

AASTATEL 2004-2007
EUROOPA SOTSIAALFONDI MEETME 1.3
VAHENDITEST TOETATUD

MITTE-EESTLASTELE SUUNATUD
TÖÖTURUPROJEKTIDE TULEMUSTE JA
POLIITIKAS RAKENDATAVUSE

HINDAMINE

Töötusest jätkusuutliku tööjõuni



Mind Park



2007

Aastatel 2004-2007 Euroopa Sotsiaalfondi meetme 1.3 vahenditest toetatud mitte-eestlastele suunatud tööturuprojektide tulemuste ja poliitikas rakendatavuse hindamine

Hindamise viis läbi OÜ MindPark Sotsiaalministeeriumi tellimusel.

© Liis Kasemets, Klas Klaas, Kristi Klaas, Kätlin Kõverik
© MindPark

Tallinn, 2007
Osühing MindPark
J.Vilmsi 6, Tallinn 10126
Tel.: +372 653 2264
E-post: idea@mindpark.ee

SISUKORD

I OSA 5

HINDAMISE EESMÄRGID JA LÄBIVIIMINE 5

- 1.1. HINDAMISE EESMÄRGID JA OODATAVAD TULEMUSED 6
- 1.2. PIIRANGUD 8
- 1.3. UURINGU METOODIKA JA VALIM 9

II OSA

HINDAMISE TULEMUSED 12

- 1. PROJEKTIDE EESMÄRGID JA SIHTRÜHMA ANALÜÜS 13
 - 1.1. *Seosed Euroopa Sotsiaalfondi meetme 1.3 tingimustega* 13
 - 1.2. *Sihtrüüpi profiil ja olulisemad riskitegurid* 16
 - 1.3. *Kokkuvõte* 20
- 2. MEETMETE RAKENDAMINE 23
 - 2.1. *Sihtrüüpi valik* 23
 - 2.2. *Rakendatud meetmed, sh eesti keele õpe* 27
 - 2.3. *Meetmete tõhusust toetavad tingimused* 33
 - 2.4. *Parimad praktikad* 35
 - 2.5. *Rakendamise probleemid* 42
 - 2.6. *Kokkuvõte* 47
- 3. TULEMUSED JA JÄTKUSUUTLIKKUS 51
 - 3.1. *Meetmete vahetu tulemuslikkus ja mõju* 51
 - 3.2. *Projektide ja meetmete ressursimahukus* 57
 - 3.3. *Meetmete universaalsus ja kättesaadavus* 65
- 4. JÄRELDUSED JA SOOVI TUSED 68
 - Sihtrüüma töötust soodustavad peamised riskitegurid* 68
 - Tööturuteenuste pakkumise parandamine ja tulemuslikkuse tõstmine* 69
 - Tööturuteenuste pakkumist mõjutavate laiemate probleemide kaardistamine ja lahendamine* 72
 - Tööturuteenuste pakkumiseks kasutatavad ressursid* 73
 - Tööturuteenuste pakkumise protsessi efektiivsemaks muutmine* 74
 - Euroopa Sotsiaalfondi projektide eesmärgistamine* 77

SUMMARY, CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

<i>Objectives of the study</i>	78
<i>Main findings, conclusions</i>	
<i>Target group profile and the main risks for unemployment</i>	79
<i>Measures implemented</i>	79
<i>Recommendations</i>	
<i>Improving the providing of labour market measures and increasing effectiveness</i>	83
<i>Improving the providing of labour market measures and increasing the effectiveness of these measures</i>	84
<i>Mapping and solving the broader problems affecting the providing of labour market measures</i>	85

LISAD

DOKUMENTATSIOONI ANALÜÜSI TABELANDMESTIK ERALDI ANDMEFAILINA

I OSA

HINDAMISE EESMÄRGID JA LÄBIVIIMINE

1.1. Hindamise eesmärgid ja oodatavad tulemused

Hindamise laiemaks eesmärgiks on koguda ja sünteesida poliitikaarendusteks vajalikku informatsiooni Euroopa Sotsiaalfondi (edaspidi ESF) projektidest, analüüsides projektides läbiviidud tegevuste tulemuslikkust ja laiemat rakendatavust. Uuring lähtub ESF meetme 1.3. „Võrdsed võimalused tööturul” üldisest eesmärgist töötuse ning seeläbi ka vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse laiaulatuslikumast ja tõhusamast ennetamisest, leevendamisest ning sotsiaalse kaasatuse suurendamisest. Uuring keskendub mitte-eestlastele kui tööturu ühele riskigrupile suunatud projektide analüüsimisele.

Uuring annab olulist sisendit ka EL struktuurivahendite 2007-2013 rakendamisperioodi tegevuste planeerimiseks. Seega aitab uuringu analüüs kaasa ka ühe Euroopa Sotsiaalfondi projektide laiemal eesmärgi täitmisele, tuues välja uusi lähenemisi ning nende eduka ja tulemusliku toimimise korral aitab luua eeldused uute poliitikameetmete väljaarendamiseks või olemasolevate täiustamiseks.

Uuringu otseseks eesmärgiks on analüüsida ESF meetme 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul” toel mitte-eestlastele suunatud projektides läbiviidud tegevusi, hinnata nende tulemuslikkust, tuua välja positiivseid (ja ka negatiivseid) kogemusi ja parimaid praktikaid ning hinnata nende tegevuste rakendatavust riiklikus tööturustees. Uuringu raames analüüsitakse ESF meetme 1.3 kolmes esimeses taotlusvoorus rahastatud mitte-eestlastele suunatud 25 projekti.

