised Eesti Töötukassa poolt pakutavad tööturuteenused on olnud pikaajaliste töötutega tegelevate juhtumikorraldajate hinnangul töövalmiduse suurenemisel tõhusaimad?

Uurimisülesanded:

1. kirjeldada teaduskirjanduse põhjal teoreetilist lähenemist pikaajalise töötuse probleemile;
2. anda läbiviidud uuringute ja auditite tulemustele tuginedes ülevaade valitud riikide praktikast pikaajaliste töötutega tegelemisel;
3. Kavandada uurimus, valida sobiv uurimismeetod ja valim;
4. kirjeldada õigusaktide põhjal Eesti Töötukassa poolt pakutavaid tööturuteenuseid ja analüüsida läbi viidud intervjuude alusel teenuste tulemuslikkust ning anda sellest lähtuvalt soovitusi Eesti Töötukassale tööturuteenuste parendamiseks.

Lõputöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis antakse ülevaade pikaajalist töötust käsitlevatest teooriatest ja kontseptsioonidest, juhtumikorralduslikest meetoditest sotsiaaltöös, Balti riikide kogemusest pikaajaliste töötute tööturule suunamisel ning pikaajalisest töötusest ja tööturuteenuste korraldamisest Eestis. Töö teine osa keskendub uuringule, mis viidi läbi juhtumikorraldajate ja pikaajalise töötute seas Eesti Töötukassa Võrumaa osakonnas. Samuti antakse ülevaade uuringu käigus saadud tulemustest ning tehakse ettepanekud Eesti Töötukassale lähtuvalt saadud tulemustest.

1. TEOREETILINE ÜLEVAADE PIKAAJALISEST TÖÖTUSEST JA TÖÖTURUTEENUSTEST

1.1. Pikaajalist töötust käsitlevad teooriad ja kontseptsioonid

Töötust loetakse ajutiseks stressisituatsiooniks, millega kaasneb mõju inimese kohanemisvõimele ning psühhosotsiaalsele tasakaaluseisundile. Ootamatu sündmus, nagu töökaotus, võib kahjustada varem saavutatud tasakaalu. Antud olukorda võib selgitada asjaoluga, et kahju kandev isik soovib kasutada oma kohanemisoskust, kuid pole midagi, millega kohaneda, sest puudub varasem kogemus antud olukorraga toimetulekuks. Selline situatsioon tekitab töötuks jäänud inimeses masenduse tunde, mis mõjutab vaimset ja füüsilist tervist. Tihti lisandub sellele väärtusetuse tunne. Teisisõnu tunneb inimene ennast töökaotuse tõttu väärtusetuna ja eemaldub ühiskonnast. Antud definitsiooni järgi selgub, et töötus on kompleksne, mitmedimensiooniline seisund, mis ei sisalda ainult olukorda, kus ta on, vaid ka enesehinnangut, motivatsiooni ja tervislikku seisundit. (Kapuvari, 2011, lk 85–86)

Enesehinnangut võib mõjutada isiku kohanemisvõime ehk stressiga toimetulek, mis on isiksuse psühholoogias olulisel kohal. Kohanemisprotsessi kirjeldatakse kui indiviidi oskust tulla toime väliste ja sisemiste teguritega, mis teda igapäevaselt mõjutavad. Stressiolukorra tekkimisel puudub üks kindel tegur, mis protsessi käivitaks, pole oluline, kas tegu on lahutuse või töötuks jäämisega. Iga indiviid reageerib antud stiimulitele erinevalt, eesmärk on aga kõigil ühine. Eesmärgiks on tulla toime tekkinud olukorraga ning vähendada tegureid, mis indiviidi arvates vähendavad tema ressursse. Kohanemisprotsessi häirituse korral ei ole indiviid suuteline psüühilisi protsesse kontrolli all hoidma. Selline seisund võib tekkida koheselt või ajapikku olles erineva kestvusega, väljendudes ärevuse, depressioon või sõltuvusprobleemidena. Antud olukorras ei too pidev keskendumine probleemile kaasa lahendusi, pigem raskendab indiviidi seisundit.

Ajapikku võib iniviid hakata ärevuse tõttu stressirohkeid olukordi vältima ja loobuda näiteks tööotsingutest. (Allik, Realo, & Konstabel, 2003, lk 141–144)

Tulenevalt eeltoodust on uurimistöõ põhiteooriaks õpitud abituse teooria (Maier & Seligman, 2016, lk 351–352), mille kohaselt iniviidid kaotavad korduva negatiivse tulemi järel motivatsiooni. Olgu töötuks jäämise põhjused millised tahes, kui aga iniviidi toimetuleku mehhanismid ei anna küllalt pika aja vältel resultaate, kahjustab see nende võimet õppida kasulikku käitumist teistes olukordades. Kogemus, et nende tegevusel pole mingeid tulemusi pärsib inimese motiveeritust, mõtlemis- ja õppimisvõimet. Töötuks jäämisel on märkimisväärne mõju inimese vaimsele tervisele. Tegemist on aga selliste vaimse tervise probleemidega, mis peaksid töö leidmisel taanduma. (McKee-Ryan, Song, Wanberg, & Kinicki, 2005, lk 55–59) Viimast kinnitavad ka uuemad uurimistulemused, mille kohaselt esineb pikaajalistel töötutel depressiooni tunnuseid peaaegu kaks korda suurema protsentuaalse tõenäosusega kui teistel iniviididel (Paul & Moser, 2009, lk 277–278).

Õpitud abituse teooria on lähedalt seotud jõustamise ideega (Barber 1986, lk 570; Erdogan, Ozyilmaz, Bauer, & Emre, 2018, lk 68–69). Jõustamine (*empowerment*) sotsiaaltöö meetodina annab häid tulemusi sotsiaalselt tõrjutud riskigruppidega tehtavas töös. Jõustamine on end õigustanud töös nii elanikkonna erisuguste gruppidega kui ka sotsiaaltöö erinevatel tasanditel. (Raamat, 2008, lk 24–26) Payne (1995, lk 195) kohaselt keskendub jõustamine klientide võimete arendamisele ning nende samaaegsele toetamisele asetades vastutuse sotsiaalsete muutuste eest ikkagi kliendile.

Gutiérrez, Parsons ja Cox (1998, lk 148) on erinevaid autoreid refereerides esitanud kolm jõustamise definitsiooni:

1. Jõustamise kaudu leiab inimene juurdepääsu vajalikele ressurssidele, jõuab otsuste langetamiseni, probleemide lahendamiseni ning saavutab olukorra üle kontrolli. Jõustamise kaudu omandatakse koos teiste inimestega sotsiaalses keskkonnas tegutsemiseks vajaminevaid käitumismudeleid.
2. Jõustamine on protsess, mille käigus avastatakse endas ja teistes võime kutsuda esile muudatusi. Jõustamine tähendab vastutuse respektemist. Olles teadlikud oma jõust, saame end muuta ning avastada oma seni kasutamata ressursse.

3. Jõustamine on protsess, mille käigus suurendatakse organisatsiooni liikmete veendumust enda suutlikkusest jõuetust tekitavate asjaolude väljaselgitamisel.

Eelnevast tulenevalt on jõustamisel kesksel kohal inimese enda tahe. Takistustega silmitsi seismine ja tagasilöökidega toimetulek nõuab inimeselt kõrget enesehinnangut (Leon & Matthews, 2010, lk 44). Enesehinnangut määratletakse kui isiklikku hinnangut oma väärtusele või kui palju indiviid ise ennast aktsepteerib. Isiku enesehinnang on kõrge, kui tema tegelik mina on kooskõlas ideaalminaga. (Wahl, Bergland, & Løyland, 2010, lk 809) Üldiselt on inimesed motiveeritud oma enesehinnangut kaitsma. Enesehinnangu teooria väidab, et üksikisik peab ennast täpselt nii väärtuslikuks kui on tema saavutusvõime ja enesetõhusus. Teisisõnu, kui tekib oht ebaõnnestuda, on inimese normaalseks reaktsiooniks pingutada ebaõnnestumise ära hoidmise nimel, et kaitsta oma enesehinnangut ja eneseväarikust. Pikaajalistel töötutel on enamikel juhtudel enesehinnang langenud ja nad ei usu varasematest kogemustest lähtuvalt, et nende tegemisi saadab edu. Varasemate kogemuste põhjal tekkinud hinnang pärsib inimese motiveeritust, tegevus- ja õppimisvõimet. Õpitud abituse teooria kohaselt tekib isikul pidevate tagasilöökide tagajärjel motivatsiooni langus, millest tulenevalt ei ole isik enam motiveeritud oma enesehinnangut kaitsma. Sellistel juhtudel ei pruugi inimene tööotsingutesse enam piisavalt panustada või ennast tööintervjuuks ette valmistada, sest ta teab, et ta ei leia nii kui nii tööd ning ta on kindel, et tema tegevusi saadab ebaõnn. (Leon & Matthews, 2010, lk 44)

Motiveerituse langus ning tegevus- ja õppimisvõime pärsitus võib olla põhjustatud ka rahuldamata vajadustest. Vajadusi käsitlevaks põhiteooriaks on A. Maslow inimvajaduste teooria. Antud teooria kohaselt peab inimene rahuldama oma põhivajadused, et ta oleks motiveeritud saavutama kõrgemaid eesmärke. Kõige olulisemal kohal põhivajadustest on füüsilised vajadused, mis peavad olema rahuldatud, vastasel juhul võib see ohustada inimese tervislikku seisundit. Füüsiliste vajaduste rahuldamise järel on inimese jaoks oluline, et ta viibib või töötab tema jaoks turvalises keskkonnas. Turvaline keskkond on seotud nii materiaalse keskkonnaga nagu ehitised, kus inimene viibib, kui ka inimestega, kes temaga koos ruumis viibivad või töötavad. Armastus ja kuuluvustunne eeldab, et inimene tunneb end mugavalt ja omaks võetuna. Eelnimetatud vajadus ei seonu ainult töökeskkonna vaid ka isikliku eluga. A. Maslow teooria kohaselt on neljandal kohal

lugupidamine ja enesekindlus. Antud vajaduse rahuldamiseks peab inimene tundma, et teda austatakse, et tal on olemas piisavad teadmised ja oskused tööks, mida ta soovib teha ning, et tema poolt tehtavat tööd hinnatakse. Viimane, kuid mitte vähem oluline vajadus on eneseteostus, milleni jõuab inimene alles siis, kui kõik eelnevad põhivajadused on rahuldatud. Antud vajaduse rahuldamine eeldab, et inimese stressi tase on madal, tervislik seisund on hea ning motiveeritus ja soov tegutseda kõrge. (Decker & Cangemi, 2018, lk 27–29)

Teooriad ja kontseptsioonid, mis käsitlevad töötust ja sellega kaasnevaid muutusi indiviidi elus, on mitmeid ja need on omavahelises seoses. Enesehinnangu teooria kohaselt tekib enesehinnangu langedes õpitud abitus, millega kaasneb ärevus ja depressiivsus. Inimvajaduste teooria kohaselt ei ole inimene valmis eneseteostuseks enne, kui eelnevad põhivajadused on rahuldatud ning tema stressi tase on madal, tervislik seisund hea ning motiveeritus ja soov tegutseda kõrge. Tööotsingute käigus pidevate takistuste ja tagasilööride silmitsi seismine vähendab inimese ressursse ning kohanemisvõimet ehk oskust stressiga toime tulla. Käsitletud teooriad toovad välja selgete etappidega protsessi, mis kirjeldab pikaajalist töötust.

1.2. Juhtumikorralduslikud meetodid sotsiaaltöös

Töötus on arenenud majanduse üks peamisi sotsiaalseid küsimusi ja juhtumikorraldajatel on ainulaadne roll selle probleemi lahendamisel. Sotsiaalministeeriumi (2012) poolt välja antud juhtumikorralduse juhises on määratletud: „Juhtumikorraldus on sekkumismeetod, mis hõlmab isiku probleemide lahendamiseks mitmete valdkondade abimeetmete korraldamist samaaegselt ja kooskõlastatult“ (lk 1). Ameerika juhtumikorralduse ühingu definitsiooni (viidatud Värk & Reino, 2018, lk 12 vahendusel) kohaselt on juhtumikorraldus koostöö kliendi ja juhtumikorraldaja vahel, mille käigus viiakse läbi hindamisprotsess, planeerimine, hõlbustamine, hoolduse koordineerimine, teenusvajaduse hindamine ja võimaluste leidmine. Kogu protsessi vältel lähtutakse indiviidi või tema perekonna sotsiaalsetest ja meditsiinilistest vajadustest, mis selgitatakse välja nõustamisprotsessi käigus. Seega võib juhtumikorraldust vaadelda kui strateegiat (Busschers, Boendrmaker, & Dinkgreve, 2016, lk 69), mis õpetab inimesele eluks ja ühiskonnas osalemiseks vajalike ressursside leidmise viise, suunates inimest ise

võimalikke lahendusi leidma, et tagada tema iseseisev toimetulek (Hall, Carswell, Walsh, Huber, & Jampoler, 2002, lk 132–133).

