

TARTU ÜLIKOOLI PÄRNU KOLLEDŽ
Inimesekeskse sotsiaalse innovatsiooni õppekava

Küllli Aas

**AKTIIVSUSNÕUETE MITTETÄITMISE
KORRAL RAKENDATAVATE
SANKTSIOONIPÕHISTE MEETMETE ROLL
TÖÖTUTE AKTIVEERIMISEL EESTI
TÖÖTUKASSA TALLINNA JA HARJUMAA
BÜROODE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Reena Matsko, MBA

Pärnu 2026

Soovitan suunata kaitsmisele

(allkirjastatud digitaalselt)

Reena Matsko

Kaitsmisele lubatud

TÜ Pärnu kolledži programmijuht

(allkirjastatud digitaalselt)

Ewe Alliksoo

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

(allkirjastatud digitaalselt)

Külli Aas

SISUKORD

Sisukord	3
Sissejuhatus	4
1. Aktiveerimise rahvusvahelised teoreetilised käsitlused	7
1.1. Aktiveerimise mõiste ja aktiveerivate sekkumiste põhjused	7
1.2. Sanktsioonipõhise aktiveerimise strateegiad ja rahvusvahelised praktikad	12
1.3. Tööturumeetmete kujunemine ja areng Eestis ning Eesti koht rahvusvahelises võrdluses	16
2. Töötutele aktiivsuse nõuete mittetäitmise korral rakendatavate sanktsioonipõhiste meetmete uuring Eesti Töötukassa Harjumaa ja Tallinna büroodes	20
2.1. Eesti Töötukassa ning Tallinna ja Harjumaa büroode tutvustus	20
2.2. Uurimisprotsessi kirjeldus	21
2.3. Uuringu tulemused	27
2.3.1. Sanktsioon kui käitumise tingimuslik mõjutaja	27
2.3.2. Nõustaja kui toetaja või kontrollija	29
2.3.3. Sanktsioon kui töötuse tsükli näiline katkestaja	31
2.3.4. Institutsionaalne raamistik ja nõustaja kaalutusõigus	33
2.3.5. Nõustaja professionaalne otsustusruum aktiveerimispraktikas	35
2.4. Arutelu, järeldused ja ettepanekud	37
Kokkuvõte	47
Viidatud allikad	50
Lisad	57
Lisa 1. Kiri Eesti Töötukassa Tallinna ja Harjumaa osakonna Tondi ja Tähesaju büroo nõustajatele ja büroojuhatajatele	57
Lisa 2. Intervjuukava. Küsimused nõustajatele	58
Lisa 3. Intervjuukava. Küsimused büroo juhtidele	60
Lisa 4. Koodipuu	61
Summary	63

SISSEJUHATUS

OECD riikides 1990. aastatel alguse saanud aktiveerimisprotsessi iseloomustas töötutele esitatavate aktiveerivate nõuete karmistumine (Raffass, 2017, lk 349). Aktiivset tööturupoliitikat (ingl *Active Labor Market Policies* – ALMP) käsitletakse teoreetiliselt kahe põhisuuna kaudu. Esimene puudutab töötute õigust ja kohustust osaleda aktiivsetes tööturuprogrammides juhul, kui kiire tööle naasmine ei õnnestu. Teine suund hõlmab järelevalvet ja sanktsioone, mille kaudu püütakse tagada töötute valmisolek tööle asuda ning aktiivne tööotsing. (Ahmad jt, 2019, lk 203) Aktiveerimispoliitika rakendamine näitab kahetist toimet, mis võib küll töötutele tööturule naasmist kiirendada, kuid samal ajal halvendada töötingimusi ning süvendada töötuse pikaajalisi negatiivseid tagajärgi (Fervers, 2021, lk 3, 6). Rahvusvahelises tööturupoliitikas on aktiivsuse nõuete mittetäitmise korral sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine kujunenud üheks peamiseks töötute jõustamise meetmeks. Wood jt (2025, lk 4) toob välja, et töötul tuleb end võimalikult kiiresti registreerida tööturuasutuses, kuna see on eelduseks töötushüvitiste, tööturuteenuste ja rahaliste toetuste saamisel. Töötult oodatakse aktiivset tööotsingut ning koostööd tööturuasutusega. Nõuete eiramine, näiteks kohtumistele ilmumata jätmine või tööpakkumistele kandideerimata jätmine, võib kaasa tuua hüvitise vähendamise või kaotamise.

Heaoluriikides on töötushüvitiste saamine üha enam seotud tingimustega, mille täitmist jõustatakse sanktsioonidega. Sanktsioonipõhised meetmed võivad tööhõivesse siirdumist lühiajaliselt suurendada, kuid pikemas vaates seostuvad halvemate töötingimuste ja töösuhte ebastabiilsusega. On täheldatud mitteaktiivsete osakaalu kasvu tööturul ning tööhõivesse mitteliikumist. (Pattaro *et al.*, 2022, lk 611) Tuuakse esile, et sanktsioonidel on laiem negatiivne mõju: tööga seotud rahulolematuse, stabiilse elukorralduse halvenemise ja sagenenud lahkumised töölt (Pattaro *et al.*, 2022, lk 644). Samuti kinnitab Saksamaa haldusandmete tuginev uuring, et nende toetuste saajate, kelle suhtes on rakendatud sanktsioonipõhised meetmeid, tööhõivesse liikumise

tõenäosus ja töö kvaliteet on madalamad kui võrdlusrühmas, mis viitab pikaajalistele püsivatele negatiivsetele mõjudele (Wolf, 2024, lk 1531). Ühendkuningriigi valitsuse hindamisraportis tuuakse välja, et sanktsioonipõhised meetmed lühendavad Ühendkuningriigi vajaduspõhise toimetulekutoetuse saamise perioodi (ingl *universal credit*), kuid ei paranda püsivale tasustatud tööle jõudmist (Department for Work and Pensions, 2023). Vaatamata sellele, et rahalisi sanktsioone on Austraalia tööhõiveteenustes kasutatud juba üle 30 aasta, näitab finantssanktsioonide mõju uuring, et heaolutoetuste sidumine aktiivsustingimustega on vaieldav (Casey, 2025, lk 112).

Eesti õiguslik raamistik töötuna arveloleku ja tööturumeetmete pakkumise lõpetamiseks on kooskõlas rahvusvahelise praktikaga, kuigi Eesti õigusaktides ei kasutata aktiivsustingimuste täitmise tagamise tähenduses terminit „sanktsioon“ (ingl „*sanction*“). Eesti kontekstis on aktiivsete tööturumeetmete rakendamist uuritud eelkõige nõustaja professionaalse rolli vaatenurgast, keskendudes töötute nõustamisele ja töökorraldusele (Värk & Reino, 2018, lk 12). Autorile teadaolevalt ei ole Eestis uuringuid aktiivsuse nõuet mittetäitmise korral rakendatavate sanktsioonipõhiste meetmete rollist töötute aktiveerimisel. Rahvusvaheline tõendus annab aluse tõstatada küsimusi sanktsioonide rakendamise positiivsete ja negatiivsete aspektide uurimiseks (Pattaro *et al.*, 2022, lk 611; Wolf, 2024, lk 1545).

Uurimisprobleem seisneb selles, et aktiivsuse nõuet mittetäitmise korral rakendatavad sanktsioonipõhised meetmed ei taga töötute tööhõives püsimist. Magistritöö eesmärk on selgitada välja aktiivsuse nõuet mittetäitmisel rakendatavate meetmete roll töötute tööhõivesse siirdumisel ja tööhõives püsimisel Eesti Töötukassa Tallinna ja Harjumaa Tondi ja Tähesaju büroode (edaspidi töötukassa Tallinna ja Harjumaa bürood) näitel ning esitada ettepanekud büroojuhatajatele rakenduspraktikate parendamiseks. Eesmärgi täitmiseks püstitatakse järgmised uurimisküsimused:

- Millised on töötute suhtes aktiivsuse nõuet mittetäitmisel rakendatavate sanktsioonipõhiste meetmete positiivsed ja negatiivsed aspektid töötukassa Tallinna ja Harjumaa büroode nõustajate vaates?
- Kuidas kirjeldavad töötukassa Tallinna ja Harjumaa büroode büroojuhatajad aktiivsuse nõuet mittetäitmisel rakendatavate sanktsioonipõhiste meetmete rolli töötute tööhõivesse jõudmisel ja seal püsimisel?

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis antakse ülevaade aktiveerimise rahvusvahelisest teoreetilisest käsitlusest. Selgitatakse aktiveerimise mõistet ja aktiveerivate sekkumiste põhjuseid. Samuti käsitletakse sanktsioonipõhise aktiveerimise strateegiaid ja rahvusvahelisi praktikaid ning tööturumeetmete kujunemist ja arengut Eestis ning Eesti kohta rahvusvahelises võrdluses. Empiirilises osas tutvustatakse kavandatud kvalitatiivse uuringu läbiviimise ja andmeanalüüsi meetodikat, uuritavat asutust, valimi kriteeriume ja küsitluse tulemusi. Samuti hõlmab teine peatükk arutelu ja ettepanekuid sanktsioonipõhiste rakenduspraktikate parendamiseks.

Magistritöö koostamisel kasutas autor tehisintellekti abi teabe kogumisel, võõrkeelsete allikate tõlkimisel ning teksti parandamisel ja ümbersõnastamisel.

1. AKTIVEERIMISE RAHVUSVAHELISED TEOREETILISED KÄSITLUSED

1.1. Aktiveerimise mõiste ja aktiveerivate sekkumiste põhjused

Käesoleva peatüki eesmärk on avada aktiveerimise mõiste ja selle teoreetilised alused, analüüsida jõustava sekkumise põhjuseid, rakendamist ning hinnata nende võimalikku mõju töötute tööle rakendumisele. Peatükk asetab teema laiemasse aktiveeriva sotsiaalpoliitika arengu konteksti ning selgitab, kuidas toetuste tingimuslikkus, tööotsingunõuete karmistamine ja sanktsioonid kujundavad töötute käitumist ning nõustajate otsuseid.

Aktiveerimist (ingl *activation*) saab määratleda kui lähenemist, kus toetuse saamine seotakse tööotsingu tingimuslikkuse ning tööturumeetmetes osalemise kohustusega. Õiguste ja kohustuste tasakaal on nihutatud suurema vastutuse ja aktiivse panustamise suunas (Clasen & Mascaro, 2022, lk 489). Aktiveeriva sotsiaalpoliitika teoreetiline käsitlus seob sotsiaaltoetused kohustustega, näiteks tööotsingute või koolitustel osalemistega ning kasutab toetuste kõrval sanktsioonipõhiseid meetmeid, mille abil suunatakse töötud võimalikult kiiresti tööle. Horn jt (2023, lk 2138) uurisid survestavaid ja toetavaid töötuspoliitika meetmeid 16 OECD riigis ajavahemikul 1980–2015, leides tööpõhiste reformide kasvu ja mõõduka nihke survestavate meetmete suunas. Raffass (2017, lk 350) märgib, et sanktsioonidel põhinev aktiveerimine hõlmab meetmete kogumit, mille puhul töötuid suunatakse sanktsioonipõhiste meetmete mõjul käitumist muutma. Meetmed sisaldavad rangeid tööotsingunõudeid, tööpakkumistest keeldumise sanktsioneerimist ning kohustuslikke motivatsiooniprogramme, mis võivad mõjuda psühholoogilise survena. Utilitaristlik ja paternalistlik lähenemine õigustab sanktsioonipõhist aktiveerimist väitega, et töötus kahjustab inimese eneseteostust, füüsilist ja psühholoogilist tervist, mis omakorda tekitab ühiskonnale kulusid. (Casey,

2025, lk 116) Kokkuvõtvalt, esitatud loogika kohaselt on riigi sekkumine töötute käitumise suunamiseks põhjendatud, kuna see teenib nii üksikisiku kui ühiskonna huve.

„Aktiveerimise“ mõiste on mitmeti tõlgendatav. Aktiveerimispoliitika kombineerib võimestavaid meetmeid (nõustamist, koolitusi) ja mõjutusvahendeid (sanktsioone, kohustuste täitmist). Euroopa Liidu aktiivse kaasamise strateegia raames on sotsiaalabi muudetud tingimuslikuks, nõudes toetuse saamiseks osalemist tööturumeetmetes (Eleveld 2017, lk 277). Immervoll ja Knotz (2018, lk 17) toovad esile, et toetuste saamise tingimused ja halduslik korraldus teenivad seeläbi tööhõive soodustamise eesmärki, välistades süsteemist passiivsed toetusesaajad ning vähendades üldist nõudlust sotsiaalabi järele.

Viimase kolme kümnendi jooksul on arenenud riikide valitsused karmistanud töötushüvitiste saamise tingimusi, sidudes toetuste saamise tihedamalt aktiivse tööotsinguga ning kehtestades nõuete rikkujatele rangemaid sanktsioone (Knotz, 2020, lk 121; Knotz, 2021, lk 2011). Viidatud areng peegeldab laiemat paradigmaatilist nihet sotsiaalpoliitikas, kus passiivselt toetuste maksmiselt on liigutud aktiivsele tööturule suunamisele. Aktiivsuse nõuete mittetäitmise korral rakendatavate sanktsioonipõhiste meetmete poliitiline taust on keeruline ja vastuoluline. Knotz (2021, lk 2014) märgib, et teaduskirjanduses puudub konsensus selle osas, millised tegurid mõjutavad tingimuste rangemaks muutumist. Knotz toob välja, et ühe seisukoha järgi välditakse majanduslanguste ajal töötushüvitiste tingimuste karmistamist, kuna inimesed tunnevad end haavatavamana ja reformid oleksid poliitiliselt riskantsed. Teise, vastupidise seisukoha järgi, just majanduslanguste ajal intensiivistub avalik arutelu töötute tegevusetuse ja toetuste kuritarvitamise üle, mis loob soodsa pinnase rangematele sanktsioonidele. Eeltoodud teoreetiline vastuolu näitab teema keerukust ja vajadust empiiriliste uuringute järele.

Aktiivsuse nõuete mittetäitmise korral rakendatavad sanktsioonipõhised meetmed on sotsiaalpoliitika üks aktuaalsemaid ja enim vaidlusi tekitavaid teemasid, seda eriti praeguses majandusolukorras, kus arutelud toetuste ja kohustuste tasakaalu üle on teravad. Aktiveerimine kui sotsiaalpoliitika võtmekontseptsioon kujunes välja 1990. aastatel, kui paljud Euroopa Liidu riigid liikusid pakkumispõhise tööturupoliitika suunas (Pattaro *et al.*, 2022, lk 611).

Rahvusvahelises teaduskirjanduses kasutatakse aktiivsuse nõtete mittetäitmise korral rakendatavad sanktsioonipõhised meetmed kirjeldamiseks ka termineid „nõudlik aktiveerimine“ (ingl *demanding activation*) ja „aktiveeriv sotsiaalpoliitika“ (ingl *workfare*), mis viitavad kõik samale fenomenile – töötute survestamisele, et nad siseneksid tööturule läbi rangemate tööotsingu nõuete, sobiva töö definitsiooni laiendamise ja karmistuvate sanktsioonide (Knotz, 2021, lk 2011). Magistritöös kasutatakse läbivalt terminit „töötu“, mitte „tööotsija“. Clegg (2025, lk 119) selgitab, et termin „töötu“ (ingl *unemployed*) määratleb tööturuseisundit puuduse või ilmajätuse kaudu, samas kui „tööotsija“ (ingl *jobseeker*) on tulevikule orienteeritud ja potentsiaalselt positiivse tähendusega mõiste. Boland ja Griffin (2015, viidatud Clegg, 2025, lk 119 vahendusel) väidavad, et termini „tööotsija“ levik peegeldab neoliberaalset ideoloogiat, mis individualiseerib tööturu probleeme.

Töötute aktiveerimist vaadeldakse käesolevas töös kolme teoreetilise lähenemise kaudu. Esiteks, aktiveeriva sotsiaalpoliitika käsitus aitab mõista sanktsioonipõhiste sekkumiste paternalistlikku loogikat ja nende rakendamise poliitilist konteksti (Horn *et al.*, 2023, lk 2138). Teiseks, enesemääratlusteooria (ingl *self-determination theory*) selgitab, kuidas välised piirangud ja sanktsioonipõhised meetmed mõjutavad töötute sisemise ning välise motivatsiooni kujunemist (Ryan & Deci, 2020, lk 2). Kolmandaks, institutsionalismi teoreetilise lähenemise kohaselt on ebavõrdsuse taastootmine sageli organisatsioonide struktuuri ja toimimisviisi vältimatu tagajärg (Amis *et al.*, 2018, lk 1133). Sahnoun`i ja Abdennadher`i (2023, lk 734) kohaselt võimaldab institutsionalismi teoreetiline lähenemine analüüsida, kuidas organisatsioonide struktuur ja toimimisviisid kujundavad aktiveerimispoliitika rakendamist praktikas.

Enesemääratlusteooria pakub alternatiivse vaatenurga sanktsioonide mõju mõistmiseks. Ryan ja Deci (2020, lk 1–2) eristavad autonoomset ja kontrollitud motivatsiooni ning rõhutavad kolme psühholoogilise baasvajaduse – autonoomia, kompetentsuse ja seotuse – olulisust. Teooria kohaselt toetab nende vajaduste rahuldamine inimese sisemist motivatsiooni ja paremat sooritust, samas kui välise preemiade, karistuste ja hindamistega kontrollimine kipub motivatsiooni ja tulemusi nõrgendama. Uuringud näitavad, et psühholoogiliste baasvajaduste toetamine edendab heaolu eri vanuserühmades ja kultuurides, nende takistamine aga avaldab kahjulikku mõju. Guo ja

Chelliah (2024, lk 1916) rõhutavad, et enesemääratlusteooriast lähtudes on organisatsioonidele oluline mõista ja toetada töötajate töemotivatsiooni, kuna see kujundab tööalast käitumist ja sooritust. Samas näitab teooria, et väline surve võib pärssida tööotsingu kvaliteeti ja vähendada tõenäosust leida sobiv töökoht (van Hooft *et al.*, 2021, lk 685). Maxwell ja Riley (2017, lk 484) on välja toonud, et kõrged emotsionaalsed nõudmised töökeskkonnas suurendavad kontrollitud regulatsiooni ja pealiskaudsete toimetulekustrateegiate kasutamist, mis on seotud madalama heaolu ja tööga rahuloluga. Eelneva kohaselt võib välja tuua, et sanktsioonipõhine lähenemine võib tööle siirdumist küll lühiajaliselt suurendada, kuid pikaajaline tööhõive kvaliteet ja tööhõives püsimine võib kannatada.

Institutsionaalse teooria perspektiivist võimaldavad tugevamad institutsioonid tõhusamat majanduspoliitikat ja loovad soodsama keskkonna majanduse arenguks (Arvin *et al.*, 2021, lk 469). Tööturupoliitika kontekstis tähendab see, et sanktsioonide mõju sõltub oluliselt institutsionaalsest keskkonnast, milles neid rakendatakse. Sahnoun ja Abdennadher (2023, lk 734) käsitlevad aktiivseid tööturupoliitikaid kui avalikke meetmeid, mille eesmärk on suurendada töötute tööhõivesse siirdumise tõenäosust ja parandada tööturu toimimist. Amis jt (2018, lk 1133–1134) käsitlevad institutsionalismi kui teoreetilist raamistikku ebavõrdsuse analüüsimiseks organisatsioonides. Käsitluse kohaselt tekib ebavõrdsus organisatsioonides kolmel tasandil. Makrotasandil mõjutavad laiemad institutsioonilised ja kultuurilised normid organisatsioonide struktuure, mesotasandil kujundavad organisatsioonisiseseid protsesse ja praktikad ressursside jaotust. Mikrotasandil toimub indiviidide vaheline interaktsioon, mis taastoodab või leevendab ebavõrdsust. Knotz (2021, lk 2015–2016) rõhub olulisele teoreetilisele pingele institutsionaalses perspektiivis. Ta märgib, et ühe vaate kohaselt vajab koordineeritud turumajandus, mis sõltub spetsialiseeritud oskustega tööjõust, leebemaid töötushüvitiste tingimusi, et kaitsta töötajate investeeringuid oma oskustesse. Alternatiivne seisukoht toob välja, et suuremad hüvitised nõuavad hoopis rangemat kontrolli, välistamaks süsteemi ärakasutamist. Eeltoodud teoreetiline vaidlus on oluline ka väikeste avatud majanduste puhul, nagu näiteks Eesti, kus tööturuteenuste institutsionaalne korraldus peab tasakaalustama erinevaid eesmärke.