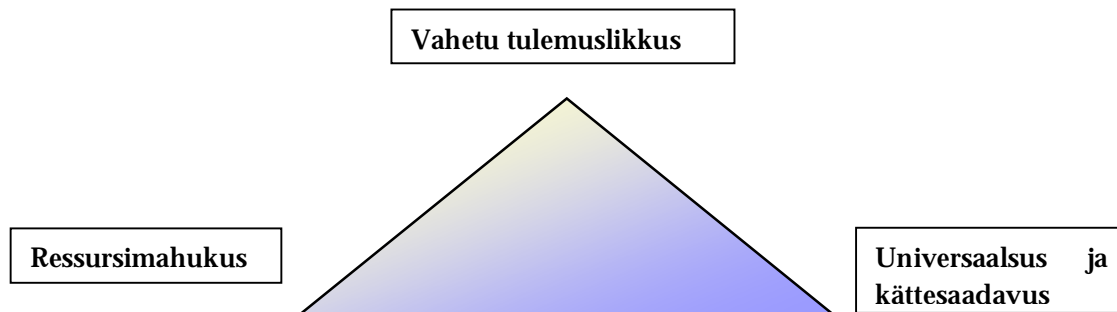
Uuringu eesmärkide täitmiseks analüüsitakse esmalt projektide sihtrühma ning tuuakse välja nende peamised töötuks jäämise või koondamisohtu sattumise põhjused. Selleks kaardistatakse üldiselt erinevatesse sihtrühmadesse kuuluvate töötute peamised eagrupid, elamispiirkond ja kvalifikatsioon. Kaardistuse eesmärgiks ei ole detailse isikupõhise info saamine ja analüüsimine vaid pigem sihtrühma profiili üldistamine ja trendide analüüs.

Mitte-eestlastest töötute (nii nagu ka eestlastest töötute) probleemid ja vajadused on väga erinevad. Samuti on lähtuvalt vajadustest erinevad meetmed, mida inimeste tööturule integreerimisel või töötute tööturule tagasitoomisel on tulemuslik rakendada. Seetõttu jaotatakse projektides osalenud 5 alasihtrühma: pikaajalised töötud; koondatavad või hiljuti koondatud töötajad; erivajadustega töötud; noored töötud; ning määramata staatusega töötud (st eelpool loetletud sihtrühmadest välja jäävad töötud). Vastavate andmete olemasolu korral analüüsitakse projektides läbiviidud tegevusi sihtrühmade lõikes.

Analüüsitakse ka projektides läbiviidud tegevuste vastavust sihtrühma vajadustele. Selleks võrreldakse sihtrühma peamisi probleeme projektides kasutatud peamiste meetmetega ning analüüsitakse töötute hinnanguid meetmete kasulikkusele ja tõhususele.

Projektide raames rakendatud meetmete analüüsimisel keskendutakse meetmete vahetule tulemuslikkusele, ressursimahukusele ning universaalsusele ja kättesaadavusele.

Joonis 1. Analüüsi metoodika võtmetegurid



Meetmete vahetu tulemuslikkuse hindamisel analüüsitakse sihtrühmade löikes, kui suur osakaal projektides osalenud töötutest realselt tööturule aidati ning missugused rakendatud meetmete kombinatsioonid olid kõige tulemuslikumad nii mõjutatud töötute arvu kui kvaliteedi osas.

Meetmete ressursimahukuse hindamisel analüüsitakse meetmete rahalist maksumust ning meetmete rakendamisele kuluvat hinnangulist aja- ja inimressursi kulu. On selge, et erinevatele sihtrühmadele rakendatavad meetmed on väga erineva ressursimahukusega. Erivajadustega töötute ning pikaajaliste töötute tööturule toomine on oluliselt kulukam kui äsja koondatud töötute ümberõpe või noorte tööturule integreerimine. Kuid erinevate sihtrühmade puhul on samuti võimalik kasutada varieeruva ressursimahukusega meetmeid. Seega võrreldakse kõikidele sihtrühmadele suunatud meetmete ressursimahukust, kuid hinnatakse eraldi ka konkreetsele sihtrühmale suunatud meetmeid.

Meetmete universaalsuse ja kättesaadavuse hindamisel analüüsitakse, kui laiale sihtrühmale on rakendatud meetmeid võimalik kasutada ning kui spetsiifiliste/universaalsete meetmetega on tegemist. Samuti analüüsitakse, kui lihtne on konkreetsete meetmete kasutamine erinevatest sihtrühmadest töötute puhul ning kui kättesaadavad saaksid meetmed olla regulaarse pakkumise (mitte projektipõhise suunatud tegevuse) korral.

Kolme peamist meetmete rakendamist mõjutavat valdkonda - vahetu tulemuslikkus, ressursimahukus, universaalsus ja kättesaadavus – koos analüüsidest pakutakse välja missugused erinevate projektide raames välja töötatud ja rakendatud meetmed on olnud kõige efektiivsemad ja optimaalsemad.

Lisaks analüüsitakse meetmete rakendamise protsessi keerukust ning nende rakendamisel tekkinud kitsaskohti. Arvestades meetmete rakendamise keerukust, olemasolevate tööturuteenuste pakkumise protsessi ja Tööturuameti võimalusi, hinnatakse meetmete efektiivsuse analüüsi ja nende rakendamise protsessi analüüsi põhjal erinevate meetmete rakendamise võimalusi ja otstarbekust Tööturuameti poolt. Samuti analüüsitakse tulemuslikkuse ja efektiivsuse põhjal erinevate kasutatud meetmete olulisust uute projektide algatamisel ja rahastamisel ning tehakse ettepanekuid meetmete efektiivsemaks ja kvaliteetsemaks pakkumiseks ESFi poolt rahastatavates projektides.

Uuringu tulemused on sisendiks Sotsiaalministeeriumile mitte-eestlastele suunatud tööturuteenuste arendamiseks ja tulemuslikkuse tõstmiseks ning Euroopa Sotsiaalfondist toetatavate tegevuste planeerimiseks tulevikus.