Värk ja Reino (2018, lk 17) kohaselt jaotatakse juhtumikorraldaja töö kuute kategooriasse. Antud kategooriad olid sõnastatud järgmiselt:

- konsultatsioon ja nõustamine;
- jõustamine ja motiveerimine;
- teiste institutsioonide kaasamine;
- kliendi toetamine suhtlusel tööandjate ja teiste institutsioonidega;
- koostöö tööandjatega;
- sotsiaalsüsteemi arengu toetamine.

Juhtumipõhise võrgustikutöö meetodi rakendamiseks loodud juhendis tuuakse välja juhtumikorralduse protsessi etapid, mis hõlmavad vajaduse määratlemist, tegevuste planeerimist, kliendiga kooskõlastamist ning planeeritud tegevuste elluviimist ja järelvalvet (Medar, Kõre, Rähn, Narusson, & Kiis, 2012, lk 19). Juhtumikorralduse protsessi etappide läbimisel tuleb lähtuda kliendipõhisest lähenemisest. Konsultatsiooni ja nõustamise sisuks on kliendi probleemide kuulamine, nende kaardistamine ning vastavalt juhtumikorraldaja teadmistele ja oskustele nõustamine. (Värk & Reino, 2018, lk 17) Ametnik ei tohi ühtegi otsust langetada oma sisetunde järgi, vaid ta peab arvestama, lisaks seadusandlusele ka ühiskonnas levivate normide, hoiakute, reeglite ja väärtustega (Mitendorf, 2017, lk 79).

Juhtumikorralduse protsessis koostatakse kliendile tegevuskava. Tegevuskava koostamisega on võimalik alustada pärast kliendi ja juhtumikorraldaja poolset probleemide ja soovide kaardistamist. Tegevuskava sisaldab kliendi probleemide kirjeldust, kliendi seatud eesmärgi, planeeritavaid tegevusi, kaasatavaid võrgustikuliikmeid, osutatavaid abimeetmeid, juhtumikorraldaja poolset toetatavat tegevust ja planeeritavat vahehindamise aega, viisi ja vastutajat. (Medar *et al.*, 2012, lk 44–45) Oluline on, et iga juhtumikorraldaja teeks oma tööd vastavalt oma pädevusele ning vajadusel kaasaks teisi spetsialiste. Koostööna kasutades ühte juhtumikorralduse mudelit, milleks on aruteluvorm suudab meeskond kiire ajurünnaku käigus anda

kolleegile oma mõtteid ja ideid, mis võimaldaksid juhtumikorraldajal pakkuda kliendile parimat võimalikku toetust. (Väli, 2014, lk 18)

Teiste spetsialistide kaasamine nõustamisprotsessi peab toimuma kliendi nõusolekul, et jätkuks usalduslik ja jätkusuutlik koostöö kliendi ja juhtumikorraldaja vahel (Värk & Reino, 2018, lk 17). Nõusoleku küsimine ei tulene ainult kliendi ja spetsialisti vahelise usaldusliku suhte jätkumisest, vaid ka Isikuandmete kaitse seadusest (2019). Sotsiaaltöötajate ja ka teiste spetsialistide juurdepääs isikuandmetele tuleneb ennekõike seadusest ning on konkreetselt seotud tema pädevuse ulatusega. Teatud juhtudel võib sotsiaaltöötaja leida, et kuigi tema pädevusse ei kuulu kindla isiku andmetele juurde pääsemine, on see siiski vajalik, et isikut parimal võimalik moel abistada. Sellistel erijuhtudel on spetsialistil võimalus küsida isikult isikuandmete töötlemise nõusolekut ning sellega annab andmete omanik õiguse töödelda vajalikke isikuandmeid. (Liivrand, 2008, lk 16–17)

Tihti seisab spetsialist silmitsi ka olukordadega, kus tööle asumine avatud tööturul pole kliendi seisundist tulenevalt võimalik (Värk & Reino, 2018, lk 18). Raske haiguse tõttu võib tekkida olukord, kus isiku võime mõelda, tegutseda ja langetada iseseisvalt otsuseid on pärsitud. Alati ei ole selline seisund tekkinud haiguse tagajärjel, selle põhjuseks võib olla ka ülemvõim, diskrimineerimine või ebasoodsad arengutingimused lapseas. Tervisehäired, mis on tingitud kas vaimsest või füüsilisest haigusest, võivad kaasa tuua eneseväljendusvõime piiranguid, kuid sellest olenemata peavad olema tema inimõigused tagatud. (Raamat, 2008, lk 25)

Juhtumikorraldaja tööks pole ainult suhtlus kliendi ning tema lähivõrgustikuga, vahel on ka vajalik kliendi palvel suhelda tööandjatega. Tööandjate ja ka teiste institutsioonidega suhtlemine on kliendi enda panus töö leidmiseks ning probleemide lahendamiseks. Vahel võib juhtuda, et inimene pole teatud põhjustel suuteline seda üksi tegema. Sellisel juhul võtab juhtumikorraldaja vahendaja rolli ning teeb seda kliendi eest. Näiteks puudub kliendil arvutikasutusoskus ning tal pole võimalik tööandjale oma kandideerimisdokumente edastada. Sellisel juhul on juhtumikorraldajal õigus, kliendi nõusolekul, tema CV edastada tööandjale. Ennetamaks olukorda, et klient asub suhtesse ebasobiva tööandjaga, on oluline, et juhtumikorraldaja teeks eelnevalt koostööd tööandjaga. Juhtumikorraldaja jaoks on vajalik saada informatsiooni töökoha sobivuse

osas oma kliendile – kas tegu on ametikohaga, mis sobiks ka vähenenud töövõimega inimesele, kas tööandja võimaldab kliendile abivahendeid ja palju muud. Samuti tutvustavad nad tööandjale võimalusi ning motiveerivad neid olema paindlikumad ja vastutulelikumad. Läbi sellise koostöö luuakse toimiv ja vastastikku kasulik suhe, kus tööandja leiab endale sobiva töölise ning klient sobiva töökoha. (Värk & Reino, 2018, lk 17–18)

Tegevusplaani koostamise järel on juhtumikorraldaja rolliks kontrollida ja hinnata teenustel osalemist ja tegevuskava täitmist. Regulaarne teenustel osalemise hindamine annab kinnitust, kas kliendil on soov seatud eesmärkideni jõuda ning kas valitud teenused ikka toetavad soovitud tulemuste saavutamist. Lisaks regulaarsele hindamisele teenuste perioodil on vajalik ka lõpphindamine, mis sisaldab nii kliendi hetkeolukorda, kui ka protsessis toimunud muutusi tervikuna. Lõpphindamise eesmärgiks on saada ülevaade, kas kogu protsessi järel saavutati vastab soovitud tulemustele või on vajalik töö jätkamine. Siinkohal on oluline lisada, et jätkamise vajadus ei tulene ainult selles, et püsitatud eesmärkideni ei jõutud, vaid et need võisid olla algusest peale valed. Eelnimetatud juhul koostatakse kliendile uus tegevuskava ning seatakse uued eesmärgid. (Õkva, 2011, lk 24–25)

Juhtumikorralduse protsessis tuleb töötada iga kliendiga lähtuvalt tema probleemidest, vajadustest ja soovidest. Tähtsal kohal on kliendi ressursidega arvestamine ning vajadusel lisaressursside leidmine, et toetada ja parandada igapäevast toimetulekut. Juhtumikorraldusliku protsessi algul peab juhtumikorraldaja olema rohkem kuulaja rollis ning andma kliendile võimaluse end avada, selline rollide jaotus aitab kaasa usaldusliku suhte tekkimisele. Juhtumikorraldusliku töö üheks oluliseks põhimõtteks on ka kliendi andmete konfidentsiaalsus. Juhtudel, kus juhtumikorraldaja üksi ei suuda klienti aidata ning tekib vajadus kaasata teisi spetsialiste, on juhtumikorraldaja kohustatud küsima kliendilt nõusolekut tema isikuandmete edastamiseks kolmandatele osapooltele. Eelnimetatud protsessi vältel ja selle lõppedes on vajalik kontrollida ja hinnata kliendi teenustel osalemist. Regulaarne järelevalve ja kliendi tulemuste hindamine võimaldab teenuste lõppedes saada kinnitust, kas püsitatud eesmärgid olid sobivad või vajab klient juhtumikorraldusliku protsessi jätkamist. Juhtumikorraldusliku protsessi jätkamisel

vaadatakse üle saavutatud tulemused ning vajadusel püstitatakse koos kliendiga uued eesmärgid.

1.3. Balti riikide kogemus pikaajaliste töötute tööturule suunamisel

Mitte ainult Eestis, vaid ka mujal maailmas, sealhulgas teistes Balti riikides, on tööpuudus ja pikaajaline töötus suureks probleemiks (Marksoo, 2010, lk 1). Viimasel kümnendil on töötuse määr Euroopa Liidus olnud suures kõikumises. 2008. aastal oli Euroopa Liidu keskmine pikaajalise töötuse määr 2,6% (Euroopa Komisjon, 2017, lk 3). Aastatel 2008–2014 pikaajaliste töötute arv kahekordistus ning moodustas poole töötute kogu arvust Euroopa Liidus. 2015. aasta kolmandas kvartalis mõjutas pikaajaline töötus 10,5 miljonit inimest, mis moodustas 4,3% Euroopa liidu kogu rahvaarvust. 10,5 miljonist töötust olid 63% olnud hõiveta üle kahe aasta. (European Commission, 2016, lk 1)

Suurimaid muutusi tööturul tõi endaga kaasa ülemaailmne majanduskriis 2009. aastal. Majanduskriisi tagajärjel 2009. aastal muutusid paljud tööotsijad Euroopa Liidu mitmes liikmesriigis pikaajalisteks töötuteks. Kõige suuremat mõju avaldas majanduskriis etnilises vähemuses olevatele rahvastikurühmadele, suurendades pikaajaliste töötute arvu. (Rivza & Grinevica, 2013, lk 197)

Pikaajaliste töötute koguarv ja osakaal tööealisest elanikkonnast varieerub liikmesriikide vahel märgatavalt. Alates 2008. aastast on pikaajalise töötuse määr suurenenud kõigis liikmesriikides peale Saksamaa. 2014. aasta seisuga varieerus pikaajalise töötuse määr vahemikus 1,5% Austrias ja Rootsis kuni 19,5% Kreekas. Erinevusi esines ka Balti riikides, mis on tööturupoliitikalt sarnased. Balti riikidest kõige madalam oli pikaajalise töötuse määr 2014. aastal Eestis 3,3%. Lätis ja Leedus oli töötuse määr peaaegu võrdne erinedes vaid 0,1% võrra. Läti pikaajalise töötuse määr 2014. aastal oli 4,7% ning Leedus 4,8%. (European Commission, 2016, lk 1–2)

Balti riikides on töötusemäära muutumises võimalik eristada kahte ülemaailmsest majanduskriisist tingitud faasi, 2004–2007 ja 2008–2013 (Verkulevičiūtė-Kriukienė, 2015, lk 106). Esimeses faasis, toimus kiire majanduskasv, millest tingituna suurenes sisemajanduse koguprodukt (SKP) 1,833 korda ning see tõi kaasa tööhõive suurenemise

ja tööpuuduse vähenemise 2007. aastaks Eestis 4,7%-ni (Purju, 2013, lk 2). Majanduskriisi eelsel perioodil oli madalaim töötuse määr Balti riikidest Lätis 4%, millele järgnes Leedu 4,3%-ga. Teine faas algas ulatusliku majanduslangusega, mis tõi kaasa töötuse määra tõusu (Verkulevičiūtē-Kriukienē, 2015, lk 106). 2009. aastaks tõusis töötuse määr Balti riikides – 17,1% Lätis, 13,8 % Eestis ja 13,7% Leedus (Masso & Krillo, 2011, lk 5). Alates 2010. aastast hakkas majandus aeglaselt kriisist taastuma, mis tõi kaasa tööhõive aeglase suurenemise ja töötuse määra languse (Verkulevičiūtē-Kriukienē, 2015, lk 106).