Eestit puudutavas tööturupoliitikate ülevaates osutatakse teenuste piiratud kättesaadavusele haavatavamatele sihtrühmadele ning vajadusele tõhustada sihtrühmade kaasamist, sealhulgas suurendada kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate rolli ning tugevdada asutustevahelist koos- ja võrgustikutööd (OECD, 2021, lk 25). Institutsionalismi kui teoreetilist raamistikku käsitletakse ebavõrdsuse analüüsimisel organisatsioonides (Amis *et al.*, 2018, lk 1133–1134).

OECD 2022. aasta ülevaade rõhutab tööturgude toimimist olukordades, kus tööandjatel on ebaproportsionaalselt suur mõju palkade ja tööhõive kujunemisele (OECD, 2022, lk 170). Tähelepanekud viitavad sellele, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise tulemuslikkus sõltub institutsioonide omavahelisest koostööst ja teenuste osutamise praktikast. Tänapäevase tööturu toimimist mõjutab 2023. aastal alanud digitaalse innovatsiooni laine, mis ei ole, vaatamata näilisele tehnoloogilisele progressile, toonud kaasa elatustaseme tõusu ega parandanud tootlikkuse kasvu. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (International Labour Organization, 2024, lk 14) andmetel on geograafiline ebavõrdsus pigem süvenenud. 2020. aastal vallandunud pandeemiaga kaasnes majanduskriis ja tööhõive määra rekordkõrge langus vaid mõne kuuga (OECD, 2020, lk 12). Kiired muutused pakuvad teisalt võimalusi suuremale tootlikkusele, parematele teenustele ja uuenduslikele töömeetoditele nii tööandjatele kui ka töötajatele (OECD, 2019, lk 3). Oluline on märkida, et tehnoloogilise arengule vaatamata on paljudes riikides suurenenud sissetulekute ebavõrdsus ja halvenenud tööga rahulolu (OECD, 2019, lk 14). Tuuakse välja, et majanduslikult keerulisel perioodil on vajalik kaaluda sanktsioonipõhiste meetmete rangust, et vältida ebavõrdsust ja rahulolematust.

Sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise tegelik mõju on teaduskirjanduse põhjal vaieldav. Knotz (2021, lk 2011) toob näiteks Ühendkuningriigi, kus sanktsioonide karmistamine on kaasa toonud elatustaseme languse. Pattaro jt (2022, lk 611) uuring toob välja, et kriitikute arvates võivad sanktsioonid olla inimeste tööturule siirdumise mõjutamiseks ebaefektiivsed või isegi mitmel moel kahjulikud. Sarnasele järeldusele viitab Šveitsi töötuskindlustuse sanktsioone käsitlev uuring, mille kohaselt võivad leebemad meetmed, eelkõige need, mida rakendatakse lähtuvalt töösuhte lõppemise alusest, suurendada tööotsingute aktiivsust, samas kui rangemad sanktsioonid seostuvad pikema töötuse perioodi ja ebasoodsamate tööalaste valikutega (Arni *et al.*, 2025, lk 7).

Kokkuvõtteks saab öelda, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine on kompleksne tööturupoliitiline instrument, mille eesmärk on mõjutada inimeste tööotsingute aktiivsust ja kiirendada nende tööturule siirdumist. Meetmete mõju kujuneb erinevate tegurite koostoimes, sealhulgas majandusliku olukorra, institutsionaalse korralduse, teenuste kättesaadavuse ning sanktsioonide sisu ja ranguse kaudu. Kuigi meetmel on aktiveeriv eesmärk, võivad liiga ranged sanktsioonid tuua kaasa negatiivseid sotsiaalseid ja majanduslikke tagajärgi, kuid tasakaalukam lähenemine võib toetada aktiivsust tööturul.

1.2. Sanktsioonipõhise aktiveerimise strateegiad ja rahvusvahelised praktikad

Sanktsioonidel põhinev aktiveerimine on kujunenud tänapäeva tööturupoliitika oluliseks osaks, sidudes sotsiaaltoetuste saamise üha selgemalt konkreetsete kohustuste täitmisega. Selle lähenemise keskmeks on eeldus, et tööotsingute kontroll, tingimuslikkus ning võimalike sanktsioonide rakendamine suurendavad inimeste valmisolekut tööturule siseneda. Käesolev peatükk käsitleb sanktsioonipõhise aktiveerimise peamisi strateegiaid ja rahvusvahelisi praktikaid, pöörates tähelepanu sellele, kuidas sanktsioonid seostuvad kontrollimehhanismide, toetavate teenuste ning poliitika laiemate eesmärkidega.

Rahvusvaheliselt eristatakse sanktsioonipõhiste meetmete rakendamisel mitut strateegiat. Esimene eristus on rõhuasetus karistamisel või toetamisel. Horn jt (2023, lk 2138–2139) kasutavad mõisteid „karistuslik aktiveerimine“ (ingl *punitive workfare*) ja „võimestav aktiveerimine“ (ingl *enabling workfare*). Karistav suund rõhutab kohustusi ja sanktsioone. Toetav suund rõhutab teenuseid, näiteks koolitusi ja töövahendust. Mõlemad võivad sisaldada tingimuslikkust, kuid nende poliitiline eesmärk ja vahendite kombinatsioon on erinev. Teine oluline erinevus puudutab tööotsingute raames nõutavaid tegevusi. Nõuded võivad suunata inimest intensiivistama tööotsinguid, osalema aktiivsetes tööturumeetmetes või võtma vastu sobivad tööpakkumisi. Nende nõuete täitmata jätmise korral rakendatakse karistusi, mis võivad tähendada toetuse vähendamist või ajutist katkestamist. (Immervoll & Knotz, 2018, lk 3; Pattaro *et al.*, 2022, lk 612) Kolmas eristus puudutab järelevalvet ja otsustusruumi. Helde

töötushüvitiste süsteem kaitseb erialaste oskustega inimesi, mistõttu peaks sama põhimõte avalduma nii hüvitiste määrades kui ka tööotsingu tingimusi reguleerivates reeglites (Knotz, 2021, lk 2015).

Knotz'i (2018, lk 101) uuringus, mis hõlmab 21 OECD riiki aastatel 1980–2012, mõõdetakse kolme peamist valdkonda. Kättesaadavusnõuded ehk sobiva töö definitsioon, tööotsingu- ja aruandlusnõuded ning sanktsioonide reeglid. Andmestik näitab, et 1990. aastate algusest on aktiveerimise tingimustes toimunud muutus (ingl *activation turn*), mille käigus on toetuste saamise tingimused ja sanktsioonid üldiselt karmistunud. Sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise laiemat konteksti aitab mõista avaliku arvamuse uurimine. Fossati (2018, lk 77) analüüsis avalikku suhtumist nõudlikesse tööturu aktiveerimispoliitikatesse kuues Lääne-Euroopa riigis: Taanis, Prantsusmaal, Saksamaal, Itaalias, Šveitsis ja Ühendkuningriigis. Uuring keskendus meetmetele, mis survestavad töötuid naasma tööturule rangemate tööotsingunõuete, sobiva töö definitsiooni laiendamise ning järelevalvemehhanismide kaudu.

Riikide lõikes ilmnesevad olulised erinevused. Šveitsi tööturupoliitikas eristatakse nelja liiki meetmeid: arendavad koolitusprogrammid; tööharjutusprogrammid; ajutine toetatud töötamine töötuse ajal ja sanktsioonid (Arni *et al.*, 2022, lk 114). Fossati (2018, lk 90) leidis, et rangemaid meetmeid toetati kõige enam Saksamaal ja Ühendkuningriigis, samas kui Taani ja Prantsusmaa elanikud olid kriitilisemad. Erinevused on seotud riikide varasemate tööturu aktiveerimismudelitega. Liberaalse traditsiooniga riikides, nagu Ühendkuningriik, on töötuse seostamine individuaalse vastutusega sügavamalt juurdunud. Uuringute tulemused näitavad, et avalik toetus sanktsioonidele on seotud laiemaga institutsionaalse ja kultuurilise kontekstiga.

Aktiveerimispoliitika rakendamisel on keskse tähtsusega juhtumikorraldajate (ingl *caseworkers*) roll, kes otsustavad tegevuste üle töötute aktiveerimiseks. Grandia jt (2020 lk 376) uuring kahes Hollandi sotsiaalametis jälgis vahetult nõustajate ja klientide vahelist interaktsiooni, mille käigus viidi läbi reflekteerivaid intervjuusid. Tuvastati kümme erinevat motivatsioonistrateegiat, mida nõustajad kasutavad töötute aktiveerimiseks. Pohlani (2024, lk 13) analüüs teeb järelduse, et töökaotuse negatiivsed mõjud on tugevamad halvemate tööturuväljavaadetega, pikema varasema töötuse kogemuse ja madalama haridustasemega inimestel. Holcomb jt (2023, lk 596) ülevaade

hõlmas 23 uuringut erinevatest riikidest, keskendudes sanktsioonide rakendamisele rassiliste, etniliste ja immigrandi taustaga gruppide lõikes. Ülevaate peamine järeldus on, et sanktsioonide kasutamisel esineb märkimisväärsed erinevusi sõltuvalt kliendi taustast. Uuringus leitu on oluline ka Eesti kontekstis, kus töötute hulgas on nii eestlasi kui ka venekeelseid inimesi ning muukeelseid, erineva taustaga immigrante.

Immervoll ja Knotz (2018, lk 23) käsitlevad töötushüvitiste sanktsioone viie tüüpilise rikkumise kaudu: omal soovil töölt lahkumine, sobivast tööst keeldumine, korduv sobivast tööst keeldumine, aktiivsetes tööturumeetmetes osalemisest keeldumine ning korduv aktiivsetes tööturupoliitika meetmetes osalemisest keeldumine. Euroopas laialt kasutusel olevad aktiveerimispõhised tööturupoliitikad on kujunenud tänapäeva heaoluriikides oluliseks poliitikaraamistikuks. Saksamaa uuringud kinnitavad, et rangemad aktiveerimistingimused vähendavad töötute reservatsioonipalka ehk madalaimat palka, mille eest töötaja on nõus tööle asumise, mis võib suurendada nende valmisolekut tööpakkumisi vastu võtta (Fuchs *et al.*, 2023, lk 863–864). Seega eeldab töötushüvitiste saamine konkreetsete kohustuste täitmist, mis tähendab aktiivset tööotsingut, tööpakkumiste vastuvõtmist ja programmides osalemist. Nõuete rikkumisel rakenduvad sanktsioonid (Immervoll & Knotz, 2018, lk 3). Uuringud, sealhulgas Ühendkuningriigi seni mahukaim analüüs, osutab vajaduspõhise toimetulekutoetuse sanktsionisüsteemi vastupidisele mõjule. Kohustuslikud nõuded ja karistusmeetmed kahjustavad taotlejate heaolu ega toeta inimeste tööle asumist (Cheetham *et al.*, 2019, lk 7). Austraalia on välja arendanud astmelise sanktsionisüsteemi, kus kergemate rikkumiste puhul rakendatakse hoiatusi ja ajutisi maksete kinnipidamisi, samas kui korduvad või tõsisemad rikkumised võivad kaasa tuua mitme nädala pikkuse toetuse peatamise (Casey, 2025, lk 115). Tuginedes ulatuslikele ekspertuuringutele on OECD loonud kvantitatiivse mõõdiku, mille abil analüüsitakse töötushüvitiste saamiseks seatud kriteeriumide rangust (Immervoll & Knotz, 2018, lk 21). Valikuline ülevaade uuringus toodud sanktsioonide süsteemidest erinevates riikides on esitatud tabelis 1.

Rahvusvahelised praktikad näitavad, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine varieerub riigiti oluliselt. Knotz (2018, lk 102) andmed kinnitavad üldist sanktsioonide karmistumist, kuid oluliste reservatsioonidega. Palgakaitse on suuresti säilinud, uued sotsiaalsed riskid on arvestatud ning reeglid on muutunud täpsemaks.

Fossati (2018, lk 77) uuring näitab, et töötud ise on nõudlike meetmete suhtes kriitilised. Grandia jt (2020, lk 382) ja Rákoczyová jt (2025, lk 154) uuringud ilmestavad, kuidas õigusaktides sätestatud ranged normid võivad praktikas leeveneda nõustajate kaalutusõiguse kaudu. Sama kinnitavad Arni jt (2022, lk 126) Šveitsi tööturuasutuste uuringu tulemused, millest nähtub, et nõustajate lähenemine võib suunata töötute käitumist ja aktiveerida töötusjuhtumid, sõltuvalt kasutatud meetmetest.

Tabel 1. Töötushüvitise sanktsioonide rahvusvaheline võrdlus.

Sanktsiooni tüüp ja rangus	Riigid
Hüvitist ei maksta või hüvitise peatamine: töölepingu ülesütlemise korral töötaja algatusel	
Hüvitise peatamine (kuni 4 nädalat)	Austria, Taani
Ei maksta hüvitist	Hispaania, Rumeenia, Sloveenia
Range lähenemine: hüvitise saamiseks aktsepteeritakse kahte töölt lahkumise põhjust	Bulgaaria, Eesti, Itaalia, Malta, Rumeenia, Sloveenia
Sanktsioonid sobivast tööst keeldumise korral	
Lühiajaline hüvitise peatamine (1–2 nädalat)	Korea, Rootsi
Keskmine hüvitise peatamine (8–13 nädalat)	Austraalia, Hispaania, Uus-Meremaa, Ühendkuningriik
Ei maksta hüvitist	Horvaatia, Itaalia, Kreeka
Sanktsioonid korduval sobivast tööst keeldumisel	
Astmeline süsteem: iga keeldumine pikendab hüvitise peatamise perioodi	Rootsi (1 → 2 → 9 nädalat → täielik peatamine)
Range astmeline süsteem pika perioodiga	Ühendkuningriik (13 → 26 → 156 nädalat)

Allikas: Immervoll & Knotz, 2018, lk 39–41

Kokkuvõttes näitab rahvusvaheline võrdlus, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine ei ole ühtne poliitikamudel, vaid selle rakendamine sõltub riigi institutsionaalsest ülesehitusest, halduspraktikast ja poliitilistest eesmärkidest. Eri riikide kogemusest ilmneb, et karistavad meetmed võivad küll suunata kohustuste täitmisele, kuid nende tegelik mõju kujuneb koos toetavate teenuste, nõustajate kaalutusruumi ja erinevate vajaduste. Seetõttu tuleb sanktsioonipõhist aktiveerimist hinnata ka selle järgi, kuidas see suunab inimeste tegelikke võimalusi tööturul osalemiseks. Selline raamistik loob sobiva aluse töötukassa praktikate edasiseks analüüsimiseks järgmises peatükis.

1.3. Tööturumeetmete kujunemine ja areng Eestis ning Eesti koht rahvusvahelises võrdluses

Järgnevalt annab magistritöö autor ülevaate Eesti tööturumeetmete arengust ja kujunemisest. Lisaks vaadeldakse Eesti kohta teiste riikide seas aktiveerivate meetmete rakendamise kontekstis. Käsitletakse institutsioonide ja õigusraamistiku kujunemist, aktiveerivate meetmete eesmärki ning sanktsioonipõhise aktiveerimise rolli.

Eesti tööturupoliitika areng on tihedalt seotud Euroopa Liidu liikmelisusega ning rahvusvaheliste organisatsioonide soovitustega. Eesti tööturusüsteemi institutsionaalne raamistik hakkas kujunema 2000. aastate alguses, kui asutati Eesti Töötukassa (edaspidi „töötukassa“). Töötukassa on avalik-õiguslik juriidiline isik, mis asutati 2001. töötuskindlustuse seaduse (2001) § 1 lõike 2 alusel. Töötukassa eesmärgiks seaduse § 23 lõike 1 alusel sätestati töötuskindlustushüvitiste, töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse hüvitise maksmine ning § 28 lg 1 punkti 3 alusel anti töötukassa nõukogu pädevusse sotsiaalministri kaudu ettepaneku tegemine Vabariigi Valitsusele töötukassa põhikirja kehtestamiseks. Vabariigi Valitsuse seaduse (1995) muutmise alusel muudeti 2023. a Vabariigi Valitsuse seaduse § 105¹⁹ lõiget 4. Muudatusega määrati Eesti Vabariigi esindajaks alates 1. juulist 2023 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kõigis õigussuhetes, milles Eesti Vabariiki seni oli esindanud Sotsiaalministeerium sama seaduse § 63 lõikes 1 sätestatud valdkonnas kuni 30. juunini 2023. Alates eeltoodud kuupäevast kujundab Eesti aktiivset tööturupoliitikat Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning seda rakendab töötukassa.

OECD (2021, lk 11) ülevaates märgitakse, et Eesti tööturuteenuste õiguslik ja institutsionaalne korraldus võimaldab meetmeid vastavalt tööturu muutuvatele oludele operatiivselt kohandada, kuid muudab killustunud õigusruum haldamise ressursimahukaks. Tänapäevaks on Eesti tööturupoliitika õiguslik alus läbinud olulise muutuse (Tomingas, 2024, lk 4). Kuni 2023. aasta lõpuni reguleerisid aktiivseid ja passiivseid tööturumeetmeid peamiselt tööturuteenuste ja -toetuste seadus (2005) ning tööhõiveprogramm (Tööhõiveprogramm 2021–2023, 2020, § 1). Alates 2024. aastast asendas varasema õigusliku raamistiku tööturumeetmete seadus (2023). Tööturumeetmete seadusega korrastati õiguslik raamistik ja muudeti sihtrühmadele

paremini arusaadavaks. Tööturumeetmete seadus (2023) sätestab tööturuteenuste osutamise korra ning reguleerib ära töötute kohustused ja nende mittetäitmise tagajärjed.

Alates 2024. aastast täpsustab tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise tingimusi tööhõiveprogramm, mis koondab ühte määrusesse nii teenuste ja toetuste korra ja määrad kui ka Euroopa Sotsiaalfond+ vahendite kasutamise tingimused. Programm on seotud tööturumeetmete seaduse eesmärgiga ning reguleerib lisaks ühtekuuluvuspoliitika fondide 2021–2027 vahendite kasutamist (Tööhõiveprogramm 2024–2029, 2023, § 1). Tööturumeetmete eesmärgiks on ennetada ja vähendada töötust, lühendada töötuse kestust ning toetada tööhõives püsimist. Eesti on viimasel kümnendil aktiivseid tööturumeetmeid laiendanud, kuid rakendamise kulutused on jäänud madalamaks Euroopa Liidu keskmisest tasemest. (Piirits, 2018, lk 13). OECD (2021, lk 21) hinnangul oli Eesti 2018. aastal üks väheseid OECD riike, kus kulutused aktiivsetele tööturumeetmetele ületasid passiivsetele meetmetele tehtud kulutusi. Murranguliseks sündmuseks Eesti aktiveeriva tööturupoliitika arengus oli 2016. aastal käivitunud töövõimereform. Töövõimetoetus osalise töövõime puhul seoti aktiivsuspõuete täitmisega. Tingimuste mittetäitmisel peatatakse toetuse maksmine (Kallaste *et al.*, 2022, lk 6, 31).

Kõrge sissetulekuga elanikkonnaga, peamiselt OECD riikides, on viimase kolme aastakümne jooksul töötushüvitiste saamise kriteeriumid liikunud karmistumise suunas ning on lisandunud uusi kohustusi, mille täitmist jõustatakse sanktsioonidega (Pattaro *et al.*, 2022, lk 612). OECD ja Euroopa Liidu riikide võrdluses tähendab töötushüvitise saamise reeglite suurem rangus, et hüvitise saaja peab aktiivselt tööd otsima ja olema valmis reageerima tööpakkumistele. Kui nõudeid ei täideta, võib järgneda sanktsioon ning tööpakkumise põhjendamatu tagasilükkamise korral hüvitise maksmise lõpetamine (Mroczka *et al.*, 2025, lk 49). Sama põhimõtet järgib Eesti töötuskindlustushüvitise seaduse (2001) § 13, mille kohaselt lõpetatakse töötuskindlustushüvitise maksmine, kui töötu keeldub mõjuva põhjuseta tööturumeetmete seadusest tulenevate kokkulepitud tegevuste täitmisest, sobivast tööst või ei osale nõustamisel. Immervoll jt (2022, lk 6) toovad samuti esile, et hüvitise saajad on seotud aktiivsustingimuste täitmise kohustusega. Need hõlmavad tegevusi tööturule naasmiseks, tööotsingunõudeid,

järelevalvet kokkulepete täitmise üle ja sanktsioone, kui nõuded on täitmata. Tingimused kujundavad toetuste kättesaadavust ja töömotivatsiooni.