1.2. Piirangud

Tulenevalt hindamise aluseks olnud taustmaterjalist ning projektide spetsifikast, on hindamisega seotud järgmised piirangud:

- Enamike projektide osalejate hulgas on nii eestlasi kui mitte-eestlasi. Arvestades projektide ülesehitust ning sihtrühmadele suunatust, on projekti raames kasutatud meetmed suunatud enamasti ühtselt kõikidele rahvusrühmadele. Erimeetmetena on mitte-eestlastele suunatud eesti keele koolitused ning osade projektide puhul ka venekeelsed erialakoolitused, mille sisu ja kasulikkust hinnati eraldi intervjuude käigus. Kuid saavutamaks kompleksset ülevaadet projektide tegevustest ning nendega seotud tulemustest, keskenduti hindamisel kõikidele projektide raames kasutatud meetmete analüüsile.
- Uuringu läbiviimise ajal oli 8 projekti rakendamine veel pooleli. Nende projektide puhul ei ole hinnatud meetmete rakendamise tulemuslikkust ega ressursimahukust, kuna projekti rakendamise faasist tulenevalt ei kajastu alusdokumentatsioonis saavutatud eesmärgid ega reaalselt läbiviidud tegevused. Intervjuude käigus hinnati nimetatud projektide senist rakendamise kulgu ning planeeritud tulemuste saavutatavust.
- Kõikide lõppenud projektide (17) puhul on meetmete tulemuslikkuse analüüsi juures välja toodud töölerakendumise määr. Kuna aga enamik projekte on suunatud mitmele sihtrühmale samaaegselt, oleks meetmete tulemuslikkuse kohta üldistavaid järeldusi tehes tulemuslikum hinnata töölerakendumist sihtrühmade kaupa. Vastavad andmed olid uuringu läbiviimisel kättesaadavad vaid 10 projekti puhul, millele olid koostatud isikute seiretabelid.
- Töölerakendumise määr projektidokumentatsioonis on märgitud projektide rakendajate andmete alusel, mis ei põhine ühelgi ajas uueneval registriandmestikul. Seetõttu on projektides märgitud töölerakendumise määrad hinnangulised.

1.3. Uuringu meetodika ja valim

Uuring viidi läbi kahes osas, millest esimese moodustas dokumentatsioonipõhine analüüs ja teise intervjuude sari, mis omakorda koosnes kahest etapist. Kasutatavad meetodikad olid disainitud vastavate uuringuetappide ja sihtgruppide spetsiifika arvestades ning toetasid usaldusväärsete uuringutulemuste saavutamist.

Dokumentatsiooni analüüsi raames arendati välja antud projektide spetsiifikale vastav analüüsimeetodika, mille alusel süstematiseeriti olemasolev teave ja koostati mahukas andmestik. Fookusgrupi intervjuude raames testiti dokumentatsiooni analüüsi põhjal tehtud esmaseid järeldusi ja koguti lisateavet parimate praktikate kohta ning hinnanguid kasutatud meetmete tulemuslikkusele.

Uuringu teostamiseks viidi läbi järgmised olulisemad tegevused:

- 1) Projektide olemasoleva dokumentatsiooni analüüs, mille põhjal koostati süstematiseeritud ülevaade projektide tegevustest, sihtrühmadest ja tulemustest.
- 2) Ülevaate põhjal valmistati ette intervjuukavad projektijuhtide ning projektis osalenute küsitlemiseks.
- 3) Projektide töötajate ning osalenutega viidi läbi põhjalikud fookusgrupi intervjuud, mille käigus testiti dokumentatsiooni analüüsi järeldusi ning koguti lisainformatsiooni nii sihtrühmade kui projektides rakendatud meetmete tulemuslikkuse osas.
- 4) Viidi läbi seminar Tööturuameti ja Sotsiaalministeeriumi spetsialistidega, mille raames tutvustati hindamise tulemusi ja arutati nende laiema rakendamise võimalusi.
- 5) Projektijuhtide ja projektides osalenute intervjuude tulemuste analüüsi ja dokumentatsiooni analüüsi põhjal koostati lõppraport, mis koondab erinevate etappide tulemused ning toob välja peamised järeldused ja ettepanekud.

Hindamine viidi läbi ajavahemikul august – oktoober 2007.a.

Dokumentatsiooni analüüs

Dokumentatsiooni analüüsi eesmärgiks oli koostada terviklik ja süstematiseeritud ülevaade lõppenud ja käimasolevatest mitte-eestlastele suunatud tööturuprojektidest, nendes osalenud sihtrühmadest, läbiviidud tegevustest ja rakendatud meetmetest ning saavutatud eesmärkidest.

Dokumentatsiooni analüüsimise aluseks oli olemasolev projektide dokumentatsioon sh:

- projektide taotlused toetuse saamiseks;
- projektide seirearuanded (esitatakse keskmiselt 4 korda aastas);

- projektide isikute seiretabelid (juhul kui neid oli projektides täidetud ja need olid uuringu teostajale kättesaadavad).

Projektide analüüsimisel ja samuti ka hilisemate fookusgruppide moodustamisel olid võtmesõnadeks sihtrühmad ning rakendatud tööturuteenused. Edasise analüüsi lihtsustamiseks koondati projektide kaardistuse käigus samalaadsed projektid gruppidesse. Selleks, et analüüsida läbiviidud tegevuste tulemuslikkust võimalikult üksikasjalikult, püüti gruppidesse koondada võimalikult sarnaste osutatud tööturuteenustega projektid juba dokumendianalüüsi etapis ning võimalusel sarnaste omadustega töötud (hilisemas fookusgrupi intervjuude etapis). Taolise lähenemise eesmärgiks on luua paremad eeldused võrdlevaks analüüsiks, tuua välja parimaid praktikaid ning anda soovitusi sarnaste projektide elluviimiseks edaspidi.