Balti riikide majanduslik võimekus oli pärast majanduskriisi võrdlemisi erinev. Riiklike investeeringute puudumine ja halvad omavalitsuslikud investeerimisvõimalused tõid kaasa aeglase majanduskasvu ja ebapiisava tööhõive määra. (Masso & Krillo, 2011, lk 5–6) Leedus oli suureks puuduseks kaasaegse ja konkurentsivõimelise tööstus- ja kaubanduspoliitika puudumine. Väiksemad maakonnad ei suutnud pärast tööstuste sulgemist piisavalt kiiresti majanduskriisi eelset olukorda taastada ning uute töökohtade loomine oli keerukas. Maakondades, mille koosseisu kuulusid suurlinnad, vähenes töötuse määr aga kiiresti. Suurim töötuse määra langus toimus Klaipeda maakonnas. Selline maakondade vaheline suur erinevus põhjustas aga olukorras, kus kogu riigi töötuse määr oli endiselt kõrgem kui majanduskriisi eelsel perioodil. (Verkulevičiūtē-Kriukienē, 2015, lk 107)

Sarnaselt Leeduga oli ka Eestis ja Lätis maakondade vaheline erinevus töötuse määras. Riiast kaugel asuvates piirkondades oli töötuse määr kõrgem. Kõige kõrgema tööpuudusega piirkonnaks Lätis on Latgale, kus majanduskriisi eelsel perioodil oli töötuse määr 5,1% ning pärast majanduskriisi 2009. aastal tõusis 18% -ni. Selline tööturu olukord püsis kuni 2013. aastani, alates 2014. aastast on töötuse määr Balti riikides järkjärgult vähenenud. (Verkulevičiūtē-Kriukienē, 2015, lk 107)

Majanduskriisi järgsel perioodil esines ka Eestis maakondade vahelisi erisusi. Kõige aeglasemalt langes töötuse määr Ida-Virumaal ja Võru maakonnas. Ida-Virumaal põhjustas püsivat kõrget töötuse määra tööstuste sulgemine ja vananenud tehnikaga tööstusettevõtted, mis ei suutnud majanduskriisi tagajärjel muretseda kaasaegset töövahendeid. (Riigikontroll, 2016, lk 4, 15–17)

Töötuks jäämine toob endaga kaasa inimese majandusliku seisundi halvenemise. Paljudes Euroopa riikides, sealhulgas Balti riikides, kaasneb töötuna arvelolekuga hüvitis. Enamasti on hüvitise maksmise perioodiks 6–12 kuud ning hüvitise määr on seotud miinimumpalgaga. Lätis on hüvitise maksmise perioodiks kuni 24 kuud. (Verkulevičiūtē-Kriukienē, 2015, lk 107) Sotsiaalse heaolu tõstmiseks loodi Lätis sotsiaalkindlustussüsteem, mille eesmärgiks on hüvitada üksikisikutele sotsiaalsete riskide tekitatud materiaalne, moraalne ja füüsiline kahju. Antud süsteemist lähtuvalt loetakse sotsiaalseteks riskideks haigusi, traumasid, rasedust, lähedase surma ja töötust. (Mistre & Dobeles, 2010, lk 268)

Lätis suurenes pikaajaliste töötute arv majanduskriisi järgsel perioodil, kuna Läti avalik-õiguslikud teenused ja sotsiaaltoetused, mis kaasnesid töötuks registreerimisega, soodustasid tööle mitte naasmist. (Verkulevičiūtē-Kriukienē, 2015, lk 107) Uuringud on näidanud, et sellise enam kui 12 kuu pikkuse hüvitise korral ei otsi inimene tegelikult aktiivselt tööd enne, kui hüvitise periood hakkab lõppema (O'Campo *et al.*, 2015, lk 92). Rivza ja Grinevica (2013, lk 199) läbi viidud uuringust selgus, et ligi 50% Läti töötutest ei soovi tegelikult tööle naasta. Läti töötud eelistavad osaleda riikliku tööhõiveameti poolt pakutavates programmides, sest läbi nendes osalemise on võimalik saada rahalisi toetusi (Rivza & Grinevica, 2013, lk 199). Antud tööturupoliitika on riigile tekitanud mitmeid sotsiaalmajanduslikke probleeme, nagu väljaränne, vaesus ja pikaajaline töötus. Mõningast leevendust on pakkunud sotsiaalsed ettevõtted, kes toetavad riiki töökohtade loomisel ning on aastate jooksul parandanud tööturu olukorda. (Dobeles, 2012, lk 22) Lähtuvalt eeltoodust on Lätis tekkinud olukord, kus üle poolte töötutest ei soovi tegelikult tööle asuda ega otsi aktiivselt tööd. Nad eelistavad osaleda tööhõive programmides, millega kaasnevad toetused. (Rivza & Grinevica, 2013, lk 199)

Riigikontrolli auditi tulemused näitasid, et ka Eestis töötuna registreeritud inimesed ei otsi hüvitise maksmise perioodil aktiivselt tööd. Praeguse hüvitiste süsteemi kohaselt saab töötu esimesel 100 päeval 50% ja alates 101. päevast 40% oma eelmisest töötasust. Auditi kohaselt ei ole antud hüvitiste süsteem tulemuslik ning vajaks ümber korraldamist, et vähendada pikaajalise töötuse osakaalu. (Riigikontroll, 2016, lk 11) Nimetatud olukorda reguleerib mõningal määral Tööturuteenuste ja -toetuste seadus (edaspidi

TTTS) § 32, mis sätestab töötutoetuse maksmise peatamise juhul, kui töötaja mõjuva põhjuseta ei osale aktiivselt tööotsingutes (Tööturuteenuste ja -toetuste seadus, 2005).

Balti riikide tööturupoliitikas esineb mitmeid ühiseid jooni, mis kajastuvad ka arvulistes näitajates. Riikide vaheline töötuse struktuur on sarnane – kogu riigi töötuse määra tõstab suuresti pealinnast kaugemal asuvate maakondade elanike vähenemine töötusega hõivatus. Majanduskriisi järgsel perioodil ei suutnud just eelnimetatud piirkonnad toime tulla tekkinud tagasilöökidega ning jäid teistest maha, suurendades nii riikliku töötuse määra. Balti riikides välja töötatud riiklikult makstavate hüvitiste süsteem üldiselt ei toeta töötaja tööturule naasmist vaid pigem pikendab töötuna arveloleku perioodi, tuues kaasa pikaajalise töötuse osakaalu suurenemise.

1.4. Pikaajaline töötus ja tööturuteenuste korraldamine Eestis

Pikaajaline töötus on Eestis viimastel aastatel olnud pidevas kõikumises. 2008. aastal oli registreeritud ja mitteregistreeritud pikaajaliste töötute arv ligikaudu 10 000 inimest. Pärast majanduskriisi 2010. aastal oli Eestis 44 400 pikaajalist töötut ja 2015. aastal taas alla 20 000 inimese (Krusell, 2015) ning 2019 aasta 31. märtsi seisuga oli Eesti Töötukassas arvel 10218 pikaajalist töötut (Eesti Töötukassa, 2019).

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 10 lõige 5 punkt 7 järgi on pikaajaline töötaja isik, kes viimase aasta jooksul (12 kuud), ei ole töötanud ega olnud kaasatud töötajate võrdsustatud tegevustesse. Juhul kui 16–24-aastane noor ei ole viimase kuue kuu jooksul töötanud või olnud kaasatud töötajate võrdsustatud tegevustesse, siis loetakse teda pikaajaliseks töötajaks. Töötamise või töötajate võrdsustatud tegevuse mõiste selgitab lahti sama seaduse § 26 lõige 3, millest tulenevalt loetakse töötamiseks või töötajate võrdsustatud tegevuseks töötamist töölepingu alusel või avalikus teenistuses Eestis või Eestist lähetatud töötajana välisriigis; töötamist töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud völaõigusliku lepingu alusel Eestis; tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana Eestis; õppimist õppeasutuses päevases õppevormis või täiskoormusega õppes, juhul kui isik on katkestanud või lõpetanud õpingud; ajateenistuskohustuse täitmine. (Tööturuteenuste ja -toetuste seadus, 2005).

Pikaajalisteks töötuteks võime nimetada inimesi, kes on olnud hõiveta rohkem kui aasta ning kes tegelevad aktiivselt tööotsingutega ja on valmis tööle asumisele (Paas & Philips, 2002, lk 143). Pikaajaline töötus mõjutab kogu ühiskonda, tuues kaasa raskeid tagajärgi töötule endale, tema perekonnale aga ka sotsiaal- ja majandussüsteemile. Sotsiaalseid ja majanduslikke tagajärgi pikaajalisele töötusele on mitmeid. Töötu enda perspektiivist vaadatuna mõjub pikka aega tööta olek kahjulikult töötute kutseoskustele ja ajapikku kaob ka tööharjumus. Sellest tulenevalt muutub inimene tööandjate jaoks vähem atraktiivseks ning võimalused tööd leida kahanevad. (Marksoo, 2010, lk 1) Töötuse pikenemise põhjuseks võivad olla töötute oskuste, teadmiste, kogemuste, elukoha ja tööandjate nõudmiste vahelised vastuolud (Riigikontroll, 2012, lk 38–41). Töötuse kestvus oleneb ka saadavatest hüvitistest ja toetustest. Rahaline tegur võib inimest mõjutada, kui näiteks saadav toetus või hüvitis on kõrgem, kui saadav töötasu tööle asumisel. (Leetmaa *et al.*, 2012, lk 10–11) Näiteks võib tuua olukorra majanduskriisi ajal 2009. aastal, kui töötuskindlustushüvitise maksimum suuruseks abisaaja kohta oli 284 eurot, mis moodustas veidi üle 100% Eesti miinimumpalgast. (Levasseur, 2012, lk 133)

Tööhõive parendamisel on olulisel kohal aktiivsed ja passiivsed tööturumeetmed. Tööpoliitika meetmete abil toetatakse töötuid tööturule naasmisel, tõstes nende konkurentsivõimet, motiveeritust ja töövalmidust. Aktiivsete tööturumeetmete hulk on viimasel kümnendil oluliselt suurenenud, suurt rõhku on pandud ka olemasolevate meetmete arendamisele ja kohandamisele vastavalt klientide vajadustele. (Piirits, 2018, lk 13)

Passiivsust lubavad tööturumeetmed, mis võimaldavad hüvitiste maksmist situatsioonides, kus tööealine inimene on tegelikult võimeline tööturule naasma, on saanud viimastel aastatel kriitika osaliseks (Leetmaa *et al.*, 2012, lk 80). Suuremat tähelepanu on hakatud pöörama tööturule naasmisele toetamisel töötule pakutavatele teenustele, kui aktiivsetele tööturumeetmetele ja sellega seotud valikuvõimalustele (Leetmaa *et al.*, 2012, lk 10–11). Eesti Töötukassa võimaldab töötuna registreeritud inimestel osaleda tööotsingut toetavatel teenustel, et parendada inimeste töövalmidust ja toetada tööotsingute protsessis. Tööturumeetmete eesmärgiks on anda töötajale ülevaade erinevatest töötusvõimalustest, tööturu olukorrast ning vajadusel abistada

vajalike kandideerimisdokumentide ettevalmistamisel. (Medkova, Villsaar, Ehvert, Tammik, & Luhavee, 2017, lk 5)

Tööturuteenuste ja -toetuste osutamise kord on välja toodud vastavas seaduses. Antud teenuste ja toetuste eesmärgiks on parandada Eesti tööhõive olukorda ning vähendada ja ennetada pikaajalist töötust ja tööturult tõrjutute tekkimist. (Tööturuteenuste ja -toetuste seadus, 2005). TTTS-i § 9 on välja toodud tööturuteenuste liigid, milleks on:

- teavitamine tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest;
- töövahendus;
- tööturukoolitus;
- karjäärinõustamine;
- tööpraktika;
- tööharjutus;
- palgatoetus;
- ettevõtluse alustamise toetus;
- tööruumide ja -vahendite kohandamine;
- abistamine tööintervjuul;
- tugiisikuga töötamine;
- tööalane rehabilitatsioon.

Kõik Eesti Töötukassas töötuna registreeritud kliendid läbivad tavapärase osa, kus neile tutvustatakse tööturu hetkeolukorda läbi tööotsingunõustamise ning räägitakse tööturuteenustest ja -toetustest. Pärast põhjalikuma ülevaate saamist suunatakse klient vajadusel karjäärinõustamisse. (Tööhõiveprogramm 2017-2020, 2016, § 5-§ 6) TTTS § 14 järgi on antud teenuse eesmärgiks abistada ja toetada inimest karjääriplaneerimisel ja -arendamisel, elukutse, haridustee ja töö valikuga seotud otsuste tegemisel. Nimetatud teenuse läbimise järel koostab juhtumikorraldaja koostöös kliendiga individuaalse tööotsimiskava, mille koostamise käigus selguvad ka isiku koolitusvajadused (Tööhõiveprogramm 2017-2020, 2016, §11, §21). TTTS § 13 järgi on tööturukoolituse eesmärk anda tööle saamiseks vajalikke teadmisi ja oskusi. TTTS § 15 järgi on töötuna arvel oleval isikul võimalik läbida tööpraktika, mille eesmärgiks on omandada vajalikke praktilisi oskusi ja teadmisi, mis on eelduseks tööle asumisele. Tööpraktika toimub soovitud ettevõttes kohapeal läbi tööalase juhendamise.