Tööturumeetmete seaduse (2023) § 12 sätestab töötuna arveloleku lõpetamise alused, mida võib rahvusvahelise teaduskirjanduse mõistes käsitada sanktsioonipõhiste meetmetena, kuigi antud seaduses seda terminit ei kasutata. Selline lähenemine peegeldab avalike tööturuteenuste liikumist pikaajaliselt karjääriloelt kohustuste täitmise kontrolli ja kiirelt tööle suunamise poole (Whelan, *et al.*, lk 200). Arvelolek lõpetatakse, kui töötu ei osale nõustamisel, keeldub mõjuva põhjusega tegevuskava täitmisest või sobivast tööst. Institutsionaalsest vaatenurgast on oluline, millistesse töösuhetesse aktiivsustingimuste täitmise surve inimesed tegelikult suunab. Hamann ja Bertel (2018, lk 395) kirjeldavad, kuidas tööandjad võivad institutsionaalse töö kaudu kujundada reegleid ja praktikaid, mis taastoodavad ebavõrdsust ja loovad juurdepääsu odavale tööjõule.

Võrreldes Eesti kohta teiste riikidega sanktsioonide ranguse osas, on Eestis loodud keskkond ebavõrdsusele ja odavale tööjõule. Eesti kuulub viie kõige karmima sanktsioonireeglitega Euroopa ja OECD riigi sekka (Mroczka *et al.*, 2025, lk 8), vt tabel 2. Aktiveerimise kontekstis tähendab see, et ranged sanktsioonid võivad sundida töötuid vastu võtma madala kvaliteediga töökohti, mis ei pruugi tagada pikaajalist tööhõives püsimist.

Tabel 2. Eesti aktiveerimisnõuete positsioon OECD riikide seas 2024. aasta andmetel

Näitaja	Eesti andmed ja positsioon
Üldine aktiveerimisnõuete rangus	Eesti kuulub kuue kõige rangema riigi hulka
Sanktsioonide rangus	Eesti kuulub viie kõige rangema riigi hulka
Töötushüvitiste struktuur	Kolmetasandiline: töötuskindlustushüvitis, töötutoetus, toimetulekutoetus
Tööotsingute kontrolli sagedus	Vähemalt kord kuus, vastavalt tegevuskavale
Sanktsioonide erinevus tasandite vahel	Madalama tasandi hüvitiste sanktsioonid on leebemad kui töötuskindlustushüvitise puhul

Allikas: Mroczka *et al.*, 2025, lk 8, 21–22, 30, 33–34, 56, 62–65

Tööpuuduse vähendamisele suunatud tööturupoliitikad eristavad kahte lähenemist. Suund „kiirelt tööle“ ning suund, mille puhul pannakse esikohale oskuste ja hoiakute arendamine, mis aitab tööd leida. Eestis kasutatakse mõlemat tüüpi aktiivseid tööturupoliitikaid (Värk & Reino, 2018, lk 13). Eeltoodu selgitab ka Eesti lähenemist

töötute aktiveerimisel. Eesmärk on suunata töötut kiirelt tööle või kvalifikatsiooni tõstma ning seejärel tööle. Tööle liikunute hõives püsimise hindamiseks kasutatakse indikaatorit, mis näitab rakendunute osakaalu, kes on hõives 180 päeva pärast tööle asumist, võimaldades hinnata töötukassa tegevuse pikaajalist mõju (Trumm *et al.*, 2018, lk 22).

Eesti aktiivsed tööturupoliitikad kasutavad Briti mudelile sarnaselt kahte aktiveerimise mudelit. Klientide puhul, kes on tööotsingutel iseseisvamad, rakendatakse meetmeid, mis suunavad kiirelt tööle ning seotakse hüvitiste saamine selgelt tööotsingukohustuste täitmisega. Haavatavamate klientide toetamisel on aga suurem roll nõustamisel, teenuste koordineerimisel ja individuaalsel lähenemisel. Kuna kliendi olukorra hindamine sõltub osaliselt nõustaja tõlgendusest, võimaldab see analüüsida, kuidas nõustajate arusaam oma rollist kujundab teenuse osutamise tegelikku praktikat. (Värk & Reino, 2018, lk 13)

Samas kombineerib Eesti rangete sanktsioonipõhiste meetmete rakendamist suhteliselt madala hüvitiste tasemega, mis eristab teda Põhjamaadest, kus helled hüvitised käivad käsikäes rangete aktiveerimispoliitikatega, kuid mitte karmide sanktsioonidega (Mroccka *et al.*, 2025, lk 21–22). Oluline on märkida, et OECD andmed kajastavad seaduslikke reegleid (*de jure*), mitte rakendamispraktikat (*de facto*). See tähendab, et rangete reeglite olemasolu ei tähenda automaatselt nende ranget kasutamist – nõustajatel on sageli märkimisväärne kaalutusõigus sanktsioonide kohaldamisel (Mroccka *et al.*, 2025, lk 54). Kokkuvõttes on Eesti tööturumeetmete süsteem viimastel aastakümnetel märgatavalt arenenud, läbides olulise õigusliku reformi tööturumeetmete seaduse jõustumisega 2024. aastal. Rahvusvahelises võrdluses kuulub Eesti OECD rangemate aktiveerimisnõuetega riikide hulka, kuid OECD hinnangul toimib süsteem üldjoontes hästi, vajades veel arendamist haavatavamate sihtrühmade kaasamisel. Järgnevas peatükis kirjeldatakse käesoleva uuringu metodoloogiat, mis võimaldab analüüsida aktiivsuse nõuete mittetäitmise tagajärjel rakendatavate sanktsioonipõhiste praktikate rolli töötukassa vaates.

2. TÖÖTUTELE AKTIIVSUSNÕUETE MITTETÄITMISE KORRAL RAKENDATAVATE SANKTSIOONIPÕHISTE MEETMETE UURING EESTI TÖÖTUKASSA HARJUMAA JA TALLINNA BÜROODES

2.1. Eesti Töötukassa ning Tallinna ja Harjumaa büroode tutvustus

Avalik-õigusliku organisatsioonina toetab töötukassa inimeste ümberõpet, juhib riiklikku tööturupoliitikat ja korraldab töötuskindlustust vastavalt muutuvatele vajadustele. Organisatsioon juhindub eesmärkide täitmisel arengukavast, mis on nelja-aastane strateegiline juhtimisraamistik tegevuste ja ressursside planeerimiseks ning lähtub Eesti 2035 strateegiast ja Heaolu Arengukavast 2023–2030. (Eesti Töötukassa, 2024, lk 3). Lisaks Tallinna ja Harjumaa osakonnale on töötukassal seitse ühendatud maakondlikku osakonda (Eesti Töötukassa, *s. a.-a*). Büroodes töötavad nõustajad on sageli töötukassasse pöörduva inimese esmane kontakt. Nõustajad võtavad esindusse pöördunud inimeselt vastu arvelevõtmise ja töötuskindlustushüvitise avaldused ning juhendavad teda valikute tegemisel tööotsinguil. Samuti tutvustatakse inimesele arveloleva isiku aktiivsustingimusi ning toetavaid tööturumeetmeid (Eesti Töötukassa, *s. a.-b*).

Tallinna ja Harjumaa osakond oma 120 nõustajaga on töötukassa suurim teeninduspiirkond. Osakonna struktuuri kuuluvad lisaks Tondi ja Tähesaju büroole karjäärikeskus ja teenuste üksus. Kesklinna linnaosas asuvas Tondi büroos töötab lisaks büroojuhatajale ja viiele juhtivkonsultandile 70 nõustajat. Lasnamäe linnaosas asuvas Tähesaju büroos töötavad büroojuhataja, kolm juhtivkonsultanti ning 50 nõustajat. Töötuna arveloleva isiku kohustus on aktiivselt tööd otsida ja täita kokkulepitud tegevusi. Tööturumeetmete seaduse (2023) § 9 sätestab töötu põhikohustused ning § 12

töötuna arveloleku lõpetamise alused. Töötuna registreeritud inimeste arv Tallinnas ja Harjumaa oli 2026. aasta jaanuarikuu andmetel Harju maakonnas 21,6 tuhat. 2025. aastal lõpetati 69,6% arvelolekutest tööle asumise tõttu. Kohustuste rikkumise tõttu lõpetati 13,4% arvelolekutest, samas kui isiku enda soovil lõppes arvelolek 12,9% juhtudest (Eesti töötukassa s. a-c). Töötukassa avalike andmebaaside alusel olid levinumad töötuna arveloleku lõpetamise põhjused 2025. aastal järgmised:

- töötü kohustuste rikkumine;
- kolmandat korda on mõjuva põhjuseta jäetud töötukassasse tulemata ;
- kolmandat korda mõjuva põhjuseta keeldumine tegevuskavas kokkulepitud tegevuse täitmisest, sh sobivast tööst;
- ei olda valmis tööle asumata;
- ei pöörduta vähemalt üks kord 30 päeva jooksul kokkulepitud ajal ja viisil töötukassa vastuvõtule (Eesti töötukassa s. a-c)

Võrreldes Harjumaa registreeritud töötute arvu (21,6 tuhat) kogu Eesti vastava näitajaga (46,1 tuhat 2026. aasta jaanuari seisuga) selgub, et Tallinna ja Harjumaa osakonna tööpiirkond moodustab ligi poole riigis registreeritud töötutest (Eesti Töötukassa, s. a-c). Seega pakuvad selle piirkonna Tondi ja Tähesaju bürood uuringu läbiviimiseks esinduslikku andmestikku sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise praktika analüüsimiseks. Kuna tegemist on Töötukassa suurima tööpiirkonna ja töötajate arvuga osakonnaga, on uuringu jaoks vajalik inforikkus tagatud.

2.2. Uurimisprotsessi kirjeldus

Magistritöö eesmärgist ja uurimisküsimustest lähtudes valiti andmete kogumiseks kvalitatiivne uurimisviis. Kvalitatiivne uurimine keskendub inimeste kogemuste, sotsiaalsete interaktsioonide ja kontekstis kujunevate tähenduste analüüsimisele (Chand, 2025, lk 303). Uuritava nähtuse mõistmiseks võimaldas valitud lähenemine siduda teoreetilised seisukohad praktikutelt saadud kogemustega, uurida aktiivsuse meetmete rakendamise korral rakendatavate sanktsioonipõhiste meetmete rolli nõustajate igapäevatoos ning selle tulemusena tehakse töötukassa Tallinna ja Harjumaa büroo bürojuhatajatele parendusettepanekud.

Kvalitatiivse uuringu puhul on tähtis kogutud andmete kvaliteet (Adhabi & Anozie, 2017, lk 86). Kvalitatiivne uurimisviis on sobiv juhul, kui uuritakse keerulisi sotsiaalseid nähtusi ning püütakse mõista, miks miski toimib või ei toimi. Kvantitatiivne lähenemine võimaldab mõõta statistilisi seoseid ja arvilisi tulemusi, kuid ei suuda avada nende põhjuseid (Busetto *et al.*, 2020, lk 1). Kvalitatiivne uurimistraditsioon lähtub konstruktivistlikust arusaamast, mille kohaselt teadmised kujunevad inimeste kogemuste ja tõlgenduste kaudu ning reaalsus on vaatenurgast sõltuv (Sheppard 2020, lk 69). Meetod on paindlik ja vastuvõtlik kontekstile, võimaldades andmekogumise ja analüüsi tsüklilist protsessi, kus varasemad leitud tulemused võivad suunata edaspidiseid uurimissamme. Kvalitatiivse uurimisviisi valik on põhjendatud ka seetõttu, et töötute aktiveerimise valdkond hõlmab mitmeid erinevaid sekkumisi, mille mõistmine Busetto jt (2020, lk 2) järgi nõuab kontekstipõhist ja tähendusi avavat lähenemist.

Uuringu andmekogumismeetodiks on valitud intervjuu. Chand`i (2025, lk 303) kohaselt võimaldab intervjuu uurida osalejate mõtteid, emotsioone ja vaatenurki süvitsi ning saada uuritava nähtuse kohta rikkalikku teavet – erinevalt vaatlusest ja dokumendianalüüsist, mis ei võimalda ligipääsu osalejate subjektiivsetele tõlgendustele. Intervjuu liigiks on valitud poolstruktureeritud individuaalne intervjuu. Individuaalne intervjuu tagab, et iga osaleja saab keskenduda oma isiklikele kogemustele, mis on oluline tundlike teemade uurimisel. Struktureeritud intervjuu formaliseeritud küsimustik ja range järjekord ei võimalda uurida osalejate vaatenurki avatult ega koguda nüansirohkem teavet. Fookusgrupi intervjuu jäeti kõrvale, kuna grupiintervjuu käigus ei pruugi uuritavad olla piisavalt avatud, et oma arvamust avaldada. (Ruslin *et al.*, 2022, lk 24)

Poolstruktureeritud intervjuud peetakse kvalitatiivses andmekogumises eriti sobivaks, kuna see annab uurijale paindlikkuse kohandada intervjuu kulgu ning toetab usaldusliku kontakti kujunemist intervjuueeritavaga (Adhabi & Anozie, 2017, lk 95). Poolstruktureeritud intervjuud 8–12 osalejaga võivad pakkuda sügavat ja tähendusrikast teavet uuritava nähtuse kohta. Näiteks on uuringud tervishoiusektoris näidanud, et 10 spetsialistiga läbi viidud intervjuud võimaldavad ammendavalt mõista professionaalide vaatenurki ja kogemusi konkreetsete praktikate osas (DeJonckheere & Vaughn, 2019, lk

1). Seega tagab poolstruktureeritud intervjuu võimaluse paindlikult uurida eelnevalt määratletud teemavaldkondi, jättes samal ajal ruumi täiendavatele küsimustele ning vestlus areneb orgaaniliselt vastavalt intervjuueeritava vastustele (Ruslin *et al.*, 2022, lk 22). Valimi suurus määrati andmete küllastumise põhimõttel – andmekogumist jätkatakse seni, kuni uut relevantset informatsiooni enam ei ilmne (Busetto *et al.*, 2020, lk 6–7).

Uuringu läbiviimiseks moodustati eesmärgipärane valim (ingl *purposive sampling*), mis on üks levinumaid lähenemisi kvalitatiivuuringutes (Ahmad & Wilkins, 2025, lk 1461). Eesmärgipärane valim võimaldab uurijal teadlikult valida osalejaid, kellel on põhjalikud teadmised või otsene kogemus uuritava probleemiga ning kes suudavad pakkuda inforohket andmestikku. Valimi eeliseks on võimalus tagada kõigi oluliste variantide esindatus, kattes erinevad vaatenurgad ja kogemused, mis suurendab uuringu usaldusväärsust (Campbell *et al.*, 2020, lk 658). Käesoleva uuringu valimi kriteeriumi seadmisel lähtus autor valdkonna töötajal vähemalt kaheaastase töökogemuse olemasolust, et kaasata osalejaid, kellel on uuritava teemaga vahetu kokkupuude ning kes suudavad pakkuda uuringu eesmärgist lähtuvalt asjakohast ja sisukat teavet.

Uuringu sihtrühmaks valiti 120 töötukassa Tallinna ja Harjumaa osakonna Tondi ja Tähesaju büroo nõustajat ning kaks büroojuhatajat – Tondi büroojuhataja ja Tähesaju büroojuhataja, kes vastutavad rakendusjuhiste elluviimise ja töökorralduse eest. Nõustajate ja büroojuhatajate kaasamine võimaldas kaaluda erinevaid vaateid, saada mitmekülgset informatsiooni ning mõista sanktsioonipõhiste sekkumiste rolli erinevatest perspektiividest vaadelduna.

Uuringusse kutsuti nõustajad Tondi ja Tähesaju büroost, kellel on vähemalt kaheaastane töökogemus sanktsioonipõhiste meetmete rakendamisel ning valmisolek jagada oma kogemusi ning praktikaid reflektiivsel moel. Nõustajate vastavus töökogemuse kriteeriumile selgitati välja uuringukutsele eelnenud pöördumise käigus. Kutse saanud töötajatele selgitati uuringu teemat, eesmärki ja meetodit. Ahmad ja Wilkins (2025, lk 1465) on selgitanud, et antud viis võimaldab tagada, et osalejad olid uuringus vabatahtlikult ja teadlikud osalemise eesmärgist ning neil oli piisavalt informatsiooni, et teha teadlik otsus osalemise kohta.

Kutse (vt lisa 1) saadeti kahele büroojuhatajale ning kümnele töötukassa nõustajale. Büroode võrdluse tagamiseks kaasati mõlemast viis nõustajat, kes tegelevad igapäevaselt töötute nõustamisega ning kelle töö hõlmab aktiivsustingimuste täitmise jälgimist ja tingimuste mittetäitmisel sanktsioonipõhiste otsuste rakendamist.

Uuringu läbiviimiseks esitati 15.12.2025 taotlus andmete väljastamiseks teadustegevuse eesmärgil töötukassa e-posti aadressil: info@tootukassa.ee. Töötukassa siseauditi osakonna andmekaitse spetsialisti vastuse (17.12.2025) kohaselt oli uuringu läbiviijal õigus pöörduda otse nõustajate poole, kelle kontaktandmed on asutuse kodulehel avalikustatud. Uuringus osalemise eelduseks oli töötaja isiklik nõusolek ja konfidentsiaalsuskohustus. Nõusoleku andnud töötaja pidi tagama, et ei avaldata isikute ja koostööpartnerite tuvastamist võimaldavaid andmeid.

Intervjuud viidi läbi veebikeskkonnas MS Teams, mis võimaldas vestluse salvestamist ega seadnud piiranguid intervjueeritava asukohale. Videointervjuusid peetakse formaadilt kõige lähedasemaks tavapärasele kohtumisele, nende kvaliteeti hinnatakse vaid pisut madalamaks silmast-silma vestlustest. Lisaks võimaldab selline meetod kaasata osalejaid sõltumata asukohast, kuna ei pea arvestama vahemaa ega logistiliste piirangutega (Saarijärvi & Bratt, 2021, lk 393). Intervjuukava koostati tuginedes teaduskirjandusele, varasematele uuringutele (Busetto *et al.*, 2020, lk 3), käesoleva töö eesmärgile ning uurimisküsimustele. Intervjuu küsimused nõustajatele on esitatud lisa 2 ja küsimused Tallinna ja Harjumaa Tondi ja Tähesaju büroojuhtidele on lisa 3. Planeeritud kaheteistkümnest intervjuust viidi läbi üksteist poolstruktureeritud ja üks struktureeritud intervjuu. Töötukassa üks büroojuhataja ei olnud ajapuudusele viidates valmis osalema poolstruktureeritud intervjuus, kuid nõustus vastama kirjalikult täiendavate küsimuste esitamise võimaluseta struktureeritud intervjuu vormis. Küsimused saadeti e-kirjaga ning samal viisil saabusid büroojuhatajalt vastused.

Intervjuud viidi läbi ajavahemikus 18.02.2026 kuni 09.04.2026. Esimeses järjekorras tehti intervjuud nõustajatega ning seejärel büroojuhatajatega. Intervjuu toimumise ajad olid individuaalselt kooskõlastatud. Läbiviimise aeg ja kestus on toodud tabelis 3. Respondentide anonüümsuse tagamiseks ja identifitseerimise välistamiseks tähistati nõustajad koodidega TA1–TA5 ja TB1–TB5 ning büroojuhatajad koodidega BJ1–BJ2.