Vastavalt lähteülesandele kaardistati dokumendianalüüsi põhjal 25 projekti lähtuvalt sihtrühmadest ning projekti rakendamise piirkondadest. Analüüsitud on ka sihtrühmade lõikes projektide tulemuslikkust ning erinevate meetmete mõju sellele.

Valimit mõjutas ennekõike olemasolev andmestik – projektitaotluste ja erinevate aruannete olemasolu ja omavaheline kooskõla, andmeesituse korrektsus ja detailsusaste jmt. Põhjalik meetmete, sihtgruppide ja tulemuslikkuse hindamine dokumendianalüüsi faasis oli võimalik ainult nende 10 projekti puhul, millel olid olemas ka detailsed isikute seiretabelid, ning projektides, mille aruanded ei sisaldanud vasturääkivaid andmeid.

Dokumentatsiooni analüüsi tulemused on esitatud tabelandmestikuna uuringu lisas.

Dokumentatsiooni analüüsi teiseks eesmärgiks oli luua piisav ja usaldusväärne alus intervjuude läbiviimiseks hindamise järgmistes etappides.

Fookusgrupi intervjuud

Hindamise teine osa võimaldas saada poliitikakujundamisse kvalitatiivset sisendit sihtgrupi vajaduste ning võimalike tegevuste kavandamise tulemuslikkuse ja mõju kohta. Antud etapi eesmärgiks oli vahetutes fookusgrupi intervjuudes asjaomaste poolte osalusel sügavamalt avada ja lahti seletada seniseid parimaid praktikaid (kogemused, probleemid ja rakendatud meetmete sobivus vajadustega, edasised rakendusvõimalused tulevikus jne) ning hinnata kasutatud meetmete efektiivsust. Samuti võimaldasid intervjuud varasemates uuringuetappides saadud uuringutulemusi läbi arutada ja saada seeläbi tuge nende interpreteerimisel.

Kvalitatiivse uuringuosa raames viidi läbi 2 fookusgrupi intervjuude sarja, millest esimene oli suunatud projektijuhtidele (vajadusel kaasates ka teisi projekti läbiviimisega seotud isikuid) ning teine projektides osalenutele. Dokumentatsiooni analüüsi tulemustele tuginedes ja vastava intervjuueeritavate grupi spetsiifikast lähtuvalt koostas uuringu meeskond eraldi küsimustikud kummalegi sihtgrupile (nii projektijuhtidele kui projektides osalenutele). Küsimustike väljatöötamisel lähtuti tellija toodud lähteküsimustest, arendades neid edasi tervikliku ja kompaktse ülevaate saamiseks uuringuainesest.

Fookusgrupi intervjuud viidi läbi regioonides, kus teostati suurem osa hinnatavatest projektidest, sh Harjumaal (Tallinnas) ja Ida-Virumaal (Jõhvis, Narvas). Kokku viidi läbi 10 fookusgrupi intervjuud – 5 fookusgrupi intervjuud projektijuhtidele ja 5 fookusgrupi intervjuud projektides osalenutele.

Tabel 1. Fookusgruppide valimi suurus sihtgruppide lõikes

	<i>Algselt planeeritud</i>	<i>Andmebaas</i>	<i>Kutsutud</i>	<i>Reaalselt osalenud</i>	<i>Osaluse määr planeeritust</i>
Projektijuhid	25 (+5)	25	27	21**	84%
Projektides osalenud	30 (+10)	108*	54	20	67%
Kokku	55 (+15)	133	81	41	75%

* hindamise eesmärgipärasusest tulenevalt valiti projektides osalenute hulgast fookusgruppides osalema üksnes mitte-eestlasi, seega ei olnud võimalik kasutada kõiki saadud projektides osalenute kontakte.

** osales 21 projekti juht/esindaja, kuna mõned isikud olid juhtinud mitut (kuni 2) projekti, osales 20 isikut

Seminar

Kolmanda etapina viidi läbi seminar Tööturuameti ja Sotsiaalministeeriumi spetsialistidega. Seminari raames tutvustati Euroopa Sotsiaalfondi mitte-eestlaste projektide hindamise tulemusi ja kaardistatud parimaid praktikaid ning konsulteeriti nende laiema rakendatavuse võimalusi.