TTTS-i § 17 järgi on pikka aega tööturul eemal olnud isikul, kes on Eesti Töötukassas töötuna registreeritud, võimalus läbida tööharjutus, mille eesmärgiks on parandada kliendi motivatsiooni, enesekindlust, sotsiaalset kaasatust ning anda ülevaade tööturu hetkeolukorrast ja võimalustest. Tööharjutus toimub gruppides ja koosneb enamasti praktilistest tegevustest. Kollektiivsed kogemused võivad motiveerida üksikindiviidi muutuma teistele süsteemidele (perefond, kogukond) lähenemise suunas. Meeskonnas tegutsemine annab teadmised ja oskused, mis aitavad olla kriitiline oma mõtlemise ja käitumise suhtes. Suurenev oskus kriitiliselt mõelda ning õppida, kuidas suhtuda saadavasse informatsiooni, võimaldab probleeme lahendada ja ennetada. Peegeldava käitumise toel suudavad indiviidid arendada enda käitumise strateegiaid, omada teadmisi ja tulla toime ülesannetega, mis on vajalikud mõjutamiseks sisemisi ja välimisi struktuure. Teisisõnu nad õpivad vastutama oma käitumise eest. (Gutiérrez *et al.*, 1998, lk 499)

Tööl asudes on inimesel võimalik töötada tugiisikuga. Tugiisik aitab isikul töökoha ja tööülesannetega kohaneda ja toime tulla. Ta juhendab ja abistab, kui tekib raskusi tööle asumisel, töökollektiivi sisse elamisel, tööülesannete mõistmisel või omandamisel. Tugiisikuga saab töötada tähtajatu lepingu puhul kuni 1000 töötundi ühes aastas ja tähtajalise puhul vähemalt kuue kuu pikkuse lepingu korral. (Tööhõiveprogramm 2017-2020, 2016, § 23) TTTS § 20 punkti 1 alusel abistatakse klienti ka tööruumide ja vahendite kohandamisel vastavalt vajadusele, et muuta töökoht- ja vahendid kättesaadavaks vähenenud töövõimega inimesele. TTTS § 20 punkti 3 kohaselt hüvitab eeltooduga kaasnevad kulud tööandjale Eesti Töötukassa. TTTS § 21 punkti 1 ja punkti 2 alusel antakse vähenenud töövõimega või puudega isikule vajadusel tasuta kasutada abivahend, mis võimaldab tal täita tööülesandeid, mida ta ilma abivahendita, puudest tulenevate takistuste tõttu, täita ei saaks.

Tihti ei piisa iseseisvaks toimetulekuks alati ühe organisatsiooni poolsest abist ja toetusest, teatud juhtudel on vajalik isiku parimaks võimalikuks toetamiseks korraldada institutsioonide vahelist koostööd. Eestis lähtutakse antud olukorras koostöö korraldamisel juhtumikorralduse põhimõtetest. Paremaks koostöö saavutamiseks koostatakse abivajava kliendi kohta juhtumiplaan, millele on klient andnud nõusoleku ja mis on kinnitatud kõigi osapoolte poolt. Juhtumiplaan sisaldab ka tegevuskava, kus on välja toodud isiku abi- ja teenusvajadus. (Sotsiaalhoolekande seadus, 2015, § 9) Juhtudel,

kus juhtumikorraldaja tunnetab, et kliendi juhtumi lahendamiseks ei ole temal piisavalt ressursse, on tal võimalik kaasata teisi pädevaid institutsioone. Näiteks kaasatakse meditsiini-asutusi klientide puhul, kellel on terviseprobleemid, kohaliku omavalitsuse poole pöördutakse sotsiaalsete probleemide korral nagu kodutus. Juhtumikorraldaja kaasab teisi pädevaid isikuid ja institutsioone vastavalt vajadusele, mis tulenevad kliendi juhtumist. Teiste asutuste pädevate spetsialistide kaasamine on lisaks kliendi juhtumi lahendamisele kaasa toonud ka jätkusuutliku ja usaldusliku koostöö Eesti Töötukassa ja teiste sotsiaalsüsteemi institutsioonide vahel. (Värk & Reino, 2018, lk 17)

Kokkuvõtvalt võib öelda, et toetused ja hüvitised ei motiveeri tihti töötut aktiivselt tööd otsima ning võivad vähendada tema valmisolekut koheselt tööle asuda. Samas tööturuteenused toetavad klienti tööturule naasmisel, eriti kui teenusvajaduse hindamisel lähtutakse kliendikesksusest ning kaastakse vajadusel teisi pädevaid spetsialiste. Lisaks on olulisel kohal kliendi tööle naasmise juures tööandja, keda samuti läbi tööturumeetmete nõustatakse ja toetatakse pikaajalise töötut tööle võtmisel.

2. UURIMUS PIKAAJALISTELE TÖÖTUTELE PAKUTAVATE TÖÖTURUTEENUSTE TULEMUSLIKKUSEST VÕRU MAAKONNA NÄITEL

2.1. Eesti Töötukassa ja Võrumaa osakonna lühitutvustus

Eesti Töötukassa loodi 2002. aastal ja 2009. aastal läksid Töötukassale üle ka Tööturuameti kohustused korraldada üle Eesti asuvate osakondade kaudu tööturuteenuste osutamist ning maksta tööturutoetusi. Töötukassa võttis üle Tööturuameti poolt välja töötatud eeskirjad, korrad, standardid, juhendid ja dokumentatsiooni vormid, mille põhjal pidada arvestust töötute, tööotsijate, tööturuteenuste ja -toetuste üle. 1. veebruari 2019 seisuga on Eesti Töötukassas 867 töötajat ning keskkontoris, kus asuvad kõik tugiteenuseid haldavad spetsialistid, on tööl ligikaudu 200 inimest. Eesti Töötukassa esindused asuvad 15 maakonnas üle Eesti. (E. Kerge, e-kiri, 19.02.2019)

Asutuse põhiväärtuseks on usaldusväarsus, koostöövalmidus ja uuenduslikkus. Eesti Töötukassa toetab töötuid töö ja tööandjaid töötaja leidmisel, maksab hüvitisi ja toetusi ning osutab tööturuteenuseid. Töövõimereformi rakendajana osutab Eesti Töötukassa töövõime hindamist ning vähenenud töövõimega inimeste tööle saamist ja töötamist toetavaid teenuseid. Alates 2019. aastast rakendatakse ennetavaid meetmeid töötusriskis olevatele inimestele. Osutatavaid teenuseid on üle 40 ja neid lisandub pidevalt juurde. Alates 01.01.2019 võttis Eesti Töötukassa üle karjääriteenused koolinoortele, mida varem osutas Rajaleidja. (Eesti Töötukassa, 2018)

Eesti Töötukassa Võrumaa osakonnas töötab 01.01.2019 seisuga 25 inimest, kellest kaks töötavad Eesti Töötukassa Võrumaa osakonna Antsla büroos. Meeskonda kuulub üheksa juhtumikorraldajat, neli töövahenduskonsultanti, kaks infospetsialisti, kolm teenuskonsultanti, kaks karjääriinfospetsialisti, kaks karjäärinõustajat, juhtivkonsultant,

tööandjate konsultant ja osakonnajuhataja. (E. Kerge, e-kiri, 19.02.2019) Meeskond on ühtne ja koostööaldis, mis toetab kliendile parima võimaliku lahenduse leidmist.

2.2. Uuringu meetod ja valimi kirjeldus

Lähtuvalt lõputöö eesmärgist kasutatakse töös kvalitatiivset uurimismeetodit. Kvalitatiivne uurimismeetod osutus valituks, sest kvalitatiivsete uuringute mõiste seletuses tuuakse välja olulised punktid, millest ka autor oma töös lähtub. Kvalitatiivseks uuringuks nimetatakse uuringut, kus uuritavateks on inimesed või süsteemid, siinkohal Eesti Töötukassa poolt pakutavad tööturuteenused. Uuringut viiakse läbi isikuga suheldes või teda vaadeldes, mis enamasti toimub isiku jaoks loomulikus keskkonnas. (Laherand, 2008, lk 15–17) Andmekogumismeetodina kasutab autor poolstruktureeritud intervjuud ja fookusgrupi intervjuud. Poolstruktureeritud intervjuud kasutatakse uurimuses seetõttu, et see annab võimaluse intervjuu käigus esitada täiendavaid küsimusi põhiküsimustest tekkinud teemaarenduste kohta (Laherand, 2008, lk 192–195). Autorile annab see võimaluse minna teemaga süvitsi ja leida püstitatud probleemile lahendusvariante. Fookusgrupi intervjuu osutus valituks põhjusel, et saada konkreetset vahetut tagasisidet ning arendada diskussiooni erinevate inimeste vahel, kes on gruppi valitud ühe kindla ühise näitaja järgi. Fookusgrupi intervjuu võimaldab autoril märgata indiviidi aga ka kogu grupi käitumist ning kogeda intervjuueeritavate tõelisi emotsioone (Laherand, 2008, lk 219–220). Fookusgrupi intervjuul intervjuueeritakse samaaegselt vähemalt viite respondenti (Sarantakos, 2005, lk 269).

Autor tegi kolm poolstruktureeritud intervjuud Eesti Töötukassa Võrumaa osakonna juhtumikorraldajatega ning ühe juhtivkonsultandiga. Nimetatud intervjuude küsimuste koostamisel tugines autor uurimisküsimustele, lõputöös käsitletud õpitud abituse (Maier & Seligman, 2016, lk 351–352) ja jõustamise (Raamat, 2008, lk 24–26) teooriatele ja lõputöö eesmärgile. Fookusgrupi intervjuude küsimuste koostamisel lähtus autor Töötukassa juhtivspetsialistide poolt antud juhistest, mis saadi vestluse käigus (Šmeiman, Kõiv, & Nassar, suuline vestlus, 12.12.2018) ning uurimisküsimustele. Samuti tugines autor Eesti Töötukassa poolt 2017. aastal tellitud ja Fookusuuringud OÜ poolt läbiviidud rahulolu küsimustikes kasutatud küsimustele (Eesti Töötukassa, 2017).

Uuringu käigus teostati kaks fookusgrupi intervjuud, kus mõlemas grupis osales viis inimest. Fookusgrupi intervjuudes osalenud pikaajalised töötud valiti lähtudes Tööturuteenuste- ja toetuste seaduse § 10 lõige 5 punkt 7-st, mille kohaselt liigitatakse pikaajalisi töötuid kahte vanuse gruppi (TTTS, 2005). Fookusgrupi liikmete valikul oli tegemist eesmärgipärase valimiga. Esimese fookusgrupi sihtrühmaks olid isikud vanuses 30 kuni pensioniiga, kes on töötuna arvele võetud Eesti Töötukassa Võrumaa osakonnas ning on arvel olnud 12 ja enam kuud ning isikud on osalenud vähemalt kahel Eesti Töötukassa poolt pakutaval tööturuteenusel. Teise fookusgrupi sihtrühmaks olid noored vanuses 16–29 eluaastat ning nad on töötuna arvel Eesti Töötukassa Võrumaa osakonnas, arvel oleku periood on vähemalt kuus kuud ning isikud on osalenud vähemalt kahel Eesti Töötukassa poolt pakutaval teenusel. Fookusgruppide moodustamisel olid autorile abiks Eesti Töötukassa Võrumaa osakonna juhtumikorraldajad, kes lähtuvalt sihtrühma sisendist pakkusid klientidele võimalust osaleda käesolevas uuringus.

Intervjuud viidi läbi Eesti Töötukassa Võrumaa osakonna õppeklassis ajavahemikul 22.03.2019–05.04.2019. Intervjuu juhtumikorraldajate ja juhtivkonsultandiga koosnes kaheksast küsimusest (vt Lisa 2). Intervjuude kestvus oli varieeruv, kõige pikem intervjuu kestis 1 tund 25 minutit ja lühem 45 minutit (vt tabel 1). Fookusgrupi intervjuud viis autor läbi kahes viie liikmelises grupis, mõlemad intervjuud toimusid 04.04.2019. Fookusgrupi intervjuu koosnes seitsmest küsimusest (vt Lisa 1).

Tabel 1. Läbiviidud intervjuude ajakava

Intervjueeritav(ad)	Kuupäev	Intervjuu kestvus (min)
N 1	22.03.2019	65
N 2	26.03.2019	45
N 3	29.03.2019	55
N 4	05.04.2019	70
F 1	04.04.2019	105
F 2	04.04.2019	110

Uuringu andmete analüüsimeetodiks oli kvalitatiivne sisuanalüüs. Sisuanalüüsi meetodina kasutatakse uurimuses tematiseerimist, kus sarnase tähendusega tekstiosad koondatakse vastava ühise teemanimetaja alla, mis võib esindada nii selgelt välja öeldud kui ka tõlgendatud sõnumit. (Laherand, 2008, lk 289–291) Autor tematiseeris intervjuude tulemused lähtuvalt uurimisküsimusest. Fookusgrupi intervjuude tulemused jagas autor

nelja teemaplokki: intervjueeritavate üldandmed, tulemuslikkus, takistused ning ootused ja ettepanekud Eesti Töötukassale. Intervjuude tulemused Eesti Töötukassa Võrumaa osakonna juhtumikorraldajatega jagati järgmistesse teemaplokkidesse: üldandmed, tulemuslikkus, takistused ja võrgustikutöö.

Uurimuse läbiviimisel oli oluliseks aspektiks intervjuus osalenute õiguste ja heaolu kaitsmine. Antud aspektist tulenevalt oli olulisel kohal kolm tegurit: vabatahtlik osalus, ennetavad sammud füüsilise ja vaimse kahjustuse tekkimise takistamiseks uurimuses osalemise tõttu ja konfidentsiaalsuse tagamine. Andmeid analüüsid ja tõlgendas peab autor väärtustama uuritavate soovi jääda anonüümseks ning uurimistulemuste edasi andmisel lähtuma eetilisest aspektist ja andmekaitse seadusest. (Laherand, 2008, lk 51) Isikuandmete kaitse seadusest (IKS) tulenevalt informeeris autor enne intervjuu läbiviimist respondente uurimistöö teemast ja eesmärgist ning palus intervjueeritavatelt luba intervjuu salvestamiseks (Isikuandmete kaitse seadus, 2019) Lähtuvalt eeltoodust ei kasutanud autor uurimistulemuste edasiandmisel intervjuudes osalenute nimesid.