Intervjuude salvestamiseks küsiti eelnevalt uuritavate kirjalik nõusolek ning intervjuu alguses küsiti täiendav suuline kinnitus. Respondentidele selgitati intervjuu läbiviimise protsessi ning eesmärki, tagades vestluse toimumiseks turvalise keskkonna. Lisaks MS Teams keskkonna videosalvestusele, salvestati intervjuu isikliku telefoni salvestusfunktsiooni abil, et tagada tehniliste katkestuste korral salvestise olemasolu ning võimaluse andmete analüüsimiseks. Informeeritud nõusoleku vormid ja failid salvestistega asuvad kuni transkribeerimiseni parooliga kaitstud arvutis ning talletatakse lõputöö kaitsmiseni Tartu Ülikooli *OneDrive* pilvsalvestusruumis ja kustutatakse arvutist pärast käesoleva töö kaitsmist. Telefonist kustutati salvestised kohe pärast arvutisse ülekandmist ning käsikirjalised märkmed hävitati kohepärast transkribeerimist. Transkribeerimiseks kasutati keskkonda: tekstiks.ee (Olev & Alumäe, 2025).

Tabel 3. Intervjuude aeg ja kestus

Respondent	Intervjuu aeg	Ajakulu
TA5	18.02	35 minutit
TA4	20.02	48 minutit
TB2	12.03	47 minuti
TB1	06.03	40 minutit
TB5	27.02	60 minutit
TB4	22.02	59 minutit
TA3	22.02	58 minutit
TA2	26.02	50 minutit
TA1	28.02	36 minutit
TB3	01.03	60 minutit
BJ1	08.04	kirjalik vastus
BJ2	09.04	40 minutit

Intervjuud alustas autor usaldusliku ja turvalise õhkkonna kujundamiseks üldiste sissejuhatavate küsimustega. Igale osalejale rõhutati uuringus osalemise vabatahtlikkust ning teadustöö eetiliste põhimõtete järgimist, et respondent tunneks end oma kogemuste jagamisel kindlalt. Järgmisena küsiti nõusolekut intervjuu salvestamiseks ning kinnitati, et salvestisi käsitletakse anonüümselt ning salvestised kustutatakse arvutist kohe pärast transkribeerimist tekstiks.ee keskkonnas. Sissejuhatava osa käigus tutvustas autor ennast, magistritöö teemat ja eesmärki ning andis ülevaate intervjuu läbiviimise korrast. Kui intervjuueeritav oli saanud vastused küsimustele uuringu kohta, alustati põhiküsimustega.

Keskmine intervjuu kestus oli 50 minutit, lühim intervjuu kestis 35 minutit. Intervjuude transkribeeritud tekst moodustas 171 lehekülge, millest pärast mittevajalike korduste, sidesõnade ja struktuuri korrastamist jäi 122 lehekülge. Korrastatud materjal loeti korduvalt üle ja andmed kategoriseeriti vastavalt uuringu eesmärgile.

Käesoleva uuringu andmete analüüsimeetodiks valiti reflektiivne temaatiline analüüs (ingl *reflexive thematic analysis*). Järgides Braun ja Clarke'i (2019, lk 591) lähenemist on temaatiline analüüs laialdaselt kasutatud kvalitatiivse andmeanalüüsi meetod, mis võimaldab süstemaatiliselt tuvastada, analüüsida ja kirjeldada andmestikus esinevaid mustreid ja teemasid. Reflektiivne temaatiline analüüs erineb teistest temaatilise analüüsi variantidest selle poolest, et see rõhutab uurija subjektiivsust ning uurimisprotsessi iteratiivset ja paindlikku olemust (Braun & Clarke, 2019, lk 594). Protsess ei ole rangelt lineaarne, vaid võimaldab analüüsi käigus tagasipöördumist ja täiendamist vastavalt tekkinud uutele arusaamadele (Busetto *et al.*, 2020, lk 4). Andmete analüüs viidi läbi käsitsi kodeerides. Andmete analüüsimisega alustati pärast intervjuude läbiviimist, transkriptsioonide korrastamist ning läbitöötamist.

Andmete analüüsi käigus läbitakse etapid: tutvumine andmetega, esialgne kodeerimine; esialgsete teemade genereerimine; teemade ülevaatamine; teemade defineerimine ja nimetamine ning analüüsi tulemuste kirjutamine (Braun & Clarke, 2019, lk 593). Esimeses etapis tutvuti andmetega ning loeti transkriptsioonid kaks korda läbi ning tehti märkmeid korduste kohta, huvitavate märkamiste ja vastuolude kohta. Teises etapis toimus esialgne kodeerimine, märkides tabelis lühikesed andmepõhised koodid. Edasi jõuti teemade genereerimiseni, koondades sarnased koodid rühmadesse. Neljandas etapis toimus teemade ülevaatamine ja kontroll, kas kolmanda etapi teemad on andmetes olemas ja piisavalt esindatud. Viiendas etapis defineeriti iga teema analüütiline tuum ja sõnastati, mida teema uurimisküsimuse kontekstis väidab ning anti teemale seda väidet peegeldav nimi. Kuuendas etapis kirjutati tulemused välja analüütiliste narratiividena, kus uurija üldistused on esitatud koos valitud tsitaatidega intervjuudest. Kogu materjali kodeerimisel rühmitati sarnased koodid alakategooriatesse, täpsustades ja vajaduse korral ühendades neid nii, et andmete sisu ja tähendus ei kaoks. Kodeerimisprotsessi tulemusena kujuneb struktureeritud kodeering, mida esitatakse

näiteks koodipuu kujul (Vears & Gillam, 2022, lk 122). Magistritöö autori koostatud koodipuu on toodud lõputöö lisas 4.

Tulemuste esitamisel on tsitaatidest eemaldatud respondendi identifitseerimist võimaldav või uurimisküsimuse seisukohast ebaoluline teave, mis on asendatud tähisega /.../

2.3. Uuringu tulemused

2.3.1. Sanktsioon kui käitumise tingimuslik mõjutaja

Sanktsioonipõhine tööturupoliitika on suunatud aktiveerima töötuid täitma tööotsingu kohustusi tööhõivesse jõudmiseks. Otsuste tagajärjed avalduvad viisis, kuidas sanktsioonipõhist otsust kommuniqueeritakse, selgitatakse ja mõistetakse. Sõltuvalt otsusest, isikust ja nõustamisviisist võib sanktsioonipõhist aktiveerimist tajuda tingimusliku mõjutusvahendina.

Sanktsioonipõhiste meetmete rakendamisel on teatud mõju kliendi käitumisele, kuid seda kirjeldatakse selgelt tingimusliku ja kontekstist sõltuvana. Sanktsioonipõhised meetmed ei toimi automaatselt ega ühetaoliselt. Tulemuslikkus sõltub eelkõige sellest, kas otsusele eelneb piisav selgitamine ning kas klient mõistab oma kohustusi (TA1–TA5, TB2, TB3). Tuuakse välja erinevused aktiivsustingimuste täitmata jätmise tagajärgede ametliku rolli ja tegeliku praktika vahel.

Korduvate rikkumiste puhul kirjeldab üks nõustaja sanktsioonipõhiseid meetmeid kui distsiplineerivat vahendit (TA1). Töötuna arvele võtmisel selgitatakse inimesele õigusi ja kohustusi juba esimesel kohtumisel:

„/.../ kui on selliseid kliente, kes ikkagi reeglina ei pea nendest kokkulepetest kinni, et siis see ikkagi väga, ütleme nii, et kutsub korrale. /.../ kui need asjad on selgeks räägitud ja konkreetselt praktikas ka aset leidnud, siis klient võib-olla ikkagi järgnevatel kordadel selles mõttes ei korda seda viga.“ (TB3)

Lühiajaline sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine, mis seisneb kas toetuse ühekordses peatamises või põhjuseta kokkulepitud tegevuse täitmata jätmises, ei pruugi samal ajal tähendada püsivat käitumise muutust (TA1–TA3, TA5, TB3). Mõnel juhul

inimene tegutseb aktiivselt pärast hüvitise peatamist, kuid seejärel kaob süsteemist: „Paar kuud oli jah selline tõsine ja tegeles aktiivselt nende tööotsingutega, kui ma talt raha ära võtsin. Aga siis ta lihtsalt üks hetk otsustas, et ta enam ei tule, et pole mõtet.“(TA5)

Märkimisväärne on, et tegelik mõju saavutati sageli ilma formaalse otsuseta, kus juba aktiivsustingimuste täitmata jätmise tagajärgede selgitamine pani inimese tegutsema. Respondent tõi välja kaks juhtumit, kus ühel juhul lahkus klient töötukassast omal soovil ning teise juhtumi puhul asus töötuna arvel olev klient omal initsiatiivil tegutsema ning tuli töötukassa bürosse kandideerimisdokumente täiendada, kui mõistis täitmata jätmise tagajärgi: „/.../ ma ei ole vaata teinud ühtegi sellist nagu puhast sanktsioneerivat otsust /.../. Pigem see, et sa ajadki kliendil selle olukorra nii ebamugavaks /.../ ja ta saab aru, et ta ei saa lihtsalt siin meie juures istuda.“ (TA1)

Nõustajate hinnangud sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise intensiivsusele varieeruvad. Respondendid TB2 ja TA1 leidsid sarnaselt, et leebem meede, näiteks toetuse ühekordne kümnapäevane peatamine, on tõhusam noorte ja majanduslikult haavatavate klientide puhul, kuna sissetuleku puudumine aktiveerib neid tegutsema, et olukorda muuta.

Juhtimistasand pakub nõustajate kirjeldustele tõlgenduse, mis erineb olemuslikult nõustajate endi perspektiivist. BJ1 defineerib sanktsioonipõhiseid meetmeid mitte käitumusliku mõjuvahendina, vaid kohustuste täitmise tagamise protseduuri osana. Respondendid tõid välja, et sanktsioonipõhised otsused ei ole seotud eesmärkidega, vaid tegemist on avaliku huvi argumendist tuleneva kohustuse fikseerimisega, mille kaudu tagatakse tööealise elanikkonna tööle rakendamine. BJ2 vastus lisab juhtimisvaatele korraldusliku mõõtme. Sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise võimalus on eelkõige nõustaja ressursside suunamine, mis koondab nõustaja fookuse neile klientidele, kes ka tegelikult tuge vajavad. Mõlemad bürojuhatajad asuvad seisukohale, et sanktsiooni eesmärk ei ole käitumise muutmine: BJ1 näeb seda protseduuri osana, BJ2 efektiivsust tagava tööriistana. Tähelepanu väärneb teema, mida kummalgi tasandil ei käsitleta. BJ1 ei käsitle sanktsioonipõhiste meetmete rolli ega inimese individuaalset konteksti, mida nõustajad pidasid määravaks. BJ2 lisab aga tasandi, mida nõustajad ise ei väljenda ning millest tõusetub küsimus, kelle huvides tingimuslikkus lõpuks toimib.

Andmete kõrvutamine näitab, et sanktsioonipõhiste meetmete rolli mõtestatakse erinevalt. Nõustajad kogevad seda tingimusliku ja kommunikatsioonist sõltuva tööriistana, mille tegelik mõju on varieeruv. Juhtimistasand ei käsitle sanktsiooni käitumuslikku eesmärki. BJ1 defineerib sanktsioonipõhiste meetmete rakendamist seadusest tuleneva kohustusliku protseduuri osana, BJ2 aga nõustaja töökorraldusliku meetmena. Seega peegeldab iga tasand erinevat institutsionaalset lähenemist. Nõustajad lähtuvad inimese individuaalsest reaktsioonist, BJ1 regulatiivsest vastavusest ning BJ2 organisatsioonilisest efektiivsusest.

2.3.2. Nõustaja kui toetaja või kontrollija

Sanktsioonipõhiste meetmete rakendamispoliitika ei määratle üksnes kliendi kohustusi, vaid see kujundab ka nõustaja rolli viisil, mis ei pruugi vastata nõustaja enda arusaamale heast tööst. Rollipinge tekitab vastuolu professionaalse identiteedi ja institutsionaalsete ootuste vahel. Nõustajad on kirjeldanud enda kogemust rolli muutusega kaasnevast rollipingest tabelis 4.

Tabel 4. Rollipinge vastajate kogemusena

Rollipinge	Vastajate arv
Järelevalvaja vs kontrollija	5
Kontrollija	1
Klientide käitumise muutus	4
Organisatsiooni esindaja	1

Rollipinge avaldub kõige selgemalt olukordades, kus sanktsiooni tuleb rakendada inimese suhtes, kellega on pikaajaline usaldussuhe üles ehitatud. TB4 kasutas kujundlikku kirjeldust, mis ilmestab seda vastuolu tabavalt:

„See on suhteliselt selline lapsevanema roll, kus mina siis pean võtma selle lapsevanema rolli ja klient siis peab olema lapse rollis ja ära kuulama. Et noh, ta on minu jaoks ikkagi ebameeldiv roll, kuna tegemist on täiskasvanud inimestega meil siin ju ikkagi.“

Antud metafoor on analüütiliselt oluline, kuna lapsevanema ja lapse suhe eeldab hierarhiat, mitte partnerlust. Nõustaja peab seega valima kahe vastuolulise rolli vahel, mida sama suhe samaaegselt eeldab. Kaks nõustajat (TB3, TB5) on sellega toime tulnud institutsionaalse identiteedi tugevdamise kaudu, rõhutades endale ja inimesele, et nende

roll on eelkõige organisatsiooni esindamine. Distantis aitab emotsionaalset koormust hallata, kuid rollipinget sisuliselt ei lahenda.

Emotsionaalne koormus ilmneb eelkõige tagantjärele mõtisklemise kaudu. TB3 tunnistab, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise otsus toob kaasa eneses kahtlemise: „/.../ ega seda väga, väga kerge südamega ei tee tegelikult. Et ta ikkagi toob kaasa võib-olla endasse vaatamise, et kas ma ikkagi olen ise kõik teinud.“

Respondent TA5 kogemus toob esile, kuidas sanktsioonipõhiste otsuste tegemisega võib harjuda ning need muutuvad aja jooksul töö loomulikuks osaks. Eelnev viitab teatud professionaalsele kohanemisele. Olukorraga kohanemise teeb keerulisemaks klientide rahulolematuse ja ärritumise, mis on respondentide sõnul toonud kaasa vaiete arvu tõusu ning taotlused nõustaja vahetuseks. Väljendatud on häirivaid sõnavahetusi. Need kogemused lisavad rollipingele isikliku turvalisuse mõõtme, mis ulatub kaugemale professionaalsest ebamugavusest.

Viis respondenti on toonud välja, et tajuvad rollimuutust, mis peegeldab laiemat institutsionaalset suunda. Tegemist ei ole üksikute keeruliste juhtumitega. TB5 sõnastas selle järgmiselt: „/.../ mina ise tunnen, et me oleme muutumas rohkem selliseks kontrollivaks ja sanktsioneerivaks. Et ei saa olla kohustus, et ma pean nüüd kasutama neid sanktsioone /.../ kogu aeg.“

Juhtimistasand kinnitab rollikonflikti olemasolu kaudselt, kuid eitab selle struktuurset iseloomu. BJ1 käsitleb toetusvajadust individuaalse juhtumipõhise aruteluna, märkides, et nõustaja saab vajaduse korral pöörduda vahetu juhi poole või osaleda koovisioonil. Rollipinget otseselt välja ei tooda. BJ2 tunnistab, et organisatsioonis toimunud muutused on toonud kaasa töötajate lahkumisi ning vastutus nõustajate vaimse tervise märkamise ja puhkusele suunamise küsimuses suunatakse juhtivkonsultandile. Pakutav lahendus on individuaalne, mitte struktuurne. Samal ajal raamistab BJ2 rolli kitsenemise positiivselt. Konkreetne fookus töö teemadele on organisatsiooniliselt selge ning peaks pikas perspektiivis nõustajate tööd lihtsamaks tegema. Seega kattuvad mõlema büroojuhataja seisukohad, et rollipinged on lahendatavad juhtimise ja individuaalse toe, mitte struktuuri muutmise kaudu. Oluline erinevus ilmneb selles, et nõustajate kirjeldused kujutavad rollinihet põhimõttelise vastuoluna, mida organisatsioon ei märka,

samas kui BJ2 positiivsus rolli selguse suhtes loob kontrasti: nõustajad tajuvad sama kitsendust sügavama probleemina kui juhtimistasand.

Ilmneb, et rollikonflikt on reaalne kogemus, mida juhtimistasand ei näe probleemina. Kümme nõustajat kirjeldavad toetaja ja kontrollija rolli vastuolu järjepideva pingena, millega kaasneb emotsionaalne koormus, klientide negatiivsed reaktsioonid ja küsimused professionaalse identiteedi üle. BJ1 taandab selle individuaalseks operatiivküsimuseks, BJ2 raamistab selle organisatsioonilise selgusena, mida nõustajad peaksid positiivsena vastu võtma. BJ2 kinnitus, et struktuurimuutused on viinud töölt lahkumiseni, annab rollipingele objektiivse mõõtme. Esile tuleb vastuolu, kus organisatsioon ootab nõustajalt efektiivset tööd aktiveerimismeetmete rakendamisel, kuid ei too rollipinget probleemina esile. Tähelepanuta jääb, et sama süsteem tekitab olukordi, mis võib mõjutada nii töötajate tööl püsimist kui ka töö kvaliteeti.

2.3.3. Sanktsioon kui töötuse tsükli näiline katkestaja

Sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise eesmärk on suunata töötaja oma kohustusi täitma ja tööturule liikuma. Praktikas ei pruugi see alati tähendada, et töötuse tsükkel päriselt katkeb. Mõnel juhul jätkub sama muster ning inimene liigub süsteemis edasi-tagasi, ilma et kohustuste täitmata jätmise tulemusena tehtud otsused tooksid kaasa püsiva muutuse.

Kõige sagedamini (TA3, TA4, TB1–TB5) mainitud probleem on arveloleku tsükkel, kus klient saab pärast kohustuste täitmata jätmist ja arveloleku lõpetamist kohe uuesti arvele tulla. Märgitud rakenduspraktika tõttu muutub sanktsiooni roll neutraalseks või olematuks. TA3 sõnastas vastuolu selgelt:

„Üks asi, mis on veel, teeb asja keeruliseks, et kui ma selle otsuse täna ära teen, siis see klient võib olla homme tagasi sinu juures. Et see kogu see vaev ja töö, mis mina näen, et see nagu nullitakse ära. Inimene on sinu juures tagasi ja sa hakkad otsast peale.“

TB2 märkis, et mõnel kliendil on suhtumine, et kohustusi võib ebakorrektselt täita, juba korduvaks mustriks kujunenud. TA3 küsis seoses arveloleku lõpetamisega retooriliselt: „Kui klient ei ole täna valmis tööle asuma, siis miks oleks ta seda homme?“ Nõustaja rõhutas, et kohustuste mittetäitmisel töötuna arveloleku lõpetamine ei muuda inimese

tegelikku valmisolekut ega töötuse aluseks olevaid takistusi. Respondent TB5 täheldas, et ranged sanktsioonid ei motiveeri kliente tööle minema, vaid põhjustab pigem seda, et inimene lõpetab üldse teenuse kasutamise ega võta ennast uuesti töötuna arvele: „/.../ega see ei ole neid motiveerinud kuidagi tööle minema, vaid pigem nad ei ole jah, nagu arvele tagasi tulnud.“ (TB5)

Oluline on välja tuua, et arveloleku lõppemine ei tähenda tööle rakendumist. Sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine nihutab inimese ühest olukorrast teise, kuid ei kaota töötuse põhjuseid. Probleemi süvendab töötuskindlustushüvitise loogika. Neli respondenti (TA3, TA4, TB4, TB5) tõid välja, et esmakordse rikkumise korral kaotab töötu kohe töötuskindlustushüvitise ja seda kogetakse ebaproportsionaalsena. Nõustajad märkisid, et eriti puudutab see pikaajalise tööajaloo inimesi, kes on esmakordselt töötukassasse pöördunud. Klient on töötuna uues ja keerulises olukorras ning võimalik, et ei ole jõudnud end piisavalt kohustustega kurssi viia. TB3 ja TA3 tõid lisaks esile, et terviseprobleemidega inimesed jäävad toetuse peatamisel majanduslikult keerulisemasse olukorda ning nende takistused tööhõivesse liikumisel on suuremad. Süsteemi struktuurset loogikat illustreerib toimetulekutoetuse küsimus. Tööleminek ei ole majanduslikult otstarbekas:

„/.../ ta ütlebki, et ma saan seda toetust ja siis ma ei peagi tööle minema ju, et mul on see toetus olemas ja et kui ma puhastusteenindajana lähen, ma pean tööd tegema ja saan samasugust palka kui see toimetulekutoetus.“ (TA4)

Eeltoodud näide kinnitab, et töötuse tsükli katkestamine eeldab enam kui üksiku sanktsioonipõhise meetme rakendamist – see eeldab võrgustikutööd. Respondendid (TA2, TA3, TB1, TB2) pidasid silmas koostööd kohalike omavalitsustega, kes maksavad toimetulekutetust ning suunavad inimese töötukassasse.