II OSA

HINDAMISE TULEMUSED

1. Projektide eesmärgid ja sihtrühma analüüs

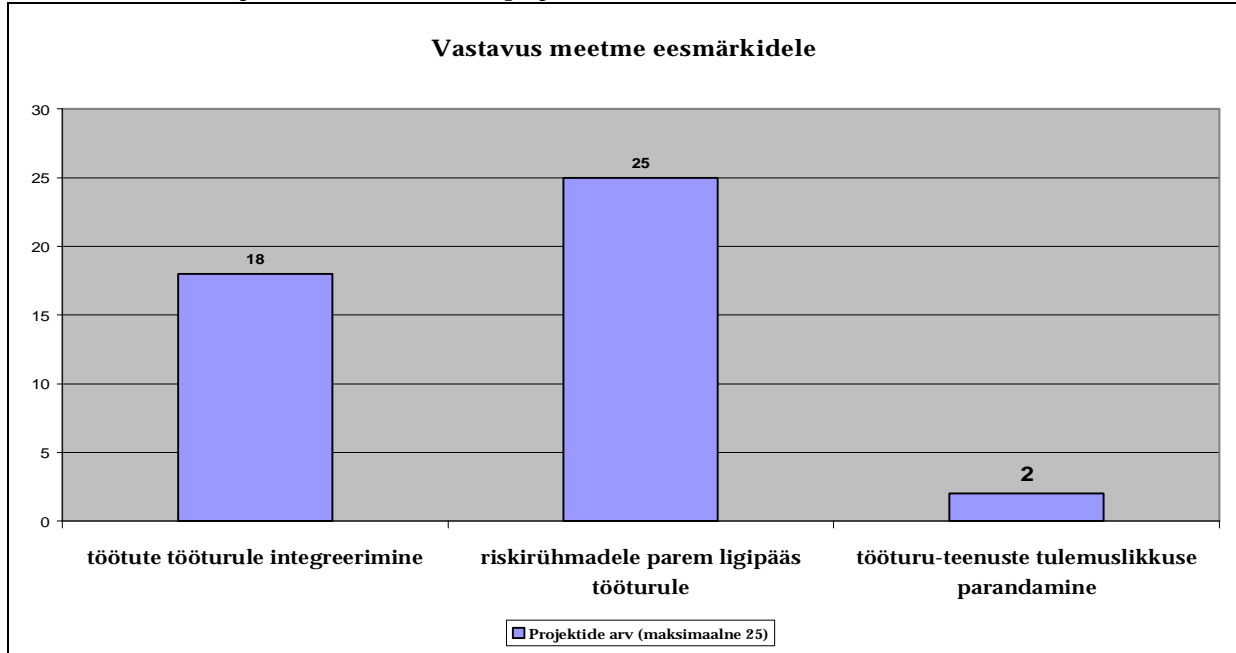
Esmalt analüüsiti projektide üldisi ja tegevuseesmärke ning hinnati projektide ja nendes sisalduvate tegevuste vastavust Euroopa Sotsiaalfondi meetme 1.3. tingimustele. Analüüsi eesmärgiks oli välja tuua projektide iseloom, peamised üldised eesmärgid, elluviidud tegevuste mitmekesisus ning nende suunatus tööturuteenuste arendamisele ja tulemuslikkuse tõstmisele.

Eesmärgiga luua alus teenuste sihistatuse, tulemuslikkuse ja rakendamise otstarbekuse hindamiseks analüüsiti põhjalikult projektide sihtrühma. Analüüsi käigus kaardistati tegurid, mis on põhjendanud mitte-eestlaste tööturult väljalangemise ning uue töö mitteleidmise või on muutnud esmase sisenemise tööturule mitteedukaks. Probleemide kaardistamise meetodit (ingl. k. *problem mapping*) kasutades toodi välja töötuse tekitanud tegurite omavahelised seosed ja kõige rohkem mõju avaldanud tegurid. Mitte-eestlastest töötute eripära arvestades keskenduti teiste tegurite kõrval põhjalikumalt ka erinevate traditsioonide ja tavadega seotud teguritele ning töötute keelte- ja suhtlemisoskusele.

1.1. Seosed Euroopa Sotsiaalfondi meetme 1.3 tingimustega

Laiema raamistiku andmiseks ja projektide eesmärkide kaardistamiseks hinnati kõigi analüüsi aluseks olnud projektide vastavust ESF sisulistele tingimustele. Selleks võrreldi projektide vastavust ESF meetme 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul” eesmärkidele ning toetatavatele tegevustele. Üldjoontes vastasid kõik hinnatud projektid meetme 1.3. spetsiifilistele eesmärkidele ning eesmärkide saavutamiseks toetatavatele tegevustele.

Joonis 2. Läbiviidud ja rakendamisel olevate projektide vastavus meetme 1.3 eesmärkidele, n=25



Kõik analüüsitud projektid vastasid vähemalt ühele meetme 1.3 eesmärgile. Enamus projektidest oli suunatud nii töötute tööturule integreerimisele kui riskirühmadele tööturule parema ligipääsu tagamisele, täites seega kahte meetme 1.3 eesmärki. Mitmed analüüsitud projektid olid suunatud horisontaalse mitte-eestlaste sihtrühma siseselt kitsamatele riskirühmadele. Vaid kaks projekti olid suunatud tööturuteenuste tulemuslikkuse tõstmisele, seega oli valdava enamuse projektide eesmärgiks tööturuteenuste pakkumine, mitte arendamine.

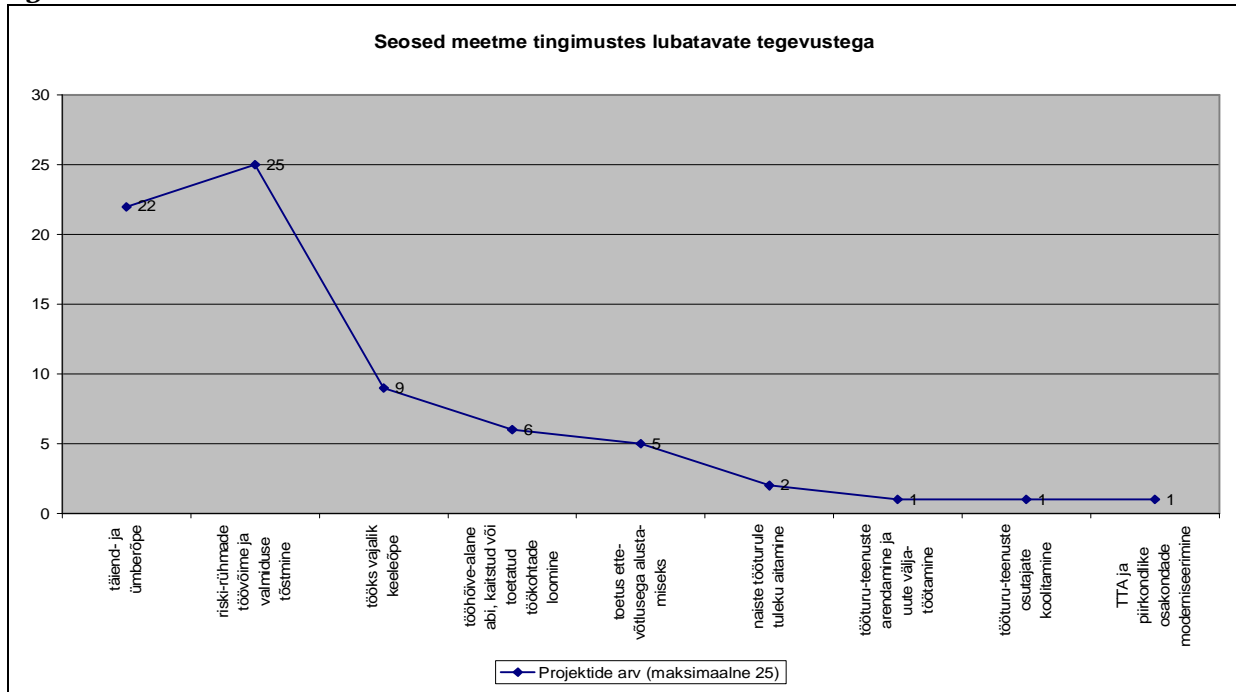
Arendustegevuste vähesust kinnitab ka projektide käigus läbiviidud tegevuste võrdlus meetmetingimustes toodud tegevustega. Kõikide projektide tegevused olid suunatud riskirühmade töövõime ja -valmiduse tõstmisele ning enamus projekte sisaldas ka täiend- ja ümberõpet.