Andmete analüüsimiseks transkribeeris autor intervjuud käsitsi, jagades intervjuude vastused lähtuvalt teemaplokkidest. Transkribeeritud andmestiku kogumaht oli 23 lehekülge. Tulenevalt töö eesmärgist on põhiteemaplokkiks tulemuslikkus.

2.3. Intervjueeritute üldandmed ja andmeanalüüs

2.3.1. Üldandmed

Esimeses fookusgrupi intervjuus (F1) osales viis inimest, kes kuulusid vanusegruppi 16–29 eluaastat, mida loetakse noorte vanusegrupiks. Osalenutest neli olid naised ning üks mees. Töötuna arveloleku periood varieerus 6 kuust 24 kuuni. Nimetatud grupis osalenutest ühel oli põhiharidus, ühel keskharidus, kahel noorel kutseharidus ning ühel kõrgharidus. Teises fookusgrupi intervjuus (F2) osales viis inimest vanuses 30 eluaastat kuni vanaduspensioni eani. Nimetatud grupis osalenutest oli kõige lühem töötuna arveloleku periood 13 kuud ning pikem 36 kuud. Osalenutest kahel oli omandatud kõrgharidus, kahel keskeriharidus ning ühel keskharidus. (vt tabel 2)

Tabel 2. Fookusgrupis intervjueeritute üldandmed

	Sugu	Vanus	Haridus	Arveloleku periood (kuudes)
Fookusgrupp 1 (F1)	Naine	26	Keskharidus	19
	Naine	29	Kõrgharidus	6
	Naine	28	Kutseharidus	13
	Mees	19	Põhiharidus	21
	Naine	25	Kõrgharidus	24
Fookusgrupp 2 (F2)	Mees	44	Keskeriharidus	13
	Naine	63	Kõrgharidus	16
	Mees	50	Kõrgharidus	19
	Mees	55	Keskharidus	27
	Mees	39	Keskeriharidus	36

Autor viis läbi neli poolstruktureeritud individuaalintervjuud, milles osalesid kolm juhtumikorraldajat ning juhtivkonsultant. Intervjueeritav number üks (N1), vanus 49, omab magistrikraadi ning on Eesti Töötukassas juhtumikorraldajana töötanud alates oktoobrist 2015. Intervjueeritav number kaks (N2), vanus 43, omab keskharidust ja on omandamas kõrgharidust ning on juhtumikorraldajana töötanud ligi kaheksa aastat. Respondent number kolm (N3), vanus 58, on omandanud magistrikraadi ning on Eesti Töötukassas töötanud ligi 13 aastat. Juhtivkonsultant, respondent number neli (N4), vanus 46, omab rakenduslikku kõrgharidust ja on asutuses töötanud alates 1. oktoobrist 2016.

2.3.2. Teenuste tulemuslikkus

Poolstruktureeritud intervjuudes küsis autor respondentidelt, millised tööturuteenused on kõige tulemuslikumad pikaajaliste töötute töövalmiduse suurendamisel. Vastanud leidsid, et pole kindlat teenust, mis oleks peamiselt pikaajalistele töötutele mõeldud, pigem lähtutakse iga kliendi isiksusest, takistustest ja muredest, mida ta endaga kaasas kannab. Samas töid nad toetavate ja tõhusate teenustena välja tööpraktika ja tööharjutuse. Lisaks leiab respondent N1, et aktiivsete tööturuteenuste kõrval on olulisel kohal ka juhtumikorraldaja poolne klienditöö.

Kui me räägime pikaajalistest töötutest, siis ma arvan, et kõik need teenused, mida Eesti Töötukassa pakub, on vajalikud. Iga teenus mingil etapil toetab inimest, sest me saadame ju inimesi teenusele erinevatel aegadel. Mina leian seda, et kõik meie

teenused on omal kohal ja väga vajalikud. Kõige rohkem hindan ma aga tööpraktikat ja tööharjutust /.../ (N1)

Respondent N3 ei osanud teenuseid täpselt järjestusse panna ega kõige tulemuslikumat välja tuua. Ta tõi välja neli teenust, mis on tema sõnul sobilikumad ja toetavamad pikaajalistele töötutele. Nendeks on tööpraktika, koolitused, palgatoetus ja tööharjutus. Antud teenused on respondendi jaoks esmatähtsad pikaajalise töötute toetamisel ja tööturule naasmise toetamisel.

Juhtivkonsultant leidis, et pikaajaliste töötute puhul on olulisel kohal tööharjumuse taastamine, et neid oleks võimalik uuesti ühiskonnaellu ja ka tööturule tagasi tuua. On selge, et pikalt tööturult eemal olnud inimestel on raske kohe tööle naasta, mistõttu on tööharjutus vajalik. 2018. aasta sügisel muudeti teenuse kontseptsiooni, tulenevalt sellest usub juhtivkonsultant, et uue kontseptsiooni abil suurendatakse teenusel osalemist ja püsivust ning paraneb ka tööharjutusel osalenute tööturule naasnute hulk.

Järgneva küsimusena küsis autor, milline on pikaajaliste töötute valmisolek osaleda Eesti Töötukassa poolt pakutavatel tööturuteenustel. Eeltoodud küsimus kajastab töö autori arvates tööturuteenuste tulemuslikkust, sest kui puudub valmisolek teenusel osaleda, siis puudub ka võimalus saada läbitud teenuselt tulemit. Respondendid olid üksmeelsel arvamusel, et kõik oleneb kliendist, kuid enamasti on valmisolek teenustel osaleda madal.

Esialgul on see null, sest nad veel ise ei tea ega kujuta ette milline see teenus on või kuidas see neid aidata võiks. Mis tõttu peab neid tagant lükkama, et nad neil teenustel osaleksid. Pean ta niimoodi valmis saama, et ta ikkagi tahab seal teenusel osaleda, talle selgitama, teda võimalikult palju julgustama ning siis on ka lõpptulemus positiivne. (N1)

Respondent N3 leiab, et valmisolekut teenustel osaleda ei mõjuta ainult teadmatus, vaid ka takistused, mis tuleb enne teenustele asumist likvideerida ning kindlasti mängib rolli ka inimese enda valmisolek ja motivatsioon olukorda muuta ja parandada.

Üpris keeruline, see oleneb väga paljudest teguritest ja minu arust ka see, kas inimene ise tahab või ei taha, kui ta ei taha, siis me võime mida iganes teha. /.../ Aga see on ühel hetkel sinna jõudmine, kus inimene saab aru, et ta võiks nüüd

teenustel osaleda või et ta tahab nüüd tööd teha. Aga seal on hästi palju takistusi ees, mis on eelnevalt vaja ära likvideerida, lahendada. (N3)

Fookusgrupis osalenutelt küsis autor, milliseid viimase 12 kuu jooksul saadud tööturuteenused on nende hinnangul aidanud kaasa nende tööturule naasmisele. Noorte grupis (F1) toodi välja järgmised teenused: karjäärinõustamine, tööturukoolitus, tööpraktika, proovipäev ja töövahendus. Teises fookusgrupis (F2) toodi samuti tulemusliku teenusena esile karjäärinõustamist ja tööturukoolitust ning lisaks neile ka tööharjutust ja psühholoogilist nõustamist. Seejärel küsis töö autor intervjueeritavatel, millisel määral aitasid tööturuteenused, milles nad osalesid, neid tööle naasmisele lähemale. Noorte grupi (F1) poolsed vastused olid positiivsemad. Nad leidsid, et teenustel osalemise juures on oluline töötü enda valmisolek ja motiveeritus ning suureks abiks on sealjuures konsultandi poolne toetus ja suunamine.

Minu jaoks on kõik aidanud, tegelikult kui konsultant suunab sind õigesse suunda ja pakub teenuseid nii öelda õiges järjekorras, siis on need kõik toetavad ning aitavad tööle saamisele lähemale. Kindlasti polnud seda, et öeldi kohe ette mida teha, vaid anti suund kätte, mis oli hea. Mul on kahju, et ma ei hakanud varem tegutsema, vaid võtsin nagu rahulikult ja puhkasin. Nii et ma leian, et minu jaoks on tähtis ka konsultant olnud, tema on alati kõiki mu mõtteid toetanud ja mind julgustanud proovima. (F1)

Teine fookusgrupp (F2) pidas oluliseks nende enda vastutust, kuigi konsultant annab ülevaate olemasolevatest teenustest, siis teenus valitakse ise ning järelikult tehti see valik kindla eesmärgiga. Vastanute sõnul olid nad paljude teenuste suhtes skeptilised ning arvasid, et neist pole kasu, kuid pärast teenusel osalemist oldi teisel arvamusel.

Tööharjutus on väga palju aidanud. Olin selles osas algul väga skeptiline, sest arvasin, et mis seal ikka olla saab, kästakse jälle tööle minna ja muud midagi. Aga reaalsus oli hoopis teine, esimestel päevadel me lihtsalt tutvusime, õppisime üksteist tundma, jagasime kogemusi. Selline sisseelamise aeg andis julgust juurde ja tõstis nagu tuju. /.../ Teine mille üle ma väga õnnelik olen on psühholoogi teenus, selles osas pean ma oma konsultanti tänama, sest tema soovitas, kuigi algul

ma ei tahtnud üldse sinna minna /.../ Aga nüüd kui olen juba mitmeid kordi käinud saan aru küll, miks mu konsultant mul sinna minna soovitas. (F2)

Teenuste tulemuslikkus sõltub ka kliendi poolsest soovist tööd leida, mistõttu küsis autor fookusgruppides osalenud töötutelt, millise eesmärgiga nad Eesti Töötukassasse pöördusid. Esimeses fookusgrupis osalenud (F1) tõid välja pigem hüvesid, nagu ravikindlustus, hüvitised, toetused ja ka teenused. Nende vastustest ei kajastunud kindlaid eesmärke ega plaani midagi ise ära teha.

„Mina olin teadlik, et siit saab erinevaid hüvesid, teenuseid, ja seetõttu tulingi arvele.“ (F1)

Teises fookusgrupis (F2) olid vastused eelnimetatud küsimusele erinevad. Intervjuus osalenutest kolm tuli töötuna arvele koondamise tagajärjel. Nende eesmärgiks ei olnud saada vaid töötuskindlustushüvitist nad olid valmis erinevatel teenustel osalema ja ennast arendama ning taas tööle asuma. Teisalt toodi põhjuseks tervis ning sellest tulenevalt vajadus professiooni vahetada.

/.../ Eks mingil määral oli ka hüvitis põhjuseks, sest rahalist tuge oli vaja kuna palk oli päris soliidne ning rahalist tuge oli vaja. Lisaks ka siis see muutusega toimetulemine ehk kas ma peaks nüüd endas midagi muutma, või milleks ma üldse valmis olen. Ega ei osanud midagi oodata, lihtsalt lootsin sellele ehk siit töötukassast koordub välja kes ma siis olen, läbi koolituste ja täiendõppe, see ootus oli minu jaoks. Mina ei plaaninud nii öelda püssi nurka visata nii et ootused olid siiski olemas ja ma ei plaaninud paigale seisma jääda. Samas andis see aega et endasse vaadata. /.../ (F2)

Eesti Töötukassa Võrumaa osakonna juhtumikorraldaja ja kliendid tõid välja mitmeid erinevaid teenuseid, mis on olnud tulemuslikud ja aidanud inimest tööle naasmisele lähemale. Tulemuslikumateks teenusteks just pikaajaliste töötute puhul on tööharjutus ja tööpraktika, kuid seejuures on väga oluline roll ja kliendi juhtumikorraldajal, kes suunab ja toetab valikute tegemisel.

2.3.3. Takistused tööle asumisel

Poolstruktureeritud intervjuude küsimusele, millised on peamised põhjused, mis takistavad pikaajalistel töötutel tööle naasta, olid vastused erinevad. Vastuste erinevused tulenevad sellest, et respondendid N1 ja N3 töötavad juhtumikorraldajatena, kelle peamiseks sihtgrupiks on vähenenud töövõimega inimesed ning respondent N2 töötab juhtumikorraldajana, kelle sihtgrupiks on pikaajalised töötud ja kellel ei esine või veel ei esine tervisest tulenevaid takistusi.

Respondent N1 leiab, et kõige suuremateks takistusteks on töötü või tema lähedase tervis. Kui kliendil endal on tervis korras, siis on tal tihtilugu lähedane, kelle hoolduskohustus on tema kanda ning seetõttu on tööturule naasmine takistatud.