Juhtimistasand pakub nõustajate kirjeldustele erineva vaatenurga. BJ1 märgib, et Tallinna ja Harjumaa osakonnas ei koguta süsteemselt andmeid klientide arveloleku lõppemise kohta seoses kliendipoolsete rikkumistega. BJ2 tunnistab otse, et arveloleku lõpetamine ei katkesta töötuse tsükli. Klient saab mõne aja pärast tagasi arvele tulla, kuid eeldatakse, et sanktsioneeriva otsuse kogemus suunab tema edaspidist käitumist. BJ2 toob lisaks välja varasema institutsioonilise leebuse: „varem ei julgetud vajalikke otsuseid teha, mistõttu on tekkinud pikaajaliste töötute kuhjumine“. Mõlemad

büroojuhatajad on sarnasel positsioonil, et praegune praktika vajab aktiivsemat otsuste tegemist. BJ1 sõnastab formaalselt nõustaja kohustuse fikseerida rikkumised ja teha vajalikud otsused, BJ2 näeb lahendusena julgemat otsustamist. Kumbki büroojuhataja ei jaga nõustajate vaatenurka. Nõustajad väljendavad süsteemi nõrkusena olukorda, mis võimaldab inimesel, kelle suhtes oli tehtud sanktsioonipõhine otsus, end kohe taas arvele võtta. Tehtud otsus kaotab nii oma tähenduse.

Kogutud andmete kõrvutamine kinnitab töötuse tsükli katkestamise probleemi ja toob esile, et teemale lähenemine erineb. Nõustajad osutavad struktuursetele teguritele, nagu kohene uuesti arvele tulemise võimalus, toimetulekutoetuse ja töötushüvitise koostamistööhõivesse liikumisele ning töötuskindlustushüvitise lõppemine juba esmakordse rikkumise korral, mida peetakse eproportsionaalselt rangeks. Üks juhtidest (BJ2) tunnistab töötuse tsükli katkemise näilisust, kuid usub, et julge otsustamine muudab töötuse käitumist pikemas perspektiivis ning seostab seda eelkõige otsustusjulgusega.

2.3.4. Institutsionaalne raamistik ja nõustaja kaalutusõigus

Sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise otsused kujunevad institutsionaalses keskkonnas, mis seab nõustaja professionaalsele kaalutusõigusele omad tingimused ja piirid. Käsitletakse kolme omavahel seotud tegurit: bürookraatlik koormus, organisatsiooni tulemuseesmärgid ning juhipoelse toe kogemine. Koos loovad need tegurid keskkonna, milles nõustaja otsus ei peegelda alati tema professionaalset hinnangut inimese olukorra kohta.

Nõustajad (TA3, TA4, TB1–TB3) on toonud ühe institutsionaalse takistusena välja töötuna arveloleku lõpetamise otsuse koostamise ajakulu. Respondent (TA1) leidis, et põhjaliku otsuse dokumenteerimine nõuab inimese kogu töötuna arveloleku ajaloo läbitöötamist, teenustest keeldumise kirjeldamist ning täpset sõnastamist, mille juht peab üle vaatama. TB1 sõnastas teema ühe lausega: „Need otsused on nii ajamahukad, et praeguse töökorralduse juures me ei jõua teha neid.“

Toodi välja vastuolu, mis kaasneb otsuse koostamise ajakuluga. Toodi välja, et otsus, mille koostamine võib võtta terve tööpäeva, ei muuda olukorda, kuna otsuse järgselt saab klient järgmisel päeval uuesti arvele tulla (TB3). Eeltoodu tähendab, et

protseduuriline koormus on süsteemselt ebaproportsionaalne võrreldes sellega, mida otsusega tegelikult saavutatakse. Nõustaja investeerib olulisi ressursse otsuse koostamiseks, mille mõju süsteem ise neutraliseerib.

Lisaks bürokraatlikule koormusele kirjeldati survet täita eesmärke, mis on seotud sanktsioonipõhiste otsuste arvuga. TA2 sõnastas oma kogemuse otsekoheselt: „/.../ mõtlen /.../, et ma pean aasta jooksul selle mingi otsuse kuskil midagi ju ära tegema, sest meil on ju eesmärkidesse kirjutatud, mis on täitsa jabur tegelikult.“

Peeti vajalikuks võimalust teha sanktsioonipõhiseid otsuseid, kuid rõhutati, et samas peab säilima nõustaja professionaalne kaalutusõigus (TB5). Otsuste tegemine ei või olla eesmärgi täitmisest lähtuvalt mõjutatud. Juhtkonnalt saadavat tuge toodi nõustajate poolt esile välja erinevalt. Viidati juhtide poolt antud vastuolulisele infole erinevatel aegadel (TB2) ja toodi esile büroode vahelisi erinevaid lähenemisi otsuste koostamist lihtsustavatele mallidele (TB1). Samas kinnitavad respondendid, et juhtide poole abi saamiseks pöördumisel saadakse alati vastused oma küsimustele. Märgatavat tuge juhtimistasandilt saadi nõustajapoolse sanktsioonipõhise otsuste tegemise järgselt, kui otsuse saanud inimene oli pöördunud selle vaidlustamiseks kohtusse (TB5).

TA1 täheldas lisaks, et institutsioon on aja jooksul muutunud rangemaks ja oodatakse seadusest tulenevate nõuete korrektset täitmist töötute poolt. Samuti eeldatakse nõustajatelt rohkem otsuseid, kui töötute poolt kohustuste täitmata jätmise ei ole mõjuva põhjusega. Eelnev viitab, et institutsionaalne kultuur kujundab sanktsioonipõhise aktiveerimise praktikat dünaamilisel viisil, mitte ainult reeglite kaudu.

Juhtimistasandi kirjeldus institutsioonilisest raamistikust erineb nõustajate kogemusest nii selles, mida mainitakse, kui ka selles, mida välja jäetakse. Üks büroojuht kirjeldas õigusaktide juhiseid ning ootust hinnata kohustuste täitmata jätmise põhjuseid adekvaatselt (BJ1). Korduvate rikkumiste korral on arveloleku lõpetamise otsus tavapärane ja sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise otsused ei ole eesmärgistatud. BJ2 avas raamistiku teisest küljest, rõhutades struktuurimuutust, mis tõi kaasa kaheastmeliselt ühetasandilisele nõustamisele ülemineku ning sellega kaasnenud selgema vastutuse ja otsustuste tegemise protsessi. Mahukate otsuste sisustamisel saab nõustaja tuge juhtivkonsultandilt. Kaebuste ja vaiete kohta andmete kogumine ning

kõrvutamine nõustajate lõikes on järelevalvemehhanism, mis on nõustajatele teada, kuid suures osas nähtamatu. Tuli ilmsiks, et vastavalt kogutud andmetele on nõustajatele tehtud hoiatusi (BJ2). Mõlemad bürojuhatajad rõhutavad seadusest tulenevate nõuete täitmise olulisust, kuid BJ2 toob esile andmete kogumise ja monitoorimise teema, mida BJ1 ei maini.

Andmete kõrvutamine toob esile, et institutsionaalne raamistik toimib eri tasanditel erinevalt. Nõustajad kogevad koormust, mis väljendub vajaduses koostada ajamahukaid haldusakte, organisatsioonipoolset tulemusootust ning ebaühtlast juhtimistasandi tuge. Bürojuhatajad tunnistavad nõustajatele seatud ootusi. Tuuakse välja soovitus pöörduda toetuse saamiseks vahetu juhi poole ning kasutada kovisiooni (BJ1). Selgub, et toimub nõustajate suhtes esitatud kaebuste ja vaiete monitoorimine, millel võib olla tagajärg nõustaja kaalutusõigusele (BJ2). Institutsionaalne ootus mõjutab sanktsioonipõhist aktiveerimispraktikat, mis suunab nõustaja otsustusruumi ning tema kaalutusruum jääb väiksemaks.

2.3.5. Nõustaja professionaalne otsustusruum aktiveerimispraktikas

Uuringus kaardistati erinevaid praktikaid, mida nõustajad rakendavad sanktsioonipõhiste meetmete alternatiivi või täiendusena. Selgitati välja, milline teenus või lähenemine töötab. Kas nõustaja tegutseb üksnes reeglite põhjal ja kuidas leitakse tasakaal institutsionaalse ootuse, nõustaja töökoormuse ja töötuna arveloleva inimese ootuse vahel.

Levinud praktika on vahetu kommunikatsioon, mille eesmärk on luua inimesele teadmine, millised on kohustuste täitmata jätmise tagajärjed ilma formaalse otsuseta. TA2 kirjeldas, kuidas ta saavutab motiveeriva tulemuse läbi sihipärase vestluse:

„/.../ ajadki kliendil selle olukorra nii ebamugavaks, on ju, ja ta saab aru, et ta ei saa lihtsalt siin meie juures istuda /.../. Et, ta ütlebki, et ta lõpetab omal soovil selle ära, et noh, ma ei peaks hakkama mingisuguseid otsuseid siin tegema.”

Sarnane tulemus on saavutatud ka järjepideva nõustamise ja otsese vestluse kaudu, kus tulemus saavutati ilma formaalse sanktsioonita ning klient läks lõpuks tööle (TB4). Rõhutatud on usaldusliku kliendisuhete rolli kui ennetavat tegevust. Avatud

kommunikatsiooni puudumisel tooks see kaasa vajaduse rakendada sanktsioonipõhist aktiveerimist (TB5). Kui koostöö on sisuline ja suhtlus usaldusväärne, ei teki vajadust teha arveloleku lõpetamise või toetuse peatamise otsust. See viitab, et kommunikatsioonistrateegia ei ole üksnes taktikaline vahend, vaid peegeldab nõustaja laiemat arusaama aktiveerimise olemusest.

Teiseks strateegiaks on võrgustikutöö, mida nõustajad rakendavad eriti keerulisemate juhtumite puhul ning kolm nõustajat (TB3, TA3, TB4) tõstsid esile oma positiivsed kogemused. TB1 kirjeldas kolmepoolseid kohtumisi kui vahendit, mis tagab info ühtsuse ja välistab inimese võimaluse esitada erinevates asutustes vastuolulisi selgitusi: „.../ kolmepoolse kohtumise mõte on, et inimene, et kõik on ühes infoväljas, et ta ei saa rääkida ühes organisatsioonis ühte juttu, teises kolmandat.“

Toodi esile edukas koostöö rändekeskusega, mis viis alternatiivse lahenduseni ning klient sai toetatud ja vajaliku abi ilma sanktsioonipõhise aktiveerimiseta (TA3). Tehti ettepanek kaasata kohalikke omavalitsusi veel aktiivsemalt, et ennetada toetuste saamise eesmärgil töötuna arveloleku staatuse jätkumist (TA4). Need näited kinnitavad, et nõustajad mõtestavad aktiveerimist laiemas institutsioonidevahelise võrgustikutöö osana, mitte üksnes kahepoolse suhtena nõustaja ja inimese vahel.

Kolmas otsustusruumi väljendus on kaalutusõiguse teadlik ja individualiseeritud rakendamine. Inimese vajaduste arvestamine ning mõistmine iga konkreetse juhtumi korral on selgelt väljendatud põhimõte: „.../tuleb ära tunda, kes see klient on, kas ma panen teda peale sanktsioneerimist halvemasse seisu või pigem see panebki teda liigutama.“ (TA4) Nõustaja hindab iga klienti eraldi ning teeb otsuse mitte formaalsete reeglite järgimise, vaid individuaalse prognoosi alusel. Esile toodi sarnane dilemma osalise töövõimega klientide puhul, kelle ainus sissetulek on töövõimetoetus (TA3). Nõustaja kogeb keerulist otsust vajavas olukorras moraalselt pinget sanktsioonipõhise meetme rakendamise ja inimese tegeliku olukorra vahel. Nõustajad (TB4, TB5) rõhutasid, et sellistel juhtudel peaks töölemineku otsus jääma kliendi enda teha.

Juhtimistasand mõtestab nõustaja professionaalset otsustusruumi viisil, mis erineb nõustajate kirjeldustest olemuslikult. Samuti lahknevad BJ1 ja BJ2 lähenemised omavahel. BJ1 ei kajasta nõustajate kirjeldatud praktikaid. Tuuakse välja ettepanek

kasutada olemasolevaid aktiveerivaid meetmeid rohkem, mis peegeldab institutsionaalset arusaama, rõhutamata nõustaja professionaalset kapitali. BJ2 tunnistab otsustusruumi vajadust, kuid raamib selle organisatsiooni ootusena: “nõustaja peab julgema otsustada, kuna tema töökoormus sõltub otseselt sellest, mida ta inimesega teeb”. Juhtimistasandi vaates langeb vastutus portfelli haldamise osas nõustajale ja tegemist ei ole töökorraldusliku küsimusega.

Uuringu tulemustest nähtub, et nõustajad kasutavad oma töös professionaalselt erinevaid praktikaid, mis on institutsionaalselt vähe märgatud. Kasutusel on kommunikatsioonipõhised lähenemised, võrgustikutöö, individuaalne kaalutusõigus, mis toimib sanktsioonipõhise lähenemise rakendamise alternatiivina. BJ2 mõonab seda kaudselt. Ta sõnastab nõustajate poolt kasutatavad praktikad kohustusena täita õigusaktidest tulenevaid nõudeid tulemuslikult, mitte professionaalse arenguna.

Respondentide vastustest tuli esile, et nõustaja ei tegutse üksnes reeglite põhjal, vaid peab leidma igapäevase tasakaalu süsteemi võimaluste, institutsionaalse ootuse ja inimese keerulise olukorra vahel. Sellistes tingimustes tõuseb fookusesse tema professionaalne otsustusruum ning oskus valida sobivaim lähenemisviis. Eristus vajadus kasutada erinevaid strateegiaid ja võimestada klienti ka väljaspool formaalset reeglistikku. Ebaselgeks jäi, kuidas tasakaalustatakse juhtimistasandi ootused, nõustajate töökoormus ja tegelik töökorraldus.

2.4. Arutelu, järeldused ja ettepanekud

Käesolevas peatükis võrreldi magistritöö teoreetilise osa olulisemaid leide uuringu tulemustega, sidudes need teoreetilise raamistikuga, toodi välja ühisosad ja erinevused. Järelduste põhjal esitab autor ettepanekud töötukassa Tallinna ja Harjumaa osakonna büroojuhatajatele sanktsioonipõhiste meetmete rakenduspraktikate parendamiseks.

Teoreetilises osas käsitleti sanktsioonipõhiste meetmete rakendamist aktiveeriva sotsiaalpoliitika osana, kus toetuse saamine seotakse kohustuste, tööotsingute ja vajaduse korral sanktsioonidega. Sellist lähenemist kirjeldavad Knotz (2021, lk 2011), Clasen ja Mascaro (2022, lk 489), Horn jt (2023, lk 2138) ning Raffass (2017, lk 350) kui nõudlikku või karistuslikku aktiveerimist, mille eesmärk on suunata inimest

tööturule võimalikult kiiresti. Käesoleva uuringu tulemused kinnitavad selle loogika olemasolu töötukassa rakenduspraktikas. Seega leiab kinnitust teoreetiline seisukoht, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine täidab aktiivsustingimuste jõustamise funktsiooni. Samas ei kinnita uuring, et aktiivsustingimuste mittetäitmise tulemusena tehtud otsused toimiks iseseisva ja ühetaolise aktiveeriva mehhanismina. Cheetham jt (2019, lk 7) toob esile, et kohustuslikud nõuded ja karistusmeetmed kahjustavad taotlejate heaolu ega toeta inimeste tööleasumist. Tulemus sõltub peamiselt sellest, kas inimene mõistab kohustusi, kas talle on kohustuste mittetäitmise tagajärgi selgitatud. Arni jt (2022, lk 126) uuringu tulemustest nähtub, et nõustajate lähenemine võib suunata töötute käitumist ja aktiveerida tööotsinguid sõltuvalt kasutatud meetmetest. Järelikult ei seisne aktiivsustingimuste mittetäitmise tõttu tehtud otsuste praktiline mõju ainult õiguslikus tagajärjes, vaid eelkõige nõustamisprotsessis, mis sellele eelneb.

Teoreetilise osa allikate võrdlemisel uuringu tulemustega ilmneb oluline erinevus tingimusliku ja võimestava aktiveerimise vahel. Horn jt (2023, lk 2138–2139) eristavad karistuslikku aktiveerimist, kus rõhk on kohustustel ja sanktsioonipõhistel meetmetel, ning võimestavat aktiveerimist, kus rõhk on teenustel, nõustamisel ja töövahendusel. Uuringu tulemused näitavad, et töötukassa nõustajate igapäevatöö paikneb nende kahe rolli vahel. Õiguslik raamistik suunab nõustajat kontrollima kohustuste täitmist, kuid tegelik tulemuslikkus tekib sageli siis, kui nõustaja kasutab aktiivsustingimusi võimestava vestluse osana. See tähendab, et sanktsioonipõhise meetmete rakendamine ei ole praktikas ainult negatiivne meede, vaid selle tähendus sõltub sellest, kas see seotakse toetava nõustamise, tööotsingu selgitamise ja kliendi olukorra mõistmisega. Kui sanktsioonipõhine otsus jääb üksnes formaalseks haldusotsuseks, on selle mõju nõustajate hinnangul nõrk ja ajutine. Kui see on osa selgest nõustamisprotsessist, võib see olla tööotsinguid aktiveeriv.

Uuringu tulemus täpsustab aktiveeriva sotsiaalpoliitika käsitlust. Eleveld (2017, lk 277) ning Immervoll ja Knotz (2018, lk 17) on rõhutanud, et toetuste tingimuslikuks muutmine peaks vähendama passiivset toetuste saamist ja tugevdama inimese aktiivset panustamist. Uuringu tulemuste põhjal võib väita, et formaalne tingimuslikkus loob küll raami, kuid tegeliku aktiivsuse kujunemine sõltub nõustaja suutlikkusest muuta kohustused inimese jaoks arusaadavaks ja seostada need tema olukorraga. Tagajärgede

selgitamine ja ebamugava olukorra nähtavaks tegemine aktiveerib klienti tegutsema või süsteemist lahkuma. Raffass (2017, lk 350) märgib, et sanktsioonidel põhinev aktiveerimine hõlmab meetmete kogumit, mille puhul töötuid suunatakse käitumist muutma sanktsioonide mõjul. Sellest järeldub, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise kõige mõjusam osa on otsuse võimaluse selge ja professionaalne kommuniqueerimine.

Samas ilmnes uuringus selgelt sanktsioonipõhiste meetmete piiratus. Wolf (2024, lk 1531), Cheetham jt (2019, lk 7) ning Casey (2025, lk 112) on osutanud, et sanktsioonid võivad küll lühendada toetusel oleku aega või suurendada lühiajalist liikumist tööturule, kuid ei taga püsivat ega kvaliteetset tööhõivet. Pattaro jt (2022, lk 611) uuring toob välja, et kriitikute arvates võivad sanktsioonid olla inimeste tööturule siirdumise mõjutamiseks ebaefektiivsed või isegi mitmel moel kahjulikud. Käesoleva uuringu tulemused on selle seisukohaga kooskõlas. Nõustajad tõid korduvalt esile, et arveloleku lõpetamine või toetuse peatamine ei tähenda automaatselt tööle asumist. Inimene võib süsteemist kaduda, tulla uuesti arvele või jätkata samade probleemidega. Seega võib sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine lõpetada töötuna arveloleku, kuid mitte tegelikku töötuse tsüklit. Selline eristus on oluline, sest arveloleku lõppemine kohustuste mittetäitmise tõttu ei ole samaväärne tööerakendumisega ega kajasta tööhõivepoliitika tegelikku tulemuslikkust.