Praktiliselt üldse (vaid ühes projektis) ei olnud projektides planeeritud järgmisi tegevusi:

- tööturuteenuste arendamine ja uute väljatöötamine,
- tööturuteenuste osutajate koolitamine (ühe erandina projekt nr 1.0301-0166, kus Harjumaa omavalitsustes töötavad ametnikud said erialast koolitust),
- Tööturuameti piirkondlike osakondade moderniseerimine.

Töökõiguse vajalikku keeleõpet pakuti 36% projektidest. Ettevõtlastoetust pakuti 20% projektide puhul. Meetme raames toetatavatest tegevustest sisaldasid vaid kahes projektis (alla 10%) spetsiifilised tegevused naiste tööturule tuleku ja naasmise takistuste vältimiseks. Ennekõike pakuti spetsiifilise teenusena lastehoiuteenust, et naised saaksid projekti raames pakutaval koolitusel osaleda.

Joonis 3. Läbiviidud ja rakendamisel olevate projektide vastavus meetme 1.3. tingimustes lubatavatele tegevustele, n=25



Seega on mitte-eestlastele suunatud ESFi meetme 1.3. projektid olnud suunatud ennekõike tavapärase tööturuteenuste pakkumisele. Vähestes projektides on rakendatud spetsiifilisemaid tegevusi (nt ettevõtlustoetus, naistele suunatud teenused, keeleõpe). Arendustegevusi on teostatud väga väikeses mahus – oluliseks ei ole peetud mitte-eestlastele suunatud tööturuteenuste arendamist või uute teenuste väljatöötamist ning tööturuteenuste osutajate koolitamist. Ühelt poolt on see seostatav meetme avatuse perioodiga (st esmalt rahuldakse praktilisi vajadusi ning pakutakse meetme rahastamist kasutades tavapäraseid tööturuteenuseid töötutele). Teisalt ei pruugi vaid tavapärasele tegevustele keskendumine ning tagasihoidlik rõhuasetus arendustegevustele tagada mitte-eestlastele suunatud tööturumeetmete pakkumise jätkusuutlikkust ning teenuste kvaliteedi kasvu.

Võttes arvesse TTA suuremat rolli struktuurivahendite kasutamisel 2007-2013 programmeerimisperioodil, tuleks uuel perioodil seetõttu lisaks tööturuteenuste regulaarse pakkumise toetamisele senisest enam keskenduda tööturuteenuste arendamisele ning teenuste tulemuslikkust ja kvaliteeti tõstvatele tegevustele. Tuleks kaaluda regulaarsete teenuste pakkumise koondamist vaid TTA programmi. Valitsusväliste organisatsioonide poolt ellu viidavad projektid peaksid esmajoones keskenduma partnerite võimekuse arendamisele ja infovahetuse parendamisele.

1.2. Sihtgrupi profiil ja olulisemad riskitegurid

Sihtgrupi analüüs hõlmab projekte, mille dokumentatsioonis sisaldasid isikute seiretabelid või vastavad andmed üldaruannetes. Vaadeldavate projektide sihtrühmade probleemide kaardistamise ja töötuse avaldumise peamiste tegurite analüüs toetub taotlejate põhjendustele projektide rakendamise vajaduse ja lahendamist vajavate kitsaskohtade osas ning projektide töötajate ja projektides osalenute intervjuudele.

Sihtgrupi profiil

Töötusega seotud probleeme tunnetatakse piirkonniti sarnaselt. Olulisemate riskiteguritena joonistuvad välja ühelt poolt laiemast keskkonnast tulenevad struktuursed probleemid majanduses. Neile sekundeerivad inimeste endi konkurentsivõimega seotud riskitegurid, mis võivad avalduda nii eraldiseisvalt kui ka realiseeruda/võimenduda alles laiemate negatiivsete mõjude taustal.