Tervis, number üks on tervis. See on nii suur probleem. Lisaks hoolduskoormus. Need inimesed, kellel tervisega probleeme ei ole, kellel hoolduskoormust ei ole, saavad ka paremini tööle. Tervise all mõtlen ma ka kliendi vaimset võimekust, sotsiaalseid probleeme ja palju muud. Mina usun Maslow püramiidi süsteemi ehk kui inimesel on mingid vajadused rahuldamata, siis ta ei mõtle selle peale, et ta peaks ennast teostama või et ta peaks ühiskonnale midagi pakkuma. Seetõttu ma leian, et sotsiaalsed probleemid on ka väga suureks takistuseks. (N1)

Respondent N2 leiab, et paljuski ei ole takistuseks vähene toetus või abi asutuste poolt, pigem on põhjus müütides ja eelarvamustes, mis on tekkinud varasema kogemuse või kelleltki saadud informatsiooni põhjal. Lisaks toob ta välja Võru maakonna puhul transpordi probleemi hajaasustusega piirkondadest keskustesse.

Mina isegi ütleksin, et need ei ole isegi seotud Töötukassa teenustega. Et nüüd teenused ei oleks kuidagi motiveerivad või tuge pakkuvad. Pigem on need väljastpoolt tulevad faktorid. Näiteks toimetuleku maksmine, müüdid töötukassa, tööandjate ja töötingimuste kohta. Loomulikult ka transport, mis on Võrumaal väiksematesse küladesse ja piiräärsetesse piirkondadesse väga kehv. (N2)

Juhtivkonsultant (N4) toob takistusena välja ka majandusliku seisundi. Ta leiab, et tööle asumisega kaasnevad mitmed majanduslikud väljaminekud ning selle ees tuntakse hirmu, samas ei räägita sellest alati oma konsultandile.

/.../ Kindlasti on takistuseks ka esialgne majanduslik pool, sest kui ma olen ikkagi väga pikka aega töötanud ja ühel hetkel tulebki sobiv pakkumine, kuhu ma olen valmis tööle asuma. Siis reaalselt puudub raha, et ma saaks tulla tööle, tööl käimine nõuab riietust, toitu. See on see pool, millest ei räägita. Ja klient ei räägi tihti sellest ka oma konsultandile. Aga teades omast kogemusest, kui kliendiga rohkem suhelda ja rohkem sügavamale tema sisemusse vaadata, siis ma leian, et ka see on üks takistus. /.../ (N4)

Fookusgruppide intervjuudes pikaajaliste töötutega küsis autor samuti, millised on põhjused, mis takistavad tööturule naasmist. Fookusgruppide vastused olid erinevad. Vastuste mitmekülgsus tuleneb iga juhtumi omapärast ning seetõttu on ka takistused erinevad. Noorte grupp (F1) tõi takistusena välja pigem töökohtade vähesust maakonnas, eriti just omandatud erialast tulenevalt. Lisaks leiti, et töökoha valikul ei mängi rolli ainult töö ise, vaid ka töö eest saadav tasu.

Võrus on vähe töökohti, siin ei ole midagi sellist, mida ma tahaks teha või mis vastaks minu erialale ja ega tööandjad ka paindlikud ei ole. Töötasud on väikesed, ma tean, et ei saa loota mingeid ulme numbreid aga siiski ma ei lähe miinimum töötasu eest tööle kuhugile tööstusesse, kus on kümnetunnised tööpäevad ja julm füüsiline töö. (F1)

Teine fookusgrupp (F2) tõi samuti ühe takistava tegurina tööle asumisel välja töötasu suuruse. Nende sõnul polnud neil töötuna arvele tulles erilisi takistusi, kuid ajapikku hakkasid need siiski ilmnema. Enamik osalenutest olid pika tööstaažiga ning nüüd töötuna arveloleku perioodil tekkinud pingelangus tõi esile mitmed tervisemured. Lisaks oli takistuseks ka hoolduskohustus, mis piiras paljuski töökoha valikut.

Mingi hetk ei olnud mul lihtsalt tahet või jõudu tööle minna või tööd otsida. See oli paljuski tervisega seotud. Eks see tervis oli mureks juba töötamise ajal, aga siis lükkasin ma selle tahaplaanile. Nüüd töötuna tuli ta ise esiplaanile ja nõudis tähelepanu. Seetõttu tuligi aeg maha võtta ja tervis esikohale seada ning probleemidega tegelema hakata. Mille tulemusena jõudsin ma töövõime hindamiseni ja sain osalise töövõime. See tõi ikkagi kaasa sellise kapitaalse elukorralduse muutuse ning andis lükke edasi tegutseda ja leida teine valdkond

tegutsemiseks. Pluss algul oli minul ka lähedase hoolduskohustus, mis mingil määral takistas. (F2)

Lisaks toodi takistustena välja mitmeid teisi tegureid, mis Eesti Töötukassas töötuna arvel olles said ajapikku lahendatud. Ühe murekohana toodi välja vähest keeleoskust, sest enamikel ametikohtadel on nõutud vähemalt algtasemel inglise keel. Kuna aga Eesti Töötukassa pakub mitmeid erinevaid koolitusi oli intervjueeritute sõnul neil võimalik soovi korral keeleõpet läbida. Takistava tegurina mainisid intervjueeritud pikaajalised töötud ka teadmatust. Intervjueeritud, kes olid jõudnud töötuna arvele koondamise tagajärjel ning oli varasemalt töötanud 10 ja enam aastat ühel ametikohal, tunnistasid, et nende jaoks oli takistuseks ka teadmatuse praegusest tööturu olukorrast, uuendustest ja võimalustest. Samas olid nad tänulikud, et nende konsultandid olid toetavad ning jagasid neile informatsiooni ja suunasid erinevatesse infotundidesse, mis andsid neile ülevaate muutustest.

2.3.4. Võrgustikutöö kliendiga

Juhtumikorraldajad toovad peamiseks võrgustikutöö liikmeteks tööandjad ja kohalikud omavalitsused. Kliendid, kes on pikka aega tööturult eemal olnud, ei ole alati kursis tööandjate ootustega, mis on eelduseks valitud ametikohale tööle asumisel. Lisaks ei olda alati ka kursis oma õigustega. Võrgustikutöö on keeruline ning eeldab oskust erinevatele olukordadele mitmekülgsest läheneda.

Võrgustikutööga on see, et ma ei näe seal sellist head kirjalikku juhendit ees, et kui sa teed nii siis saad hea tulemuse ja kui sa selle osa jätab tegemata siis sa lähed rappa või seda tulemust ei tule. Pigem on see minu jaoks loominguine protsess. Ma hindan ja väärtustan tööd kõikide partneritega, organisatsioonidega ja nendega, kes võiksid aidata seda inimest. Näiteks siis kohalikud omavalitsused ja tööandjad. (N3)

Juhtivkonsultandi sõnul on võrgustikutöö Eesti Töötukassas esikohal. Samas tunnistas juhtivkonsultant, et juhtumikorraldajatel ei jää alati ajalist ressursi, et jõuda piisavalt võrgustiku liikmetega suhelda ning seetõttu pole koostöö alati sujuv. Selles tulenevalt tekivad vahel lahkkelid ning koostöö võrgustiku liikmete vahel on ebapüsiv.

Majandusliku ja ajalise ressursi puudus ei ole probleemiks ainult juhtumikorraldajatele vaid ka kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatele, tööandjatele ja paljudele teistele organisatsioonidele, kellega toimub igapäevane koostöö. Juhtivkonsultant tõi välja võimaluse, et Eesti Töötukassa igas piirkonnas, ehk Lõuna- ja Põhja-Eestis ning saartel, võiksid olla eraldi spetsialistid, kes on keskendunud kliendi võrgustiku kujundamisele ja selle hoidmisele.

Mina leian, et töötukassas võiks olla lisaks üks spetsialist, kes tegeleb meie mõistest tugiisikuna, et kui inimesel on vaja rohkem abi mõnest teisest asutusest nagu kohalikust omavalitsusest või Sotsiaalkindlustusametist, siis ta läheb temaga vajadusel kaasa. Sest konsultandid ei suuda seda hetkel oma tööajast piisava intensiivsusega teha, sest ressursi ei jagu. Valdadel ja linnadel ei jätku piisavalt materiaalseid võimalusi, kui me räägime transpordist või tugiisiku teenusest. Ma leian, et asi pole tahtmises vaid ressursi puuduses, abivajajaid on palju aga aja ja majandusressursid piiratud. (N4)

Kõik intervjueeritud juhtumikorraldajad olid ühemeelsel arvamusel, et kuigi esmapilgul võib tunduda, et tööandjad, kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajad ja teiste organisatsioonide spetsialistid ei soovi koostööd teha, siis ajapikku on nad jõudnud arusaamale, et põhjus ei seisne soovimatuses vaid aja puuduses ja suures töökoormuses. Seetõttu on aastate jooksul võrgustikutöö tunduvalt paranenud ning kliendi parima võimaliku heaolu nimel ollakse valmis võrgustiku koosolekuid läbi viima ka pärast tööpäeva.

2.4. Järeldused ja ettepanekud

Uuringu tulemustest selgus, et spetsialistide arvates on pikaajaliste töötute tööle naasmist toetavateks teenusteks eelkõige tööharjutus ja tööpraktika. Juhtumikorraldajad põhjendasid antud teenuste olulisust järgmiselt: pikka aega töölt eemal olek on vähendanud töötute valmisolekut tööle naasta ja teatud juhtudel toonud kaasa enesehinnangu languse ning seetõttu on enam kui 12 kuulise töötuna oleku järel kohene tööle naasmine keeruline ning nõuab eelnevat harjutamist ja juhtumikorraldaja poolset toetust ja julgustamist. Lähtudes õpitud abituse teooriast, mille kohaselt varasemate kogemuste põhjal tekkinud hinnang pärsib inimese motiveeritust, tegevus- ja

õppimisvõimet (Leon & Matthews, 2010, lk 44), vajab pikaajaline töötü esmalt võimalust luua tööharrjumus läbi juhendatud töötamise.

Fookusgrupi intervjuudest selgus, et pikaajaliste töötute endi jaoks olid olulisteks teenusteks tööle naasmise toetamisel karjäärinõustamine, tööturukoolitus, tööpraktika, psühholoogiline nõustamine, tööharrjutus ja proovipäev. Loetletud teenustest nähtub, et olulisteks peetakse teenuseid, mille käigus toimub töötü jõustamine. Gutiérrez *et al.* (1998, lk 148) leidsid, et jõustamise eesmärgiks on luua eeldus, et inimene leiaks juurdepääsu vajalikele ressurssidele, suudaks iseseisvalt langetada otsuseid, leida probleemidele lahendusi ning saavutada kontroll tekkinud olukorra üle. Eelnevast tulenevalt on jõustamisel kesksel kohal inimese enda tahe. Takistustega silmitsi seismine ja tagasilöökidega toimetulek nõuab inimeselt kõrget enesehinnangut (Leon & Matthews, 2010, lk 44). Jõustamise käigus juhendatakse inimest omandama sotsiaalses keskkonnas toimetulekuks vajaminevaid käitumismudeleid (Gutiérrez *et al.*, 1998, lk 148).

Läbiviidud uuringust nähtus, et fookusgrupi intervjuudes osalenutest valdav osa ei pea tööturule naasmise takistuseks tööturuteenuste vähest tulemuslikkust. Peamiste põhjustena toodi välja nii töötute kui ka Eesti Töötukassa juhtumikorraldajate poolt probleemid tervisega, hoolduskohustust, aga ka motivatsiooni ja enesehinnangu langust. Varasemalt läbiviidud uurimistulemused on näidanud, et pikaajalistel töötutel esineb depressiooni tunnuseid peaaegu kaks korda suurema protsentuaalse tõenäosusega kui teistel indiviididel (Paul & Moser, 2009, lk 277–278). Tegemist on aga selliste terviseprobleemidega, mis peaksid töö leidmisel taanduma (McKee-Ryan *et al.*, 2005, lk 55–59).

Intervjueeritud juhtumikorraldajad leidsid, et tööturuteenuste tulemuslikkust pärsib tihti ka asjaolu, et inimese esmased vajadused on rahuldamata ning seetõttu ei ole ta valmis ühiskonda või tööturule naasma. Tuginedes Maslow inimvajaduste teorialle on oluline, et inimese stressi tase oleks madal, tervislik seisund stabiilne ning motiveeritus ja soov tegutseda kõrge suutmaks rahuldada eneseteostus vajadust (Decker & Cangemi, 2018, lk 27–29) ehk naasta tööle või asuda õppima.

Uurimuses tuli välja, et läbitud teenuste tulemuslikkust mõjutab ka kliendi eesmärk, mis põhjustel ta Eesti Töötukassasse töötuna arvele tuli. Noorte fookusgrupp (F1) tõi

eesmärgina välja pigem hüvesid, mis kaasnevad töötuna arvele tulekuga. Enamik fookusgruppide intervjuudes osalenutest tulid töötuna arvele eeldusel, et neil on võimalik saada hüvitist ning töötuna arvelolekuga kaasneb ka ravikindlustus. Samas tuldi ka eesmärgiga läbida vajalikud koolitused ja teenused ning asuda pärast seda tööle. Enamik tões, et ajapikku ilmsid aga mitmed takistused, mistõttu lükkus tööturule naasmine oodatust kaugemale. Eelnimetatud takistustele lisaks toodi välja väheseid teadmisi praegusest tööturu olukorrast.