Sama järeldus aitab tõlgendada ka Fossati (2018, lk 77, 90) käsitletud avaliku suhtumise küsimust. Riikides, kus töötus seotakse tugevamalt individuaalse vastutusega, võib avalik toetus rangematele nõuetele olla suurem. Käesoleva uuringu tulemustest nähtub, et rakenduspraktikas on individuaalse vastutuse rõhutamine ainult üks osa pildist. Aktiivsustingimuste mittetäitmine oli küll osaliselt seotud inimese valikutega, kuid osa neist tuleneb ka keerulisest sotsiaalsest olukorrast. Seega ei saa sanktsioonipõhiste meetmete tulemuslikkust hinnata ainult põhimõttel „töötü peab ise vastutama“. Selline eristus on oluline ka juhtimistasandil, kuna tasakaalustatud nõustamise praktika kujundamine eeldab, et rakendatavad meetmed arvestavad nii individuaalse vastutuse kui ka töötü tegeliku olukorraga.

Eesti kontekstis muudab selle järelduse eriti oluliseks asjaolu, et Eesti kuulub OECD ja Euroopa riikide võrdluses rangemate aktiveerimisnõuete riikide hulka (Mroczka *et al.*,

2025, lk 8, 21–22). Tööturumeetmete seaduse (2023) § 9 ja § 12 loovad töötule selged kohustused ning sätestavad nende mittetäitmise tagajärjed. Tomingas (2024, lk 4) on toonud esile Eesti tööturumeetmete õigusliku reformi ning Mroczka jt (2025, lk 54) rõhutavad, et *de jure* rangus ei pruugi tähendada samaväärset *de facto* rakendamist. Uuring kinnitab seda vahet. Formaalne raamistik on range, kuid praktikas kujundavad rakendamist nõustajate kaalutusõigus, töökorraldus ja juhtimistasandi ootused. Seetõttu ei saa Eesti sanktsioonipõhist aktiveerimist hinnata ainult õigusaktide põhjal. Vajalik on mõista, kuidas range õigusraamistik tõlgitakse igapäevases nõustamistöös konkreetseteks otsusteks.

Eesti eripära seisneb lisaks selles, et rangeid aktiveerimisnõudeid rakendatakse suhteliselt madalate hüvitiste kontekstis. Mroczka jt (2025, lk 21–22) eristavad Eesti olukorda Põhjamaadest, kus pakutavad „heldemad“ hüvitised võivad olla seotud rangete aktiivsuse nõuetega, kuid sanktsioonide rangus ei ole samasugune. Käesoleva uuringu tulemused näitavad, et madala sissetuleku ja range sanktsioonipõhise aktiveerimise koosmõju võib muuta meetme eriti tugevaks majanduslikuks mõjutajaks, kuid mitte tingimata tulemuslikuks tööturumeetmeks. Kui inimene kaotab toetuse, kuid tema tööle asumise takistused ei kao, võib ta sattuda sügavamasse toimetulekuriski. Sellest tuleneb juhtimisalane vajadus käsitleda aktiivsuse nõuete mittetäitmisi mitte ainult õigusaktidest tulenevate kohustustena, vaid proportsionaalsuse küsimusena: mil määral on konkreetse inimese puhul sanktsioonipõhise otsuse rakendamine tööle liikumist toetav.

Aktiivsuse nõuete mittetäitmise korral rakendatavate sanktsioonipõhiste meetmete positiivsed aspektid ilmnisid uuringus eelkõige nendes olukordades, kus töötaja eiras korduvalt kokkuleppeid või ei mõistnud töötuna arveloleku sisulist tähendust. Aktiivsustingimuste mittetäitmise tagajärgede selgitamine võib muuta kliendi käitumist ning aidata eristada inimesi, kes vajavad sisulist tuge, ja neid, kes tegelikkuses ei olegi valmis tööotsingus osalema. See haakub Immervoll ja Knotz'i (2018, lk 3, 23) käsitlusega, mille kohaselt on aktiivsustingimuste rikkumisele järgnevad sanktsioonid osa hüvitiste tingimuslikkusest. Samuti leidub seos Fuchs'i jt (2023, lk 863–864) järeldusega, et rangemad tingimused võivad vähendada reservatsioonipalka ja suurendada tööpakkumiste vastuvõtmise valmisolekut. Uuringu tulemused näitasid, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine võib olla tulemuslik inimesele, kelle peamine

takistus on passiivne hoiak, ebapiisav arusaamine töötu kohustustest või madal valmisolek kokkuleppeid täita. Sama meede võib olla aga ebaefektiivne inimesele, kelle takistused on seotud tervise, vähese riigikeele oskuse või toimetulekuraskustega.

Aktiivsustingimuste mittetäitmise korral rakenatavate sanktsioonipõhiste meetmete negatiivsed aspektid seostusid uuringus eelkõige kolme teemaga. Usaldussuhte nõrgenemine, kliendi teenuselt kadumine ning nõustaja rollipinge. Enesemääratlusteooria järgi toetavad autonoomia, kompetentsuse ja seotuse kogemus inimese sisemist motivatsiooni, samas kui väline surve, karistus ja kontroll võivad motivatsiooni nõrgendada (Ryan & Deci, 2020, lk 1–2). Van Hooft jt (2021, lk 685) on samuti märkinud, et väline surve võib halvendada tööotsingu kvaliteeti ja vähendada sobiva töökoha leidmise tõenäosust. Uuringu tulemused toetavad seda käsitlust. Sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine võib panna inimese ajutiselt tegutsema, kuid kui seda kogetakse ebaõiglasena, ei suurenda see sisemist motivatsiooni tööle liikumiseks. Mõnel juhul suunab see inimest töötuna arvelolekut lõpetama. Sellisel juhul saavutab süsteem formaalse eesmärgi ehk arveloleku lõppemise, kuid ei täida sisulist eesmärki ehk inimese tööle siirdumist ja tööhõives püsimist.

Enesemääratlusteooria aitab tõlgendada ka nõustajate kogemust. Guo ja Chelliah (2024, lk 1916) rõhutavad, et töömotivatsiooni kujunemisel on oluline mõista töötaja autonoomiat ja professionaalset sooritust toetavaid tingimusi. Maxwell ja Riley (2017, lk 484) toovad välja, et kõrged emotsionaalsed nõudmised võivad suurendada kontrollitud regulatsiooni ja vähendada heaolu. Uuringu tulemustes väljendus see nõustajate rollipingena. Nõustajad tajusid end samaaegselt toetaja ja kontrollijana. Ühelt poolt peab nõustaja looma usaldusliku suhte, mõistma kliendi takistusi ja pakkuma teenuseid. Teiselt poolt peab ta jälgima kohustuste täitmist ning fikseerima rikkumised. Vastuolu ei ole ainult individuaalne ebamugavus, vaid puudutab teenuse kvaliteeti. Kui nõustaja tunneb, et tema roll nihkub toetajast kontrollijaks, võib nõustamissuhe muutuda hierarhiliseks ning klient võib tajuda koostöö puudumist.

Ühes intervjuus kasutatud lapsevanema ja lapse rolli metafoor on sisuliselt olulise tähendusega. Clegg (2025, lk 119) käsitles töötuse mõistega seotud keelekasutust ning näitas, et terminoloogia võib kanda ideoloogilist tähendust. Samuti näitavad käesoleva uuringu tulemused, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine võib muuta

täiskasvanud kliendi ja nõustaja suhte ebavõrdseks. Kui inimene ei ole enam partner, vaid kontrollitav, võib nõustamise eesmärk nihkuda toetamiselt käitumise kontrollimisele. Märgitud rollinihe haakub Raffass'i (2017, lk 350) käsitlusega, mille järgi võivad sanktsioonid mõjuda psühholoogilise survena. Samas näitavad nõustajate kogemused, et surve ei mõjuta üksnes klienti, vaid ka otsuse tegijat. Sellega võivad kaasneda eneses kahtlemise, klientide rahulolematuse ja nõustaja vahetamise taotlused.

Institutsionalismi vaatenurgast on uuringu tulemused eriti kõnekad. Amis jt (2018, lk 1133–1134) käsitluse järgi kujuneb ebavõrdsus organisatsioonides makro-, meso- ja mikrotasandi koostoimes. Sahnoun ja Abdennadher (2023, lk 734) rõhutavad, et aktiivsete tööturupoliitikate mõju sõltub institutsioonide toimimisest ja rakendusviisist. Uuringu tulemused näitavad, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise tulemuslikkus ei sõltu ainult kliendi käitumisest, vaid samuti sellest, kuidas organisatsioon nõustaja otsustusruumi kujundab. Esile toodi töökoormuse- ja korraldusega seotud teemad. Need tegurid kujundavad olukorra, kus sanktsioonipõhine otsus ei ole ainult individuaalne professionaalne hinnang, vaid institutsionaalselt suunatud tegevus.

Grandia jt (2020, lk 376, 382) ja Rákoczyová jt (2025, lk 154) on rõhutanud nõustajate rolli ning näidanud, et rakenduspraktikas võivad ranged reeglid leeveneda nõustajate kaalutusõiguse kaudu. Uuringu tulemused kinnitasid, et nõustajad kasutavad erinevaid strateegiaid, mis jäävad formaalse sanktsioonipõhise meetme ja toetava nõustamise vahepeale. Selline praktika näitab nõustajate professionaalset kapitali. Nad ei täida üksnes seadusest tulenevaid kohustusi, vaid hindavad, kas aktiivsuse nõuet mittetäitmisel tehtav otsus aitab inimest tööle või paneb halvemasse olukorda. Siin leiab toetust Arni jt (2022, lk 126) järeldus, et tööotsingute edukus ei sõltu üksnes toetavast või piiravast poliitikast, vaid nende rakendamise viisist. Samuti haakub uuringu järeldus Arni jt (2025, lk 7) tähelepanekuga, et leebemad meetmed võivad mõnel juhul aktiveerida, samas kui rangemad sanktsioonid võivad seostuda ebasoodsamate valikutega.

Hamann ja Bertel (2018, lk 395) kirjeldavad, kuidas tööandjad võivad institutsionaalse töö kaudu kujundada reegleid ja praktikaid. Uuringu tulemustest selgub, et juhtimistasand käsitleb aktiivsustingimuste mittetäitmise tagajärjel tehtud otsuseid kui

seadusest tulenevate kohustuste täitmist ja avalikku huvi, mis kujundab nõustajate praktikaid. Sahnoun ja Abdennadher`i (2023, lk 734) kohaselt võimaldab institutsionalismi teoreetiline lähenemine analüüsida, kuidas organisatsioonide struktuur ja toimimisviisid kujundavad aktiveerimispoliitika rakendamist praktikas. Eeltoodu kinnitab uuringu tulemuste leidu, et institutsiooni ootused kujundavad seda, kuidas nõustaja oma tööd teeb.

Uuringu tulemused võimaldavad kriitiliselt hinnata avalike tööturuteenuste liikumist pikaajaliselt karjääriloelt kohustuste täitmise kontrolli ja kiirelt tööle suunamise poole (Whelan, *et al.*, lk 200). Eesti range aktiveerimisraamistik võib kujundada lähenemist, kus ainus eesmärk on suunata inimene kiiresti tööle Piirits`a (2018, lk 13), Kallaste jt (2022, lk 6, 31) ja Trumm`i jt (2018, lk 22) käsitlused näitavad, et Eesti tööturumeetmete eesmärk ei ole ainult töötuse vähendamine, vaid ka tööhõives püsimise toetamine. Uuringu tulemustest ilmnis, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine seda eesmärki ei taga. Kui aktiivsustingimuste täitmiseks võtab inimene vastu sobimatu või madala kvaliteediga töö, võib tema tööhõives püsimine jääda küsitavaks. Leid seostub Pattaro jt (2022, lk 644) ning Wolf`i (2024, lk 1545) tähelepanekutega sanktsioonide võimalikest negatiivsetest pikaajalistest mõjudest töö kvaliteedile ja stabiilsusele.

Institutsionaalse ebavõrdsuse vaatenurgast on oluline, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine ei mõju kõigile gruppidele ühtemoodi. Pohlani (2024, lk 13) järgi on töökaotuse püsivad negatiivsed mõjud tugevamad halvema tööturupositsiooniga inimestel. Uuringu tulemused kinnitavad, et terviseprobleemidega või toetustest sõltuvad inimesed võivad sanktsioonipõhise otsuse tagajärjel sattuda veelgi raskemasse olukorda. Holcomb jt (2023, lk 596) toovad välja, et sanktsioonipõhiste meetmete rakendamisel võivad esineda erinevused sõltuvalt kliendi taustast. OECD (2021, lk 25) on Eesti puhul rõhutanud haavatavamate sihtrühmade kaasamise ja võrgustikutöö vajadust.

Töötuse tsükli näilise katkestamise teema seostub laiema tööturu ja sissetulekute küsimusega. OECD (2022, lk 170) on toonud esile tööandjate mõju palkade ja tööhõive kujunemisele ning Hamann ja Bertel (2018, lk 395) on kirjeldanud, kuidas institutsionaalsed praktikad võivad luua juurdepääsu odavale tööjõule. Uuringu

tulemustest ilmnes, et osa inimesi ei näe madalapalgalisel tööl majanduslikku mõtet, kuna toimetulekutoetus annab sarnase sissetuleku. Sellisel juhul ei saa sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine üksi muuta tööd atraktiivseks. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (International Labour Organization, 2024, lk 14), OECD (2019, lk 3, 14) ja OECD (2020, lk 12) käsitlused tööturu muutustest, ebavõrdsusest ja kriisidest aitavad mõista, miks võib sanktsioonide mõju olla majanduslikult keerulises olukorras piiratud. Kui töötingimused, palk ja inimese tegelikud võimalused ei toeta püsivat tööhõivet, võib sanktsioonipõhiste meetmete rakendamine küll käitumist suunata, kuid ei lahenda tööturu struktuurseid probleeme. Juhtimistasandil tähendab see vajadust tugevdada koostööd võrgustikutöö partneritega. OECD (2021, lk 25) on rõhutanud kohaliku tasandi koostöö vajadust, võrgustikutööd, mis muutub otseselt rakendatavaks. Uuringu tulemused kinnitavad, et võrgustikutöö tulemusena leitakse lahendused keerulises olukorras inimesele ning ühine inforuum tagab võimaluse töötu paremaks toetamiseks.

Uurimisküsimused leidsid vastuse ning tulemused näitavad, et aktiivsusnõuete mittetäitmise korral rakendatavad sanktsioonipõhised meetmete roll ei ole praktikas üheselt tööturule liikumist tagav meede, vaid selle mõju sõltub otsuse kommunikatsioonist, nõustaja professionaalsest kaalutlusest, kliendi sotsiaal-majanduslikust olukorrast ja organisatsiooni töökorraldusest.

Esimene uurimisküsimus käsitles sanktsioonipõhiste meetmete positiivseid ja negatiivseid aspekte nõustajate vaates. Tulemustest selgus, et positiivsed aspektid on seotud kohustuste selgitamise, töötü vastutuse rõhutamise ja nõustaja töö fookuse hoidmisega. Positiivne tulemus on tõenäolisem siis, kui kliendil on olemas tööle asumise eeldused, kohustuste rikkumine on seotud pigem hoiakute või passiivsusega ning nõustaja on tagajärgi selgitanud. Negatiivsete aspektidena nimetati, et sanktsioonipõhise otsuse tulemus võib jääda lühiajaliseks, usalduslik suhe võib lõppeda ja kliendi vastupanu kasvada. Keskse järeldusena saab välja tuua, et sanktsioonipõhiste meetmete roll ei ole otsene ega automaatne – tegemist on vahendiga, mille tulemus sõltub kliendi olukorrast, nõustaja otsustusruumist ja institutsionaalsest raamistikust.

Teine uurimisküsimus käsitles seda, kuidas bürojuhatajad kirjeldavad sanktsioonipõhiste meetmete rolli töötute tööhõivesse jõudmisel ja seal püsimisel.

Büroojuhatajate vaates on sanktsioonipõhiste meetmete roll eelkõige õigusliku korra ja töökorralduse tagamine. Aktiivsuse nõuete mittetäitmise tagajärjel tehtud sanktsioonipõhised otsused tagavad kohustuste täitmise, avaliku huvi järgimise ja nõustaja tööressursi parema suunamise. Sanktsioonipõhiseid meetmeid ei nähta käitumise muutmise vahendina, vaid juhtimistasandi vaates õigusaktide täitmisena, sellest tulenevate otsuste tegemisena ja vajadusel nõustaja toetamisena. Sanktsioonipõhiste meetmete roll töötute tööhõivesse jõudmisel ja seal püsimisel jäi osaliselt vastuseta, kuna andmeid sanktsioonipõhiste meetmete järgse tegevuse kohta töötukassa ei kogu. Samas viitab uuring, et nendega seostub töötuse tsükli näiline katkemine.

Uuring võimaldas analüüsida sanktsioonipõhiste sekkumiste rolli töötute tööhõivesse siirdumisel ja tööhõives püsimisel ning leida rakenduspraktikate parendamise võimalusi. Töö keskne järeldus on, et aktiivsuse nõuete mittetäitmise korral rakendatavad sanktsioonipõhised meetmed toetavad tööhõivesse siirdumist ainult piiratud tingimustes. Selline lähenemine aitab tagada töötute kohustuste täitmise ja lühiajalise töotsingute aktiivsuse, kuid ei taga kliendi liikumist tööhõivesse ja seal püsimist. Püsivamat tulemust toetab sanktsioonipõhiste meetmete sidumine selge kommunikatsiooni, kliendi olukorra hindamise, toetavate teenuste ja võrgustikutööga. Teiseks järeldub uuringust, et otsuste tegemisel on keskne roll nõustajate professionaalsel kaalutusõigusel. Kolmandaks tuleb märkida, et eraldi tähelepanu vajab nõustajate rollipinge, mis avaldub nii töötajate heaolus kui ka vahetult nende töö kvaliteedis.

Eeltoodu põhjal teeb magistritöö autor töötukassa Tallinna ja Harjumaa büroode büroojuhatajatele alljärgnevad ettepanekud.

- Koostada nõustajatele kommunikatsioonijuhis, mille järgi selgitada töötuna arvel olevale inimesele kohustuste täitmise ja mittetäitmise tagajärgi.
- Korraldada nõustajate igakuiseid kohtumisi, kus jagatakse parimaid praktikaid keeruliste kliendijuhtumite lahendamisel.
- Töötada välja nõustajate tegevusjuhised koostöö ühtlustamiseks võrgustikutöö partneritega, mis reguleerib teabe jagamise korda ja võrgustiku kaasamise põhimõtteid keeruliste kliendijuhtumite korral.

Ettepanekud edastatakse bürojuhatajatele 2026 juunis e-posti teel. Kontaktid on leitavad organisatsiooni kodulehelt. Käesoleva uuringu tulemuste tõlgendamisel tuleb arvestada piirangutega. Uuring viidi läbi kahes Tallinna ja Harjumaa osakonna büroos ning uuringus osalejate valim oli eesmärgipärane, mistõttu ei saa tulemusi valimatult üldistada kõigile töötukassa büroodele ega kõigile nõustajatele. Samuti tuleb silmas pidada, et kuigi kaasati nii nõustajad kui ka bürojuhatajad, jäi klientide vaatenurk uuringust välja. Seetõttu kirjeldavad tulemused sanktsioonipõhist aktiveerimist rakendajate, mitte seda kogenud töötute perspektiivist. Teiseks vastas üks bürojuhataja kirjalikult ning erinevalt individuaalsest intervjuust teise bürojuhatajaga puudus võimalus esitada talle täpsustavaid küsimusi. Kolmandaks tuleb kvalitatiivse uuringu puhul arvestada, et tulemused sõltuvad osalejate kogemustest, tõlgendustest ja uurija analüütilisest üldistusest.

KOKKUVÕTE

Viimastel aastakümnetel muutunud tööturupoliitika ja majanduslik keskkond on toonud kaasa kasvava surve töötukassale suunata töötud võimalikult kiiresti tööhõivesse. Levinud on lähenemine, mille kohaselt töötushüvitise saamine eeldab aktiivset tööotsingut, kohustust kandideerida sobivatele töökohtadele ning osaleda tööturuteenustel. Kokkulepitud tegevuste mittetäitmisega võidakse rakendada sanktsioonipõhiseid meetmeid, nagu näiteks toetuse maksmise peatamine või lõpetamine, teenuste katkestamine või töötuna arveloleku lõpetamine.