Regioonide lõikes on töötuse avaldumise peamiste tegurite ja sihtrühmade probleemide ringi määratlus tihedasti seotud konkreetsete läbiviidud/läbiviidavate projektide ja nende fookusega. Antud projektide alusel joonistuvad peamiste töötuse põhjustena Ida-Virumaa puhul välja töötuse reorganiseerimine ning sellega seoses koondamisohus olevate inimeste/koondatute arvu tõus, noorte puudulik keeleoskus ning haridus ja keeleoskuse puudumisest tulenev raske integreerumine ühiskonda tervikuna. Ida-Virumaal ning Valgamaal tuuakse olulise riskirühmana välja pikaajalised töötud ning heitunud, kes on minetanud tööharjumuse. Kaudselt naistele suunatud erialade puhul rõhutatakse töö ja pereelu ühildamise keerukust, mis takistab sageli tööturule siseneda. Tallinnas ja Harjumaal on nende sihtrühmade ring, kellele projektid on suunatud, suurem, hõlmates nii eesti keelt mitteoskajaid, pikaajalisi töötuid, erivajadustega töötuid kui noori.

Analüüsi aluseks olevate projektide sihtgruppide detailne analüüs dokumentatsiooni põhjal on piiratud vastavate andmete vähesuse tõttu. Vaadeldud projektide andmete põhjal on võimalik välja tuua teatud suundumusi ja tunnuseid, mille põhjal joonistub välja järgmine projektides osalenud 'keskmise töötü' profiil.

Tabel 2. Sagedamini esinenud projektis osalenud töötut iseloomustavad tunnused¹, %

Tunnus	Vastava tunnusega osalenute osakaal
Naine	65%
Üldkeskhariduse või põhiharidusega	49%
Elab linnas	65%
Ida-Virumaal	26%
Registreeritud töötuna	92%

¹ Sihtgrupi analüüs tugineb Praxise koostatud ESF meetme 1.3 raames mitte-eestlastele suunatud projektide sihtgrupi kaardistusele „TTA mitte-eestlastele suunatud projektide isikute seiretabelite kokkuvõte”. Kokkuvõte koondab 9 antud uuringu aluseks oleva projekti isikute seiretabelite info.

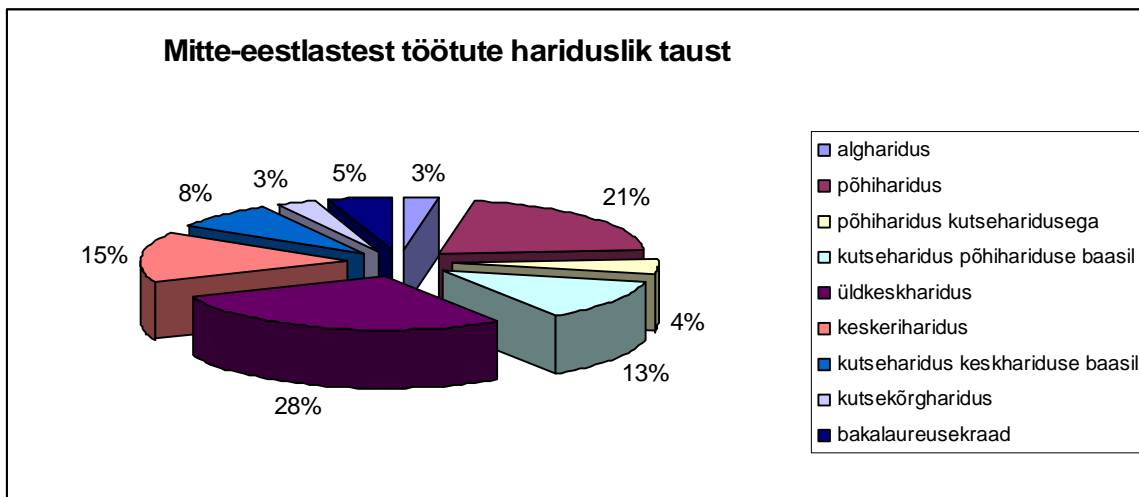
Ei valda eesti keelt	29%*
Pikaajaline töötü	23%*
Talle on koostatud individuaalne tegevuskava	54%
Ei ole projektis rakendunud	52%

* osade osalejate puhul määratlenata

Siinkohal on oluline rõhutada, et keskmise töötü profiil kajastab projektides osalenud töötutele omaseid kriteeriume ning seda ei saa kõikide kriteeriumite osas laiendada kõigile mitte-eestlastele töötutele. Ennekõike puudub see töötute piirkondlikku jaotust (suur hulk mitte-eestlastele suunatud projekte on läbi viidud Ida-Virumaal, mis on suurendanud selle regiooni töötute osakaalu valimis) ning töötutena registreeritute osakaalu (töötuna arvelolek oli valdavalt projektis osalemise eeltingimuseks); veidi vähem pikaajaliste töötute osakaalu (suur hulk projekte suunatud just pikaajaliste töötutele) ja eesti keele oskajate osakaalu.

Samas saab andmete põhjal teha üldistuse, et keskmine mitte-eestlasest töötü on üldkeskhariduse või madalama haridustasemega linnas elav naine. Ligikaudu 1/3 töötutest ei valda eesti keelt ning ligikaudu pooltele ennast töötuna arvele võtnutele on koostatud individuaalne tegevuskava. Ligikaudu 50% projektides osalenutest ei ole erinevatel põhjustel rakendunud.

Joonis 4. Mitte-eestlastest töötute hariduslik profiil, n=7728, %²



Veidi üle 50% töötutest ei ole haridussüsteemis omandanud erialast kvalifikatsiooni ega kutset. 21% töötutest on haridussüsteemist väljunud pärast põhihariduse omandamist ja 3% pärast algkooli. Bakalaureusekraadi või kutsekõrgharidust omab kokku 8% töötutest. Kõrgema haridustasemega (magistri- või doktorikraad) töötute osakaal jäi alla 1% ning joonisel ei kajastu.

Tulenevalt dokumendipõhiste andmete vähesusest keskenduti sihtgrupi profiili ja probleemide kaardistamisele ka fookusgrupi intervjuudes.