Olenemata takistustest, millega pikaajalised töötud töötuna arveloleku perioodi jooksul silmitsi seisis, oldi arvamusel, et kõik teenused, millel nad osalesid olid mingil määral toetavad ning aitasid töö leidmisele lähemale. Leiti, et olulisel kohal on juhtumikorraldaja, kes suunab ja soovitab erinevaid teenuseid, mille peale alati ise ei pruugi mõelda. Juhtumikorraldajatega läbiviidud intervjuudes kajastus samuti antud temaatika. Toodi välja, et kõik teenused on mingil etapil vajalikud ja toetavad, kui lähtutakse kliendist ning tema takistustest ja võimalikest ressurssidest. Seega on tööturule naasmisel oluline juhtumipõhine lähenemine, mille kohaselt on juhtumikorraldaja rolliks õpetada inimesele iseseisvaks toimetulekuks vajalike ressursside leidmise viise ning suunata teda ise probleemidele võimalikke lahendusi leidma (Hall *et al.*, 2002, lk 132–133).

Juhtumikorraldajate ja juhtivkonsultandiga tehtud intervjuudest selgus, et kliendi tööle aitamise juures on olulisel kohal ka võrgustikutöö. Juhtumikorraldajad töid peamiste võrgustiku liikmetena välja tööandjad ja kohalikud omavalitsused. Juhtivkonsultandi sõnul on võrgustikutöö tegemise juures omad murekohad. Peamiseks kitsaskohaks on ajalise ressurssi puudus. Leiti, et kõigil, nii juhtumikorraldajatel kui ka teistel võrgustiku liikmetel, on soov ja tahe koostööd teha, et toetada klienti parimal võimalikul viisil, kuid töökoormusest tingituna ei jää selleks alati piisavalt aega. Juhtumikorraldajad olid aga tänulikud, et võrgustiku liikmed on valmis võrgustiku koosolekuid läbi viima ka väljaspool tööaega. Juhtumikorraldaja ülesandeks on pakkuda kliendile parimat võimalikku toetust (Hall *et al.*, 2002, lk 133) ja vajadusel tuleb selleks kaasata teisi võrgustikuliikmeid. Seega võib öelda, et võrgustikutööl on oluline roll kliendi toetamisel ja tööturule naasmise juures.

Fookusgrupi intervjuudel osalenud ei leidnud, et oleks vaja luua juurde uut teenust, mis oleks mõeldud just pikaajalistele töötutele. Pigem toodi välja korraldusliku poole kitsaskohti. Tehti ettepanek, et võiks olla rohkem infotunde tööturuteenuste ja -toetuste kohta või kodulehel võiks olla videoloeng, mida saab alati vaadata, kui tekib vajadus saada täpsemat informatsiooni teenuste kohta. Ebameeldiva kogemusena toodi välja konsultantide pidevat vahetumist, mida peeti ebamugavaks. Soovitati, et pigem võiks pöördumise aega muuta, kui et peab mitme erineva konsultandiga kohtuma kui oma konsultant viibib puhkusel või ajutisel töövõimetuslehel.

Käesoleva uuringu tulemustele toetutes teeb autor Eesti Töötukassale järgmised ettepanekud:

- Jätkata pikaajalistele töötutele tööharjutuse ja tööpraktika võimaldamist;
- Panna suuremat rõhku juhtumikorralduslikule tööle;
- Võimalusel korraldada juhtumikorraldajate töö ümber tagamaks piisavat ajalist ressursi võrgustikutöö läbiviimiseks.

Lisaks teeb autor lähtuvalt uuringu tulemustest Eesti Töötukassa Võrumaa osakonnale järgmised ettepanekud:

- Juhtida konsultantide tähelepanu kolleegi asendamisel mitte dubleerima juba tehtud tööd kliendiga;
- Juhtivkonsultant võiks võimaldada juhtumikorraldajatele aega teha rohkem omavahelist koostööd, et parandada teenuse kvaliteeti.

Käesolev uuring viidi läbi suhteliselt väikese valimiga ning seetõttu on tulemustel madal üldistusvõime. Kordusuuringu planeerimisel soovitab autor suurendada valimit ning lisaks fookusgrupi intervjuudele kasutada ka ankeetküsitlust. Objektivsemate tulemuste saamiseks võiks kaasata uuringusse eksperte Eesti Töötukassa keskkontorist või Sotsiaalministeeriumi tööhõive ja tööelu arengu osakonnast.

KOKKUVÕTE

Tulenevalt tööealise elanikkonna vähenemisest ja majanduskasvu toimel töökohtade arvu suurenemisest ohustab enamikke Euroopa riike pikas perspektiivis tööjõu puudus. Seetõttu on oluline, et riigid tegeleksid regulaarselt tööhõivepoliitika parendamisega, et pakkuda mitteaktiivsele tööealisele elanikkonnale piisavas mahus kvaliteetseid tööturuteenuseid, mis toetaksid pikaajalisi töötuid tööturule naasmisel.

Uurimuse läbiviimiseks valiti sihtrühmadeks Eesti Töötukassa Võrumaa osakonna juhtumikorraldajad ja pikaajalised töötud. Juhtumikorraldajate ja pikaajaliste töötutega viis autor läbi poolstruktureeritud intervjuud, mis andis autorile võimaluse minna teemaga süvitsi ja leida püstitatud probleemile mitmeid lahendusvariante.

Pikaajalise töötuse probleem mõjutab küll ühiskonda, kuid suurim mõju on sellel indiviidile endale. Lõputöö teoreetilises osas toodi välja pikaajalise töötusega kaasnevad muutused ja probleemid indiviidis, mis vajavad juhtumikorraldaja poolset toetust ja sekkumist läbi jõustamise või tööturuteenustele suunamise. Seejuures on vajalik, et spetsialist lähtuks juhtumikorralduse põhimõtetest. Teiseks toodi välja Balti riikide kogemus pikaajaliste töötute tööturule suunamisel. Balti riikide tööturupoliitika struktuur on sarnane, ühtne hüvitiste süsteem pikendab töötute arveloleku perioodi suurendades nii pikaajaliste töötute osakaalu. Riiklikku töötuse määra suurendab ka pealinnast kaugemate piirkondade väiksem suutlikkus luua piisavalt töökohti. Kolmandaks anti ülevaade pikaajalisest töötusest ja tööturupoliitika korraldamisest Eestis. Antud teoreetilises ülevaates lähtuti seadusandlusest, mis määratleb töötutele mõeldud tööturuteenused ja -toetused, tuues seejuures välja ka juhtumikorraldajate rolli teenusvajaduse hindamisel. Pikaajaliste töötute puhul ei piisa alati vaid juhtumikorraldaja poolsest nõustamisest, vajadusel tuleb kaasata teisi pädevaid spetsialiste ja ka tööandjaid, keda samuti läbi tööturumeetmete nõustatakse ja toetatakse pikaajalise töötute tööle võtmisel.

Lõputöö raames püstitatud eesmärgi täitmisel olid toetavateks teguriteks uurimisülesanded, mis leidsid lahenduse. Töö eesmärgist lähtuvalt koostatud uurimisküsimused said uurimuse käigus vastused. Juhtumikorraldajate ja pikaajaliste töötute hinnangul on tööharjutus ja tööpraktika ühed tulemuslikumad Eesti Töötukassa poolt pakutavad tööturuteenused. Lisaks tõid fookusgrupis osalenud pikaajalised töötud toetavate meetmetena välja teenuseid, mis sisaldavad nõustaja poolset jõustamist. Samas leidsid nii juhtumikorraldajad kui ka pikaajalised töötud, et tööle naasmine ei tulene ainult läbitud teenuste tulemuslikkusest, vaid sealjuures mängivad rolli ka takistused, mille ületamiseks kulub enamik töötute ressursse. Tulenevalt sellest on vajalik enne tööle asumist leida lahendused takistustele ning saavutada kontroll tekkinud olukorra üle.

Uurimuse käigus sai lõputöö eesmärk, milleks oli hinnata Eesti Töötukassa poolt pakutavate tööturuteenuste tulemuslikkust pikaajaliste töötute töövalmiduse toetamisel Võru maakonna näitel, täidetud. Uurimuses selgus, et teenuste tulemuslikkuse tagamiseks on oluline, et spetsialist lähtuks oma töös juhtumikorralduse põhimõtetest. Sama olulisel kohal on ka võrgustikutöö, mis nõuab küll suurt ajaressurssi, kuid on teatud juhtudel hädavajalik ja asendamatu meetod kliendi parimaks võimalikuks toetamiseks tööturule naasmisel.

Läbiviidud uurimus tehti suhteliselt väikese valimiga, mistõttu on tulemustel madal üldistusvõime. Oluline on aga teadmine, et kuigi intervjuude käigus toodi välja mitmeid kitsaskohti Eesti Töötukassa töö korralduslikust poolest, mis vajaksid ümbervaatamist, ei leidnud üksi uuringus osalenu, et pakutavad tööturuteenused ei oleks tulemuslikud. Kitsaskohtadest tulenevalt teeb töö autor ka vastavad ettepanekud Eesti Töötukassale. Autor leiab, et kordusuuringu läbiviimisel tuleks suurendada valimit ja lisaks intervjuudele kasutusele võtta ankeetküsitlus. Objektiivsema tulemuse saamiseks võiks kaasata eksperte Eesti Töötukassa keskkontorist või Sotsiaalministeeriumi tööhõive ja tööelu arengu osakonnast.

VIIDATUD ALLIKAD

- Allik, J., Realo, A., & Konstabel, K. (toim). (2003). *Isiksusepsühholoogia*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Barber, J. G. (1986). The promise and the pitfalls of learned helplessness theory for social work practice. *The British Journal of Social Work*, 16(5), 557–570. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjsw.a055249>
- Busschers, I., Boendermaker, L., & Dinkgreve, M. (2016). Validation and operationalization of intensive family case management: A Delphi study. *Child & Adolescent Social Work Journal*, 33(1), 69–78. <https://doi.org/10.1007/s10560-015-0403-7>
- Decker, P. J., & Cangemi, J. P. (2018). Emotionally intelligent leaders and self-actualizing behaviors: any relationship? *IFE Psychologia*, 26(2), 27–30.
- Dobele, L. (2012). Social entrepreneurship problems and solutions: A case study of Latvia. *West East Journal of Social sciences*, 1(1), 11–25.
- Eesti Töötukassa. (2017). *Töötajate rahulolu töötukassa teenustega*. Loetud aadressil https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/aruanne_tootajate_rahulolu_tootukassa_tooga_2017.pdf
- Eesti Töötukassa. (2018). *Eesti Töötukassa arengukava 2019–2022*. Loetud aadressil https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/arengukava_2019_2022.pdf
- Eesti Töötukassa. (2019). *Registreeritud töötus 1993–2019* [andmebaas]. Loetud aadressil https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/regu_1.xlsx
- Erdogan, B., Ozyilmaz, A., Bauer, T. N., & Emre, O. (2018). Accidents happen: Psychological empowerment as a moderator of accident involvement and its outcomes. *Personnel Psychology*, 71(1), 67–83. <https://doi.org/10.1111/peps.12228>
- Euroopa Komisjon. (2017). *Aktiivne tööturupoliitika. Euroopa poolaasta temaatiline teabeleht*. Loetud aadressil

- https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_et.pdf
- European Commission. (2016). *Long-term unemployment: council recommendation – frequently asked questions*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14839&langId=en>
- European Commission. (2017). *The 2018 ageing report: underlying assumptions & projection methodologies*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf
- Gutiérrez, L. M., Parsons, R. J., & Cox, E. O. (1998). *Empowerment in social work practice: A Sourcebook*. California: Brooks/ Cole Publishing Company.
- Hall, J. A., Carswell, C., Walsh, E., Huber, D. L., & Jampoler, J. S. (2002). Iowa Case Management: Innovative Social Casework. *Social Work, 47*(2), 132–141. <https://doi.org/10.1093/sw/47.2.132>
- Isikundmete kaitse seadus. (2019). *Riigi Teataja I*, 04.01.2019, 11. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012019011>
- Kapuväri, V. (2011). Psychological effects of economic recession and unemployment. *European Journal of Mental Health, 6*(1), 83–93. doi:10.5708/EJMH.6.2011.1.4
- Krusell, S. (2015, 14. august). *Pikaajaline töötus on oluliselt vähenenud. Pressiteade*. Loetud aadressil <https://www.stat.ee/pressiteade-2015-088>
- Laherand, M. (2008). *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Infotrukk.
- Leetmaa, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., & Turk, P. (2012). *Sotsiaalkaitsehüvitiste ja –toetuste mõju töömotivatsioonile*. Loetud aadressil https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/sotsiaalkaitse_huvitiste_ja_toetuste_moju_toomotivatsioonile_final_v.pdf
- Leon, L. C., & Matthews, L. R. (2010). Self-esteem theories: possible explanations for poor interview performance for people experiencing unemployment. *Journal of Rehabilitation, 76*(1), 41–50.
- Levasseur, S. (2012). Labor market adjustments in Estonia during the 2008/2011 crisis. *Eastern Journal of European Studies, 3*(1), 123–143.