Käesoleva magistritöö teoreetilises osas anti ülevaade aktiveerimise rahvusvahelistest teoreetilistest käsitlustest. Avati aktiveerimise mõiste ja sekkumiste põhjused läbi erinevate riikide uuringutulemuste. Toodi välja sanktsioonipõhise aktiveerimise strateegiad ja rahvusvahelised praktikad ning Eesti tööturumeetmete kujunemine ja areng läbi valdkonda reguleeriva õigusraamistiku. Rahvusvahelises võrdluses vaadeldi Eesti kohta sanktsioonipõhiste meetmete rakendamisel Euroopas, mis näitas Eesti paiknemist rangeid aktiveerimisnõudeid rakendatavate riikide hulgas. Aktiveerimist vaadeldi kolme teoreetilise lähenemise kaudu. Aktiveeriva sotsiaalpoliitika käsitlus aitas mõista sanktsioonipõhiste sekkumiste loogikat ja nende rakendamise poliitilist konteksti, enesemääratlusteooria selgitas, kuidas välised piirangud mõjutavad töötute ja nõustajate motivatsiooni ning institutsionalismi teoreetiline lähenemine näitas organisatsiooni struktuuri ja toimimisviisi tagajärgi töötute aktiveerimisel ja nõustajate töökorralduses.

Aktiivse tööturupoliitika eesmärk on toetada töötute jõudmist tööhõivesse ning parandada tööturu toimimist. Töötushüvitiste saamine on seotud tööotsingu kohustusega ning kohustuste mittetäitmisega kaasnevad tagajärjed. Magistritöö empiiriline osa keskendus aktiivsuse nõtete mittetäitmise korral rakendatavate meetmete positiivsetele ja negatiivsetele aspektidele ning nende rollile töötute tööhõivesse jõudmisel ja seal püsimisel. Kvalitatiivne uuring viidi läbi töötukassa Tallinna Tondi ja Tähesaju

büroodes ning andmeid koguti poolstruktureeritud intervjuude kaudu. Valimisse kaasati mõlemast büroost viis nõustajat, kellel oli vähemalt kaheaastane töökogemus ja vahetu kokkupuude uuritava teemaga, ning kaks bürojuhatajat. Kokku viidi läbi 12 intervjuud, 11 individuaalset, poolstruktureeritud ja üks kirjalik, struktureeritud intervjuu.

Poolstruktureeritud intervjuude kasutamine andmekogumismeetodina oli tulemuslik ning võimaldas tuvastada aktiivsuse nõuet mittetäitmise korral rakendatavate sanktsioonipõhiste meetmete rolli töötute aktiveerimisel. Selgus, et meetmete rakendamine on vaid tingimuslik käitumise mõjutaja. Nõustajate arvamused on sanktsioonipõhiste meetmete rakendamisel kliendi käitumisele tagajärjed, mis on kontekstist sõltuvad ning mis ei toimi automaatselt ega ühetaoliselt. Töötukassa sisesed struktuurimuutused ja institutsiooniline ootus on toonud kaasa nõustajate rollipinget, mis tekitab vastuolu nõustajate professionaalse identiteedi ja institutsionaalse ootuse vahel. Juhtimistasandilt on rollipinget lahendatav juhtimise ja individuaalse toe, ent mitte töökorralduse muutmise kaudu. Sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise eesmärk on suunata töötute kohustusi täitma ja tööhõivesse liikuma, kuid praktikas ei too see alati kaasa oodatavat tulemust. Töötuse tsükli katkemine on näiline, inimene liigub süsteemis edasi-tagasi, kuid tööhõivesse ei jõua. Toetava meetmena on märgitud võrgustikutööd kohalike omavalitsustega.

Sanktsioonipõhiste meetmete rakendamise roll kujuneb institutsionaalses keskkonnas, mis seab ootuse nõustaja professionaalsele kaalutusõigusele. Omavahel on seotud halduskoormus, organisatsiooni eesmärgid ning juhtimistasandi toetus. Haldusotsuste koostamise ajakulu on märgitud nõustajate poolt tulemusega võrreldes ebaproportsionaalsena, samas rõhutades, et võimalus otsuste tegemiseks on vajalik. Institutsiooniline ootus õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmisele on muutunud rangemaks ning suunab nõustajaid sanktsioonipõhiste meetmete rakendamisele.

Konkreetne kommunikatsioon, võrgustikutöö ja individuaalne kaalutusõigus ei ole üksnes nõustaja töötaktika, vaid peegeldab ka tema arusaama aktiveerimise olemusest. Tehti ettepanek kaasata võrgustikutöösse aktiivsemalt kohalikke omavalitsusi, mida toetab positiivne tulemuspraktika. Kitsakohana nähakse juhtimistasandi ootuste, nõustajate töökoormuse ja tegeliku töökorralduse tasakaalustamise keerukust.

Eesmärgipäraste tulemuste saavutamiseks on vajalik leida tasakaal süsteemi võimaluste, institutsionaalse ootuse ja inimeste keerulise olukorra vahel.

Uuringu tulemused kattusid valdavas osas teoreetilise osaga ning uurimisküsimused leidsid töös vastused. Nõustajate vaates on aktiivsuse nõuete mittetäitmise korral rakendatavate meetmete positiivne pool eelkõige töötute töötötsingute ja kohustuste täitmise aktiveerimine selge kommunikatsiooni, võrgustikutöö ja professionaalse kaalutusõiguse kaudu. Negatiivse poole pealt on nende meetmete roll sageli lühiajaline või ebapiisav, kuna ei taga kliendi tööleasumist ega tööhõives püsimist. Juhtimistasandi vaates on nende meetmete roll eelkõige õiguskorra ja töökorralduse tagamine. Töö põhijäreldus on, et aktiivsuse nõuete mittetäitmisel rakendatavate sanktsioonipõhiste meetmete roll avaldub kõige paremini siis, kui see on viimane, mitte esimene sekkumisvahend. Üksi rakendatuna ei loo sanktsioonipõhised meetmed kliendile püsivaid eeldusi tööhõivesse jõudmiseks ega seal püsimiseks. Tulemuslikum lähenemine eeldab nõustaja professionaalse kaalutusõiguse säilitamist, aktiivset ennetavat kommunikatsiooni, ühtseid rakendusjuhiseid ning paremat võrgustikutööd.

Uurimistulemustest lähtuvalt esitati töötukassa Tallinna ja Harjumaa büroode juhatajatele ettepanekud nõustajate kommunikatsioonipraktika ühtlustamiseks klientidele nende kohustuste täitmise ja nende mittetäitmise tagajärgede selgitamisel, keeruliste kliendijuhtumite lahendamiseks toetavate kohtumistega alustamiseks ning võrgustikutöö põhimõtete ühtlustamiseks. Ettepanekute elluviimine tugevdaks nõustajate praktika ühtlustamist, parandaks klientide toetamist tööhõivesse jõudmisel ja seal püsimisel ning aitaks kujundada institutsionaalselt sidusamat töökorraldust. Magistritöö tulemusena juhitakse tähelepanu aktiivsuse nõuete rakendamise sisulisele dilemmale.

Teema edasiarenduseks ja tulemuste võrreldavuse tagamiseks tuleks autori hinnangul viia läbi täiendavad uuringud töötukassa teistes maakondlikes büroodes, et analüüsida aktiivsuse nõuete mittetäitmise korral rakendatavate sanktsioonipõhiste meetmete rolli töötute aktiveerimisel. Samuti tuleks uuringusse kaasata töötuid, kelle suhtes on nimetatud meetmeid rakendatud. Edasistes uuringutes võiks käsitleda, kuidas töötud kogevad aktiivsuse nõuete mittetäitmise korral rakendatavaid sanktsioonipõhiseid meetmeid ning kas ja mil viisil see toetab nende jõudmist tööhõivesse ja seal püsimist.

VIIDATUD ALLIKAD

- Adhabi, E. A. R., & Anozie, C. B. L. (2017). Literature Review for the Type of Interview in Qualitative Research. *International Journal of Education*, 9(3), 86–97. <https://doi.org/10.5296/ije.v9i3.11483>
- Ahmad, M., & Wilkins, S. (2025). Purposive sampling in qualitative research: A framework for the entire journey. *Quality & Quantity*, 59(2), 1461–1479. <https://doi.org/10.1007/s11135-024-02022-5>
- Ahmad, N., Svarer, M., & Naveed, A. (2019). The Effect of Active Labour Market Programmes and Benefit Sanctions on Reducing Unemployment Duration. *Journal of Labor Research*, 40(2), 202–229. <https://doi.org/10.1007/s12122-019-09288-x>
- Amis, J. M., Munir, K. A., Lawrence, T. B., Hirsch, P., & McGahan, A. (2018). Inequality, Institutions and Organizations. *Organization Studies*, 39(9), 1131–1152. <https://doi.org/10.1177/0170840618792596>
- Arni, P., Van Den Berg, G. J., & Lalive, R. (2022). Treatment Versus Regime Effects of Carrots and Sticks. *Journal of Business & Economic Statistics*, 40(1), 111–127. <https://doi.org/10.1080/07350015.2020.1784744>
- Arni, P., Lalive, R., Klæui, J., Kaiser, B., & Wolf, M. (2025). Was bewirken Sanktionen in der Arbeitslosenversicherung? [Millist mõju avaldavad sanktsioonid töötuskindlustuses?]. *Die Volkswirtschaft*. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2025/06/was-bewirken-sanktionen-in-der-arbeitslosenversicherung/>
- Arvin, M. B., Pradhan, R. P., & Nair, M. S. (2021). Are there links between institutional quality, government expenditure, tax revenue and economic growth? Evidence from low-income and lower middle-income countries. *Economic Analysis and Policy*, 70, 468–489. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2021.03.011>
- Braun, V., & Clarke, V. (2019). Reflecting on reflexive thematic analysis. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, 11(4), 589–597. <https://doi.org/10.1080/2159676X.2019.1628806>

- Busetto, L., Wick, W., & Gumbinger, C. (2020). How to use and assess qualitative research methods. *Neurological Research and Practice*, 2, Article 14. <https://doi.org/10.1186/s42466-020-00059-z>
- Campbell, S., Greenwood, M., Prior, S., Shearer, T., Walkem, K., Young, S., Bywaters, D., & Walker, K. (2020). Purposive sampling: Complex or simple? Research case examples. *Journal of Research in Nursing*, 25(8), 652–661. <https://doi.org/10.1177/1744987120927206>
- Casey, S. (2025). Beyond job-search theory: A value pluralist approach to conditionality in Australian employment services. *Australian Journal of Social Issues*, 60(1), 112–125. <https://doi.org/10.1002/ajs4.338>
- Chand, S. P. (2025). Methods of Data Collection in Qualitative Research: Interviews, Focus Groups, Observations, and Document Analysis. *Advances in Educational Research and Evaluation*, 6(1), 303–317. <https://doi.org/10.25082/AERE.2025.01.001>
- Cheetham, M., Moffatt, S., Addison, M., & Wiseman, A. (2019). Impact of Universal Credit in North East England: A qualitative study of claimants and support staff. *BMJ Open*, 9(7), Article e029611. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2019-029611>
- Clasen, J., & Mascaro, C. (2022). Activation: A Thematic and Conceptual Review. *Journal of European Social Policy*, 32(4), 484–494. <https://doi.org/10.1177/09589287221089477>
- Clegg, D. (2025). The Boundaries of the Jobseeker Category in Europe. *Zeitschrift für Sozialreform*, 71(1), 115–136. <https://doi.org/10.1515/zsr-2024-0014>
- DeJonckheere, M., & Vaughn, L. M. (2019). Semistructured interviewing in primary care research: A balance of relationship and rigour. *Family Medicine and Community Health*, 7(2), Article e000057. <https://doi.org/10.1136/fmch-2018-000057>
- Department for Work and Pensions. (2023, April 6). *The impact of benefit sanctions on employment outcomes*. <https://www.gov.uk/government/publications/the-impact-of-benefit-sanctions-on-employment-outcomes-draft-report/the-impact-of-benefit-sanctions-on-employment-outcomes>
- Dinan, S. (2019). A typology of activation incentives. *Social Policy & Administration*, 53(1), 1–15. <https://doi.org/10.1111/spol.12456>

- Eesti Töötukassa. (2024). *Arengukava 2025–2028*.
https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2024-12/Arengukava_2025-2028.pdf
- Eesti Töötukassa. (s. a.-a). *Töötukassa esindused*. Loetud 28. veebruar 2026 aadressil
<https://www.tootukassa.ee/et/kontaktid/esindused>
- Eesti Töötukassa. (s. a.-b). *Tutvu meie ametikohtadega*. Loetud 28. veebruar 2026
aadressil <https://www.tootukassa.ee/et/meietootukassa/tutvu-meie-ametikohtadega>
- Eesti Töötukassa. (s. a.-c). *Registreeritud töötute profiil* [andmebaas]. Loetud 16.
veebruar 2026 aadressil
https://public.tableau.com/app/profile/eesti.tootukassa/viz/Registreeritudttud/Reg_ttu_dprofiil
- Elefeld, A. (2017). Activation policies: Policies of social inclusion or social exclusion? *Journal of Poverty and Social Justice*, 25(3), 277–285.
<https://doi.org/10.1332/175982717X15024428691894>
- Fervers, L. (2021). Healing or Deepening the Scars of Unemployment? The Impact of
Activation Policies on Unemployed Workers. *Work, Employment and Society*, 35(1),
3–20. <https://doi.org/10.1177/0950017019882904>
- Fossati, F. (2018). Who wants demanding active labour market policies? Public
attitudes towards policies that put pressure on the unemployed. *Journal of Social
Policy*, 47(1), 77–97. <https://doi.org/10.1017/S0047279417000216>
- Fuchs, B., Prechsl, S., & Wolbring, T. (2023). Social policy and labor supply: The
impact of activating labor market institutions on reservation wages. *Socio-Economic
Review*, 21(2), 863–884. <https://doi.org/10.1093/ser/mwac002>
- Grandia, J., La Grouw, Y. M., & Kruyen, P. M. (2020). Motivating the unemployed: A
full-range model of motivational strategies that caseworkers use to activate clients.
Social Policy & Administration, 54(3), 375–389. <https://doi.org/10.1111/spol.12540>
- Hamann, R., & Bertels, S. (2018). The Institutional Work of Exploitation: Employers’
Work to Create and Perpetuate Inequality. *Journal of Management Studies*, 55(3),
394–423. <https://doi.org/10.1111/joms.12325>
- Holcomb, S., Hetling, A., & Yeo, V. (2023). A multi-country systematic review of
research on sanctions and equity in social welfare programs. *Social Policy &
Administration*, 57(5), 596–609. <https://doi.org/10.1111/spol.12880>

- Horn, A., Kevins, A., & van Kersbergen, K. (2023). The paternalist politics of punitive and enabling workfare: Evidence from a new dataset on workfare reforms in 16 countries, 1980–2015. *Socio-Economic Review*, 21(4), 2137–2166. <https://doi.org/10.1093/ser/mwac060>
- Guo, L., & Chelliah, S. (2024). The impact of self-determination theory on work motivation: A critical review. *Global Business & Management Research*, 16(4s), 1916–1936. <https://www.gbmrjournal.com/pdf/v16n4s/V16N4s-118.pdf>
- International Labour Organization. (2024). *World employment and social outlook: Trends 2024*. International Labour Office. <https://doi.org/10.54394/HQAE1085>
- Immervoll, H., & Knotz, C. (2018). How demanding are activation requirements for jobseekers? *IZA Discussion Paper*, (11704), 1–54. <https://docs.iza.org/dp11704.pdf>
- Immervoll, H., Knotz, C., & Lee, J. (2022). *Activity-related eligibility conditions for receiving unemployment benefits: Results 2022*. OECD. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/dg-reform/using-ai-to-improve-job-matching-tools-for-minimum-income-scheme-beneficiaries/Activity-related%20eligibility%20conditions%202022.pdf>
- Kallaste, E., Anspal, S., Sandre, S.-L., Sõmer, M., Lang, A., Nuiamäe, M., Laurimäe, M., Murasov, M., Koppel, K., & Michelson, A. (2022). *Töövõime toetamise süsteemi loomise ja juurutamise makromajandusliku mõju hindamine: Lõpparuanne*. Eesti Rakendusuuringute Keskus Centar & Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. https://centar.ee/pdf/ee/2022_Toovoime_toetamise_susteemi_loomise_ja_juurutamise_makromajandusliku_moju_hindamine.pdf
- Knotz, C. M. (2018). A rising workfare state? Unemployment benefit conditionality in 21 OECD countries, 1980–2012. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 34(2), 91–108. <https://doi.org/10.1080/21699763.2018.1472136>
- Knotz, C. M. (2020). Does demanding activation work? A comparative analysis of the effects of unemployment benefit conditionality on employment in 21 advanced economies, 1980–2012. *European Sociological Review*, 36(1), 121–135. <https://doi.org/10.1093/esr/jcz041>
- Knotz, C. M. (2021). The political determinants of benefit work conditionality. *Journal of European Public Policy*, 28(12), 2011–2022. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1813793>

- Maxwell, A., & Riley, P. (2017). Emotional demands, emotional labour and occupational outcomes in school principals: Modelling the relationships. *Educational Management Administration & Leadership*, 45(3), 484–502. <https://doi.org/10.1177/1741143215607878>
- Mroczka, J., Pacifico, D., & Chen, E. (2025). Comparative assessment of activation requirements for unemployment and minimum income benefit recipients. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 329. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/86ec18af-en>
- OECD. (2019). *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>
- OECD.(2020). *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1686c758-en>
- OECD. (2021). *Improving the provision of active labour market policies in Estonia Connecting People with Jobs*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/31f72c5b-en>
- OECD. (2022). *OECD Employment Outlook 2022: Building back more inclusive labour markets*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1bb305a6-en>
- Olev, A., & Alumäe, T. (2025). Open source platform for Estonian speech transcription. *Language Resources and Evaluation*, 59(4), 4421–4438. <https://doi.org/10.1007/s10579-024-09777-1>
- Pattaro, S., Bailey, N., Williams, E., Gibson, M., Wells, V., Tranmer, M., & Dibben, C. (2022). The impacts of benefit sanctions: A scoping review of the quantitative research evidence. *Journal of Social Policy*, 51(3), 611–653. <https://doi.org/10.1017/S0047279421001069>
- Pohlan, L. (2024). Unemployment's long shadow: the persistent impact on social exclusion. *Journal for Labour Market Research*, 58(1), Article 12. <https://doi.org/10.1186/s12651-024-00369-8>
- Piirits, M. (2018). *Eesti tööturg: hetkeolukord ja tulevikuväljavaated*. Arenguseire Keskus. https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2021/03/ask_tooturu_ulevaade.pdf
- Raffass, T. (2017). Demanding Activation. *Journal of Social Policy*, 46(2), 349–365. <https://doi.org/10.1017/S004727941600057X>