- Levin-Waldman, O. M. (2014). The changing contours of long-term unemployment: the need for a more radical policy. *Journal of Economic Issues*, 48(3), 849–870. <https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624480312>
- Liivrand, S. (2008). Isikuandmetega töötamisest sotsiaaltöös. *Sotsiaaltöö*, 3, 16–18.
- Maier, S. F., & Seligman, M. E. P. (2016). Learned helplessness at fifty: Insights from neuroscience. *Psychological Review*, 123(4), 349–367. <https://dx.doi.org/10.1037/rev0000033>
- Marksoo, Ü. (2010). Pikaajalised töötud Eesti tööturul. *Teemaleht Sotsiaalministeeriumi toimetised*, 5. Loetud aadressil <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:65354>
- Masso, J., & Krillo, K. (2011). Labour markets in the Baltic states during the crisis 2008–2009: The effect of different labour market groups. *The University of Tartu Faculty of Economics and Business Administration Working Paper No. 79*. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1734378>
- McKee-Ryan, F. M., Song, Z., Wanberg, C. R., & Kinicki, A. J. (2005). Psychological and physical well-being during unemployment: A meta-analytic study. *Journal of Applied Psychology*, 90(1), 53–76.
- Medar, M., Kõre, J., Rähn, A., Narusson, D., & Kiis, K. (2012). *Juhised juhtumipõhise võrgustikutöö meetodi rakendamiseks*. Loetud aadressil https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Sotsiaalteenused/Abiks_spetsialistile/jpv_juhised_12.06.2012.pdf
- Medkova, A., Villsaar, K., Ehvert, K., Tammik, L., & Luhavee, T. (2017). *Ülevaade tööotsingut toetavatel teenustel osalejatest ja nende edasisest käekäigust tööturul*. Loetud aadressil https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/tootsingut_toetavad_teenused_aruanne_kodulehele_002.pdf
- Mistre, B., & Dobeles, A. (2010). Evaluation of state social security benefits in Latvian regions. *Human Resources: The Main Factor of Regional Development*, 3, 268–275.
- Mitendorf, A. (2017). Millest juhindub sotsiaaltöötaja oma praktikas. *Sotsiaaltöö*, 1, 79–82.
- O'Campo, P., Molnar, A., Ng, E., Renahy, E., Mitchell, C., Shankardass, K., ... Muntaner, C. (2015). Social welfare matters. A realist review of when, how, and

- why unemployment insurance impacts poverty and health. *Social Science & Medicine*, 132, 88–94. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2015.03.025>
- Paas, T., & Philips, K. (2002). Pikaajalised töötud Eesti tööturul: kas toetada passiivset kohanemist või aktiivset arengut? *Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale, X teadus- ja arenduskonverentsi artiklid; Tartu, Eesti; 27–29. juuni 2002* (lk 143–150). Tallinn: Berlin Verlag Arno Spits GmbH, Mattimar.
- Payne, M. (1995). *Tänapäeva sotsiaaltöö teooria: kriitiline sissejuhatus*. Tallinn: Tallinna Pedagoogika Ülikool.
- Paul, K. I., & Moser, K. (2009). Unemployment impairs mental health: Meta-analyses. *Journal of Vocational Behavior*, 74(3), 264–282. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2009.01.001>
- Piirits, M. (2018). *Eesti tööturg: hetkeolukord ja tulevikuväljavaated*. Loetud aadressil https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/08/ASK_t%C3%B6%C3%B6tur_%C3%BClevaade.pdf
- Purju, A. (2013). *Majandus- ja sotsiaalsed arengud Balti riikides: Eesti uuring*. Loetud aadressil https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-149-et-c.pdf?fbclid=IwAR00H4Eg_iKK_Ad6pD0kF4T9jMvqM8fflNZ7D7BXF-YW-OxW-RqYK1djbms
- Raamat, K. (2008). Jõustamine sotsiaaltöös – midagi enamata kui võimu või võime andmine. *Sotsiaaltöö*, 3, 24–28.
- Riigikontroll. (2012). *Riigi tegevus töötute aitamisel tööle. Kontrolliaruanne*. Loetud aadressil <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2268/language/et-EE/Default.aspx>
- Riigikontroll. (2016). *Riigi tegevus töötute aitamisel tööle*. Loetud aadressil <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=13657&AuditId=2385>
- Rivza, B., & Grinevica, L. (2013). Long-term unemployment problems in Latvia between forty and preretirement age. *Economic Science for Rural Development*, 32, 196–202.
- Sarantakos, S. (2005). *Social Research* (3rd ed.). Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Sotsiaalhoolekande seadus. (2015). *Riigi Teataja I* 30.12.2015, *Riigi Teataja I*, 13.03.2019, 155. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015005?leiaKehtiv>
- Sotsiaalministeerium. (2012). *Juhtumikorralduse juhis*. Loetud aadressil https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Juhtumikorraldus/juhtumikorralduse_protsess_12.6.12.pdf
- Tammur, A. (2014, 26. veebruar). Statistikaameti koostas uue rahvastikuprognosi aastani 2040. Loetud aadressil <https://www.stat.ee/pressiteade-2014-022>
- Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. (2005). *Riigi Teataja I*, 54, 430; *Riigi Teataja I*, 13.03.2019, 178. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122010016?leiaKehtiv>
- Tööhõiveprogramm 2017-2020. (2016). *Riigi Teataja I*, 6; *Riigi Teataja I*, 22.11.2016, 12. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/122112016012?fbclid=IwAR0nJ2EdBeLDOhNoLmw52LDUgRXfAEpFalbZqpNO1PGclx0KrRhP4SGyyq>
- Wahl, A., Bergland, A., & Løyland, B. (2010). Is social capital associated with coping, self-esteem, health and quality of life in long-term social assistance recipients? *Scandinavian Journal of Caring Sciences*, 24(4), 808–816. doi: 10.1111/j.1471-6712.2010.00779.x
- Verkulevičiūtė-Kriukienė, D. (2015). Labour income and the unemployment rate in the regions of Lithuania, Latvia and Estonia: differences and the change in the period 2004–2013. *Regional Formation & Development Studies*, 16(2), 104–115. <http://dx.doi.org/10.15181/rfds.v15i2.1089>
- Väli, J. (2014). Eesti Töötukassa tööpõhimõtetest. *Sotsiaaltöö*, 2, 17–19.
- Värk, A., & Reino, A. (2018). Meaningful solutions for the unemployed or their counsellors? The role of case managers' conceptions of their work. *British Journal of Guidance and Counselling*, 46(1), 12–26. <https://doi.org/10.1080/03069885.2017.1370692>
- Õkva, L. (2011). *Inspektor-kontaktisiku juhtumikorralduslikud tööülesanded vanglas*. (Lõputöö). Loetud aadressil https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/962/2011_%C3%95kva.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lisa 1. Fookusgrupi intervjuu küsimused

Lugupeetud siinviibijad, tänan, et nõustusite osalema käesolevas uuringus, et hinnata Eesti Töötukassa poolt pakutavate tööturuteenuste tulemuslikkust ja teha ettepanekuid töö paremaks korraldamiseks.

1. Palun öelge oma vanus, haridustase ja töötuna arveloleku periood.
2. Millise eesmärgiga te Töötukassasse töötuna arvele tulite?
3. Milliseid teenuseid olete viimase 12 kuu jooksul saanud?
4. Millisel määral on saadud teenused teid tööle saamisele lähemale aidanud?
5. Millisel määral saadud teenused vastasid teie ootusele, palun põhjendage oma vastust.
6. Millised on põhjused, mis on takistanud tööle asumist?
7. Milline teenus teie arvates võiks teid tööle saamise juures veel aidata?

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

Alustuseks tänan teid, et olite nõus käesolevas uuringus osalema ning andma spetsialisti poolse hinnangu pikaajalistele töötutele pakutavate tööturuteenuste tulemuslikkusele ning tegema ettepanekuid töö paremaks korraldamiseks.

1. Palun öelge oma vanus, haridustase ning kaua te olete Eesti Töötukassas töötanud.
2. Millised tööturuteenused on teie arvates kõige tulemuslikumad pikaajaliste töötute töövalmiduse suurendamisel?
3. Milline on pikaajalise töötute valmisolek antud teenustel osaleda?
4. Millised on teie arvates peamised põhjused, mis takistavad pikaajalisel töötul tööle naasta?
5. Millised on teie võimalused kliendi aitamiseks, et ületada põhjusi, mis takistavad tööle naasta?
6. Milliste organisatsioonidega koostöö tegemisel, pikaajalise töötute toetamiseks, näete te kitsaskohti?
7. Milline on tööandjate valmisolek võtta tööle inimest, kes on tööturult pikalt eemal viibinud?
8. Milliseid teenuseid võiks teie arvates töötukassa pikaajalistele töötutele veel pakkuda?

SUMMARY

EFFECTIVENESS OF EMPLOYMENT SERVICES OFFERED TO LONG-TERM UNEMPLOYED: AN EXAMPLE FROM VÕRU COUNTY

Kadri Vellak

Coming decades are bringing with them ever increasing pressure on the working age populations. In 2016, the share of over people aged above 65 was approximately 30% according to the European Commission, while predicting its rise over 50% by 2070. (European Commission 2017, pg 3) Statistics Estonia anticipates the decrease of working age population from 65% to 58% by 2040, a net loss of 160 000 (Tammur, 2014). The effect aging societies will have on economic and social policies will be significant and coping with that change will be a challenge to all members of the European Union (European Commission 2017, pg 3-5). The decrease in working age population and economic growth is threatening a shortage of labour in most European countries. It is important that governments work to improve employment policies, so that services offered would support returning inactive workforce to the labour market.

In September 2019, Estonia had 31 101 registered unemployed persons, 10 932 (*ca* 35%) of them classified as long-term unemployed (Töötukassa, 2019). In reality, the number is likely to be higher as registering unemployment is not compulsory. Despite increasing the number of support services offered by Töötukassa (Estonian unemployment insurance fund) and decrease in unemployment, long-term unemployment remains a serious issue.

National Audit Office of Estonia report highlights a number of factors, which may be causing long-term unemployment. An important listed aspect is system created by Töötukassa, which does not favor re-training and ignores regional differences - while the services offered are the same all around the country, their accessibility varies in each county. (Riigikontroll 2016, lk 4–5)

To the author's knowledge, effectiveness of employment measures has not been studied academic manner in recent years. While interviewing two employees of Töötukassa Võru county department (Ene Kerge, department head and Marve Kõiv, leading consultant) on the topic of long-term unemployment and support services, such research is definitely needed. Long-term unemployment in Võru county is a big problem and no single solution has been found. Looking into the effectiveness of employment services would be valuable input for revising and changing those programs. (Kerge & Kõiv, interview, 13.08.2018)

The goal for this thesis is to measure the effectiveness of employment services offered by Töötukassa in supporting the long-term unemployed in Võru county and give suggestions to Töötukassa as a whole.

Following research questions are raised:

1. Which employment services give the best support for returning to the workforce in the opinion of long-term unemployed?
2. Which services offered by Töötukassa have the best effect in increasing the employability of the long-term unemployed according to consultants and case managers?

The theoretic section describes the changes and problems in people dealing with long-term unemployment, which require case manager's help (either through empowerment or applying for an employment measure). The section also describes Baltic states' experience reintroducing long-term unemployed to the workforce. The employment policies in all three countries are similar – the welfare system used favours long periods of unemployment, therefore increasing unemployment numbers. The difficulty to create new jobs in rural areas far from capitals is also similar in the Baltic countries. Thirdly, the history and evolution of employment policies in Estonia is discussed, stemming from the legislation that defines the services and welfare measures designed for the unemployed, and the role for case managers in judging each individual case. The long-term unemployed often need more than counselling from case managers, such as involving qualified specialists and employers, who are also supported to hire long-term unemployed.

The target audience for research were case managers of Töötukassa Võru county office and the long-term unemployed people. Semi-structured interviews were conducted with

both groups, giving the author opportunities for dissecting the problems in depth and finding multiple options for improvement.

The research questions posed in this thesis were answered: according to case managers and unemployed alike, work practice and work placement were by far the most effective services provided by Töötukassa. Focus group participants also mentioned measures, which included empowerment by the counselling party. On the flipside, the case managers and unemployed both agreed that the effectiveness of services offered is only one part of returning to work, the other being the obstacles they need to overcome. It is therefore crucial that any problems preventing getting back to work need to be solved first in order to succeed.

The effectiveness of the services is highly dependent on the case managers following the principles of good case management. The importance of cooperation between all involved organisations also cannot be underestimated. While time consuming, it is many cases essential method for supporting the unemployed in returning to the workforce.

It is important to note that while many shortcomings in Töötukassa operations were mentioned, no participant found the services to ineffective. The discovered shortcomings were summarised into following suggestions to Töötukassa:

- Continue the work placement and work practice programs;
- Focus more on the administrative side of case management;
- Reorganize case manager's workload to ensure resources are there to achieve good cooperation with employers.

Additionally, the author gives following suggestions to Töötukassa Võru county department:

- Avoid duplicating work, when co-workers are being filled in for;
- Leading consultant should allow more time for case managers to cooperate between each other, improving the service quality.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kadri Vellak

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

Pikaajalistele töötutele pakutavate tööturuteenuste tulemuslikkus Võru maakonna näitel, mille juhendaja on Anne Rähn,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Kadri Vellak

22.01.2020