- Rákoczyová, M., Trbola, R., & Hora, O. (2025). Role sankcí v přímé práci s uchazeči o zaměstnání [Sanktsioonide roll eesliinitöös tööotsijatega.]. *Czech Sociological Review*, 61(2), 147–169. <https://doi.org/10.13060/csr.2023.049>
- Ruslin, R., Mashuri, S., Rasak, M. S. A., Alhabsyi, F., & Syam, H. (2022). Semi-structured interview: A methodological reflection on the development of a qualitative research instrument in educational studies. *IOSR Journal of Research & Method in Education*, 12(1, Ser. V), 22–29. <https://www.iosrjournals.org/iosr-jrme/papers/Vol-12%20Issue-1/Ser-5/E1201052229.pdf>
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2020). Intrinsic and extrinsic motivation from a self-determination theory perspective: Definitions, theory, practices, and future directions. *Contemporary Educational Psychology*, 61, Article 101860. <https://doi.org/10.1016/j.cedpsych.2020.101860>
- Saarijärvi, M., & Bratt, E.-L. (2021). When face-to-face interviews are not possible: tips and tricks for video, telephone, online chat, and email interviews in qualitative research. *European Journal of Cardiovascular Nursing*, 20(4), 392–396 <https://doi.org/10.1093/eurjcn/zvab038>
- Sahnoun, M., & Abdennadher, C. (2023). Active labor market policies and institutional quality of governance: evidence from OECD countries. *Eurasian Economic Review*, 13, 733–751. <https://doi.org/10.1007/s40822-023-00247-7>
- Sheppard, V. (2020). *Research Methods for the Social Sciences: An Introduction*. Pressbooks. <https://pressbooks.bccampus.ca/jibcresearchmethods>
- Wolf, M. A. (2024). Persistent or temporary? Effects of social assistance benefit sanctions on employment quality. *Socio-Economic Review*, 22(3), 1531–1557. <https://doi.org/10.1093/ser/mwad073>
- Tomingas, K. (2024). *Töötute sotsiaalne kaitse ja aktiivsete tööturumeetmete õiguslik reguleerimine* [Magistritöö, Tartu Ülikool, Õigusteaduskond]. ADA. <https://hdl.handle.net/10062/100114>
- Trumm, E., Võrk, A., Lees, K., Aksen, M., & Espenberg, K. (2018). *Ekspert hinnang Eesti Töötukassa tulemusindikaatorite süsteemile ja tulemuslikkuse koondindikaatori väljatöötamine*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE. <https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2022->

- 01/eksperthinnang_eesti_tootukassa_tulemusindikaatorite_sustemile_lopparuanne_0.pdf
- Tööhõiveprogramm 2021–2023. (2020). *Riigi Teataja I*, 25.11.2020, 4; *Riigi Teataja I*, 05.07.2023, 265. <https://www.riigiteataja.ee/akt/105072023265>
- Tööhõiveprogramm 2024–2029. (2023). *Riigi Teataja I*, 03.10.2023, 21; *Riigi Teataja I*, 22.01.2026, 9. <https://www.riigiteataja.ee/akt/131102025003>
- Tööturumeetmete seadus. (2023). *Riigi Teataja I*, 07.03.2023, 5; *Riigi Teataja I*, 12.06.2025, 16. <https://www.riigiteataja.ee/akt/töms>
- Töötuskindlustuse seadus. (2001). *Riigi Teataja I*, 59, 359; *Riigi Teataja I*, 03.06.2025, 5. <https://www.riigiteataja.ee/akt/TKindlS>
- Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. (2005). *Riigi Teataja I*, 28.09.2005, 430; *Riigi Teataja I*, 30.06.2023, 89. <https://www.riigiteataja.ee/akt/TTTS>
- Vabariigi Valitsuse seadus. (1995). *Riigi Teataja I*, 94, 1628; *Riigi Teataja I*, 07.05.2025, 9. <https://www.riigiteataja.ee/akt/VVS>
- van Hooft, E. A. J., Kammeyer-Mueller, J. D., Wanberg, C. R., Kanfer, R., ja Basbug, G. (2021). Job Search and Employment Success: A Quantitative Review and Future Research Agenda. *Journal of Applied Psychology*, 106(5), 674–713. <https://doi.org/10.1037/apl0000675>
- Vears, D. F., & Gillam, L. (2022). Inductive content analysis: A guide for beginning qualitative researchers. *Focus on Health Professional Education: A Multi-Professional Journal*, 23(1), 111–127. <https://doi.org/10.11157/fohpe.v23i1.544>
- 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 & Counselling*, 46(1), 12 – 26. <https://doi.org/10.1080/03069885.2017.1370692>
- Whelan, N., Murphy, M. P., & McGann, M. (2021). The enabling role of employment guidance in contemporary public employment services: A work-first to life-first typology. *British Journal of Guidance & Counselling*, 49(2), 200–212. <https://doi.org/10.1080/03069885.2021.1879374>

Lisa 1. Kiri Eesti Töötukassa Tallinna ja Harjumaa osakonna Tondi ja Tähesaju büroo nõustajatele ja bürojuhatajatele

Tere.

Minu nimi on Külli Aas, õpin Tartu Ülikooli Pärnu kolledžis sotsiaalteaduste magistriõppes erialal: „Inimesekeskne sotsiaalne innovatsioon“. Magistritöö teema on „Töötute sanktsioonipõhine aktiveerimine Eesti Töötukassa Tallinna ja Harjumaa büroode näitel“. Seoses magistritööga palun Teie abi uuringu läbiviimiseks. Uuringu keskne osa on poolstruktureeritud intervjuu, mille eesmärk on mõista sanktsioonipõhiste sekkumiste rolli töötute tööhõivesse siirdumisel ja tööhõives püsimisel Eesti Töötukassa Tallinna büroode näitel. Eesmärgi täitmiseks olen püstitanud järgmised uurimisküsimused: 1. Millised on töötute suhtes rakendatavate sanktsioonipõhiste sekkumiste positiivsed ja negatiivsed aspektid Eesti Töötukassa Tallinna ja Harjumaa osakonna büroode nõustajate vaates? 2. Kuidas kirjeldavad Eesti Töötukassa Tallinna ja Harjumaa osakonna büroode juhid sanktsioonipõhiste rakenduspraktikate rolli töötute tööhõivesse jõudmisel ja seal püsimisel?

Intervjuud planeerin läbi viia veebruaris 2026 silmast-silma või MS Teams keskkonnas. Intervjuu eeldatav kestus on 45–60 minutit.

Intervjuu käigus kogutud teavet kasutatakse üksnes magistritöö eesmärgil. Tulemused esitatakse anonüümselt ning osalejaid ega asutusesiseseid üksikasju ei seostata isikutega. Kui olete valmis intervjuus osalema, palun andke teada:

- millised kuupäevad/kellaajad veebruaris 2026 võiksid Teile sobida;
- milline intervjuu vorm oleks Teile kõige mugavam (kohtumine/Teams).

Saadan enne intervjuud ka lühikese infolehe ja nõusolekuvormi.

Lugupidamisega

Külli Aas

Telefon: [redacted]; e-posti aadress: kulliaas@ut.ee

Lisa 2. Intervjuukava. Küsimused nõustajatele

Teema	Küsimus	Seos teoreetilise raamistikuga	Allikas
1. Sanktsiooniotsuse kujunemine ja rakendamise kontekst	1. Kuidas kirjeldate sanktsioonide rakendamist teiste aktiveerimismeetodite kõrval? Palun tooge näiteid.	Aktiveeriv sotsiaalpoliitika	Grandia <i>et al.</i> , 2020, lk 382; Pattaro <i>et al.</i> , 2022, lk 613; 614–615
	2. Millised on levinumad põhjused sanktsioonide rakendamiseks?	Aktiveeriv sotsiaalpoliitika	Grandia <i>et al.</i> , 2020, lk 382; Arni <i>et al.</i> , 2025, lk 2–3
	3. Kirjeldage samm-sammult, kuidas otsuseni rakendada sanktsiooni.	Institutsionalism; aktiveeriv sotsiaalpoliitika	Pohlan, 2024, lk 4, 14
2. Sanktsiooni kommunikatsioon ja roll koostöösuhetele	4. Millistel juhtudel kasutate sanktsiooni rakendamise võimalust töötute motiveerimiseks?	Aktiveeriv sotsiaalpoliitika; enesemääratlusteeria	Rákoczyová <i>et al.</i> , 2025, lk 150; Arni <i>et al.</i> , 2022, lk 111–112
	5. Kuidas muudab sanktsiooni rakendamine edasist koostööd?	Enesemääratlusteeria; aktiveeriv sotsiaalpoliitika	Grandia <i>et al.</i> , 2020, lk 382; Rákoczyová <i>et al.</i> , 2025, lk 160
	6. Kuidas räägite töötuga sanktsioonidest? Palun tooge näiteid.	Enesemääratlusteeria	Pohlan, 2024, lk 3; Arni <i>et al.</i> , 2022, lk 112
3. Nõustaja roll ja toetusvajadus	7. Millist tuge vajate sanktsiooniotsuste tegemisel?	Institutsionalism; enesemääratlusteeria	Rákoczyová <i>et al.</i> , 2025, lk 159; Cheetham <i>et al.</i> , 2019, lk 6
	8. Kuidas kirjeldate nõustajana oma rolli sanktsiooni selgitades sanktsioonide rakendamise võimalusi?	Institutsionalism; enesemääratlusteeria	Arni <i>et al.</i> , 2022, lk 119
4. Toetavad ja ennetavad meetmed	9. Milliseid toetavaid meetmeid kasutate?	Aktiveeriv sotsiaalpoliitika	Grandia <i>et al.</i> , 2020, lk 384
	10. Millised toetavad meetmed aitavad ennetada sanktsioonide rakendamist?	Aktiveeriv sotsiaalpoliitika; institutsionalism	Rákoczyová <i>et al.</i> , 2025, lk 161; Grandia <i>et al.</i> , 2020, lk 384

Lisa 2 järg

5. Sanktsioonide positiivsed ja negatiivsed tagajärjed	11. Milliseid negatiivseid olete täheldanud sanktsiooni rakendamist?	tagajärgi pärast	Aktiveeriv sotsiaalpoliitika; enesemääratlusteooria	Grandia <i>et al.</i> , 2020, lk 382; Cheetham <i>et al.</i> , 2019, lk 5; Pattaro <i>et al.</i> , 2022, lk 641–642; 645
	12. Milliseid positiivseid olete näinud sanktsioonide rakendamist?	tulemusi pärast	Aktiveeriv sotsiaalpoliitika	Rákoczyová <i>et al.</i> , 2025, lk 150, 162; Arni <i>et al.</i> , 2022, lk 123–124; Pattaro <i>et al.</i> , 2022, lk 635

Lisa 3. Intervjuukava. Küsimused büroo juhtidele

Teema	Küsimus	Seos teoreetilise raamistikuga	Allikas
1. Sanktsioonipraktika eesmärk	1. Kuidas sõnastate sanktsioonide eesmärgi?	Aktiveeriv sotsiaalpoliitika; institutsionalism	Arni <i>et al.</i> , 2022, lk 123–124; Pattaro <i>et al.</i> , 2022, lk 612, 645–646
2. Juhised, standardid ja diskretsioon	2. Milliseid juhiseid annate nõustajatele sanktsioonide rakendamise osas?	Institutsionalism	Rákoczyová <i>et al.</i> , 2025, lk 154, 159; Grandia <i>et al.</i> , 2020, lk 382; Arni <i>et al.</i> , 2022, lk 116; Arni <i>et al.</i> , 2025, lk 7
3. Andmepõhine hindamine	3. Milliseid andmeid kogutakse töötute kohta, kelle suhtes on rakendatud sanktsioone?	Aktiveeriv sotsiaalpoliitika; institutsionalism	Grandia <i>et al.</i> , 2020, lk 385; Arni <i>et al.</i> , 2022, lk 122–126
4. Motivatsioon ja koostöövalmidus	4. Kuidas tajute sanktsioonipõhise lähenemise rolli töötute motivatsioonile ja koostöövalmidusele?	Enesemääratlusteooria; aktiveeriv sotsiaalpoliitika	Arni <i>et al.</i> , 2022, lk 112, 119; Pattaro <i>et al.</i> , 2022, lk 620–621
5. Nõustajate toetamine ja organisatsiooniline võimekus	5. Kuidas toetate nõustajaid, kes rakendavad sanktsioone?	Institutsionalism; enesemääratlusteooria	Cheetham <i>et al.</i> , 2019, lk 6–7
6. Ettepanekud sanktsioonipraktika te parendamiseks	6. Milliseid muudatusi vajalikuks sanktsiooni-praktikas?	Aktiveeriv sotsiaalpoliitika; institutsionalism; enesemääratlusteooria	Rákoczyová <i>et al.</i> , 2025, lk 150, 162; Grandia <i>et al.</i> , 2020, lk 379; Cheetham <i>et al.</i> , 2019, lk 7; Arni <i>et al.</i> , 2022, lk 126

Lisa 4. Koodipuu

Kategooriad	Alakategooriad	Koodid
Sanktsioon kui käitumise tingimuslik mõjutaja	Tingimuslik ja kontekstist sõltuv	Tingimustest sõltuv Kontekstipõhine Nõustamisviis
	Selgitamine ja mõistmine kui eeltingimus	Selgitav nõustamine Kohustuste mõistmine Selge kommunikatsioon
	Jõustav aktiveerimine	Distsiplineeriv Ajutine
	Perspektiivide erinemine institutsioonis	Tingimuslik Töökorralduslik
Nõustaja kui toetaja või kontrollija	Professionaalne identiteet vs institutsionaalne kontroll	Rollipinge Kontrolliv lähenemine
	Suhte dünaamika	Usaldussuhte muutus Ebavõrdne partnerlus Institutsionaalne distantseerumine
	Emotsionaalne koormus ja refleksioon	Ebakindlus Otsustamise kohustus
	Keeruliste otsuste kogemus	Klientide reaktsioonid Isikliku heaolu
Sanktsioon kui töötuse tsükli näiline katkestaja	Sanktsiooni kaotab tähenduse	Tagasi arvele Tulemuseta otsus Otsuste praktika
	Sanktsiooni tagajärjed ja käitumuslikud muutused	Teenusest loobumine Käitumismustrid
	Ebaproportsionaalsus ja haavatavus	Otsuste tagajärjed Sihtgrupi spetsiifilisus
	Toetussüsteemide stiimulid	Motivatsiooni puudus
	Lahenduste vajadus	Piiratud/ebatõhus meede Võrgustikutöö
Institutsionaalne raamistik ja nõustaja kaalutusõigus	Bürokratlik koormus ja ajakulu	Aeg kui ressurss Ebaproportsionaalne ressursikulu
	Tulemuseesmärgid kvantitatiivne ootus	Eesmärgid Otsuste monitoorimine
	Juhtimispraktikad	Praktikate ebaühtlus Toetus juhilt

Lisa 4 järg

	Kaalutusruum ja institutsionaalne roll	Otsuste rangus Seadusest lähtumine Institutsionaalsed ootused
Nõustaja professionaalne otsustusruum aktiveerimispraktikas	Kommunikatsioonipõhine aktiveerimine	Selgituste arusaadavus Vastutuse tagasiandmine Kommunikatsiooni tulemus
	Usaldus ja ennetus	Usalduslik koostöö Läbimõeldud nõustamine
	Võrgustikutöö	Ühtne infoväli Võimalused KOV koostöö
	Isikust lähtuv kaalutus	Olukorrast lähtumine Moraalne haavatavus Otsustusvabadus
	Juhtimistasandi tõlgendus	Otsus kui töökoormuse määraja Professionaalsuse raamistamine

SUMMARY

THE ROLE OF SANCTIONS-BASED MEASURES APPLIED IN CASES OF NON-COMPLIANCE WITH ACTIVITY REQUIREMENTS IN ACTIVATING THE UNEMPLOYED AT THE TALLINN AND HARJU COUNTY BUREAUS OF THE ESTONIAN UNEMPLOYMENT INSURANCE FUND

Külli Aas

Over recent decades, the role of activation policies in directing the unemployed into employment has received increasing attention in OECD and European Union countries. The receipt of unemployment benefits presupposes active job search, an obligation to apply for jobs, and participation in labour market services. Non-compliance with the agreed activities may trigger sanctions-based measures, such as the suspension or termination of benefit payments, the interruption of services, or deregistration from the unemployment register.

In the Estonian context, the implementation of active labour market measures has been studied primarily from the perspective of the counsellor's professional role, focusing on the counselling of the unemployed and on work organisation. However, to the author's knowledge, no recent Estonian research has examined the role of sanctions-based measures applied in cases of non-compliance with activity requirements in activating the unemployed.

Accordingly, the research problem of the present thesis is that sanctions-based measures applied in cases of non-compliance with activity requirements (hereinafter „sanctions-based measures“) do not ensure the sustained employment of the unemployed. The aim of the master's thesis is to ascertain the role of sanctions-based measures in the transition of the unemployed into employment and in their retention in employment, using the Tallinn and Harju County bureaus of the Estonian Unemployment Insurance

Fund (hereinafter „the Fund’s Tallinn and Harju County bureaus“) as a case study, and to present proposals to bureau managers for improving implementation practices. The research questions seek to clarify what the positive and negative aspects of sanctions-based measures applied to the unemployed are from the perspective of the counsellors of the Fund’s Tallinn and Harju County bureaus, and how the bureau managers describe the role of sanctions-based measures in the unemployed reaching and remaining in employment.

The theoretical part provides an overview of international theoretical approaches to activation. The concept of activation and the rationale for interventions are introduced through findings from studies in different countries. Strategies of sanctions-based activation and international practices are presented, alongside the development and evolution of Estonian labour market measures through the legal framework regulating the field. In an international comparison, Estonia’s position in the application of sanctions-based measures in Europe is examined, indicating that Estonia is among the countries applying strict activation requirements. Activation was examined through three theoretical lenses: the activating social policy approach helps to understand the logic of sanctions-based interventions and their political context; self-determination theory, the role of external constraints in the motivation of the unemployed and counsellors; and institutionalism, the consequences of organisational structure for counsellors’ work organisation.

The empirical part of the master’s thesis focuses on the positive and negative aspects of sanctions-based measures and on their role in the entry of the unemployed into employment and their retention therein. The qualitative study was conducted in the Tondi and Tähesaju bureaus of the Fund’s Tallinn and Harju County department, and the data were collected by means of semi-structured interviews. The sample included five counsellors from each bureau who had at least two years of work experience and direct involvement with the topic under investigation, together with two bureau managers. A total of twelve interviews were conducted: eleven individual, semi-structured interviews and one written, structured interview.

The findings of the study revealed that, in the counsellors’ assessment, the consequences of sanctions-based measures are context-dependent and are not

manifested in the client's behaviour automatically or uniformly. Organisational changes and institutional expectations are associated with role strain among counsellors, in which tension between professional identity and institutional expectations becomes apparent. From the management perspective, this role strain can be mitigated through leadership and individual support, but not through changes in work organisation. The aim of sanctions-based measures is to direct the unemployed person toward fulfilling their obligations and moving into employment; however, in practice the expected outcome often fails to materialise - the interruption of the unemployment cycle is only apparent, as the person moves back and forth within the system without reaching employment.

The role of sanctions-based measures takes shape within an institutional environment that sets expectations regarding the counsellor's professional discretion. Administrative burden, organisational objectives, and managerial support are interconnected. The time required for the preparation of administrative decisions has been described by counsellors as disproportionate relative to the outcome; at the same time, it is emphasised that the possibility of issuing such decisions is necessary. Institutional expectations regarding compliance with obligations arising from legislation have become stricter and direct counsellors toward the application of sanctions-based measures.

Direct communication, network cooperation, and individual discretion reflect not only the counsellor's working approach but also their understanding of the nature of activation. A proposal was made to involve local governments more actively in network cooperation. As a constraint, the difficulty of balancing managerial expectations, counsellors' workload, and the actual work organisation was noted - to achieve purposeful outcomes, a balance is needed between the possibilities afforded by the system, institutional expectations, and the complex situations of the persons concerned.

In practice, the role of sanctions-based measures in activating the unemployed is not unequivocally a means of ensuring movement into the labour market, rather, how it unfolds depends on the communication of the decision, the counsellor's professional discretion, the client's socio-economic situation, and the work organisation of the

institution. In summary, the research problem of the master's thesis was confirmed, the research questions were answered, and the aim was achieved.

On the basis of the research findings, proposals were presented to the bureau managers of the Tondi and Tähesaju bureaus for harmonising counsellors' communication practices and the principles of network cooperation, and for initiating counsellor meetings at which good practices in resolving complex client cases are shared.

To develop the topic further and to ensure comparability, additional studies should be conducted in other county bureaus of the Estonian Unemployment Insurance Fund. Future samples should also include unemployed persons to whom sanctions-based measures have been applied, in order to ascertain how they experience these measures and whether and in what ways the measures support their entry into and retention in employment.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Külli Aas,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose AKTIIVSUSNÕUETE MITTETÄITMISE KORRAL RAKENDATAVATE SANKTSIOONIPÕHISTE MEETMETE ROLL TÖÖTUTE AKTIVEERIMISEL EESTI TÖÖTUKASSA TALLINNA JA HARJUMAA BÜROODE NÄITEL, mille juhendaja on Reena Matsko, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, 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.

Külli Aas

18.05.2026