² Algammed: ESF meetme 1.3 raames mitte-eestlastele suunatud projektide sihtgrupi kaardistus „TTA mitte-eestlastele suunatud projektide isikute seiretabelite kokkuvõte”, Praxis

Olulisemad mitte-eestlastest töötute riskitegurid

Projektijuhtide hinnangul ei ole mitte-eestlastel eriomaseid riske, mis takistaksid uue töö leidmist. Küll aga kinnitati põhjalikuma vestluse käigus, et töö leidmiseks on siiski vajalik eesti keele oskus. Projektijuhtide arvates on uue töö leidmisel on kõige olulisemad erialased teadmised ja oskused. Seepärast ei erine projektijuhtide hinnangul eestlastele ja mitte-eestlastele rakendatavad meetmed. Tihti osalevad ühes ja samas projektis (sh meetmetes) nii eestlased kui ka mitte-eestlased koos. Mitte-eestlaste eesti keele oskuse vähesuse tõttu toimuvad ka erialased koolitused vene keeles. Samas on mitmeid näiteid, kus venekeelsetes koolitustes osalevad ka eestikeelsed töötud. Projektijuhid märkisid, et Ida-Virumaal on kujunenud peaaegu kakskeelne keskkond, mis tähendab, et ka tööd otsivad eestlased peavad oskama vene keelt. Mõlemale sihtgrupile kujuneb keeleoskus (sh ka võõrkeelte nagu inglise, soome, saksa keele oskus) uue töö leidmisel enam olulisemaks. Seda kinnitavad ka projektides osalejad.

Projektis osalejate arvamused jagunevad kaheks. Ida-Virumaal ollakse arvamusel, et töö leidmisel ei ole eesti keele oskus siiski takistuseks. Olulisem on motivatsioon tööd teha ning erialased oskused. Tööandja on valmis tööle võtma ka eesti keelt mitteoskava inimese, kui ta suhtumine eesti keele õppesse on positiivne ja ta on valmis pingutama, et vähemasti toises olukorras toime tulla, kui selleks on vajadus. Tallinna fookusgruppides kinnitati, et keeleoskus on tööle rakendumiseks oluline tegur. Piirkondliku erinevuse üheks põhjuseks on eeldatavalt ümbritsev keelekeskkond. Ida-Virumaal ei ole eesti keele oskus esmatähtis, kuna paljud töökollektiivid on samuti venekeelsed ning eesti keele oskus ei ole reaalselt vajalik. Samuti ei piira eesti keele mitteoskamine selles piirkonnas märkimisväärselt töö otsimise võimalusi ning infovahetust vabade töökohtade ja karjäärivõimaluste osas. Tallinnas ja Harjumaal on keeleoskus nii konkreetse töö leidmisel kui selle otsimisel olulisem.

Ida-Virumaal märgiti, et venekeelsed pikaajalised töötud oskavad valdavalt eesti keelt tasemel, mis võimaldab neil ka eesti keeles õppida. Projektijuhi hinnangul on pikaajalistel töötutel tõenäoliselt suhtluskeel välja kujunenud tänaval. Nende suhtlusringkond on kakskeelne. Hinnatavate projektide seas oli nii selliseid projekte, kus teiste meetmete hulgas toimus ka eesti keele tasemeõpe (nt nr 1.0301-164, 1.0301-190), kui ka selliseid projekte, kus keeleõpe oli jäetud osalejate enda korraldada (nt nr 1.0301-0129). Projektis nr 1.0301-0129 oli see ka põhjendatud, kuna projekti eesmärk oli ettevõtluse algatamine ning lähtuti, et kui osalejad soovivad saada ettevõtjateks, siis tuleb ka keeleoskuse parandamisel olla ettevõtlikum. Vähe oli selliseid projekte, kus keeleõpe oli integreeritud erialakoolituse juurde. Fookusgruppide vestlustest võib välja tuua selle, et kui töötul on tööle saamisel takistuseks eesti keele oskus, siis teiste meetmete raames lühiajaline eesti keele õpe ei ole piisavalt tulemuslik. Vajalik on vähemalt 240-tunnine tasemeõpe. Hinnatavate projektide hulgas oli ka selliseid projekte, kus kõik osalejad ei vajanudki keeleõpet.

Osad projektides osalejad hindasid keeleprobleemist suuremaks töötü vanusega kaasnevaid takistusi. Leiti, et keskeast vanemaid töötuid ei taheta väga hästi tööle võtta, kuid siingi oli näiteid, et see pole reegel.

Intervjuudest selgus, et vahel võivad töötut uue töökoha otsingutes takistada perekondlikud kohustused. Näiteks ei ole meesterahval võimalik osaleda täiend- või ümberõppeprogrammides, kuna pere ülalpidamiseks on ta kohustatud tööle minema. See aga ei võimalda tal parandada oma majanduslikku kindlustatust. Samalaadne probleem on noortel üksikvanematel, kel esmalt on probleemid lapsele hoidja leidmisega, et koolitustel osaleda. Kuna lapse eest hoolitsemine vajab igapäevaseid kulutusi, siis ollakse samuti sunnitud vastu võtma töö, mis on ajutise loomuga.

Lisaks toodi välja, et mitte-eestlastel on soodumus koonduda tööle ühe tööandja juurde. Selline traditsiooniline käitumine on omane eriti suurettevõtetesse tööleminekul, kus esmalt on tööle läinud vanemad ning umbes 20 aasta pärast tulevad samasse ettevõttesse tööle ka laps(ed). Ettevõtte likvideerimisel või koondamisel võib sellisel juhul töö kaotada kogu perekond, mis tähendab nende jaoks sotsiaal-majandusliku olukorra katastroofilist langust. Ühe tööandja juures töötamine on omane liinitöötajatele, seega töötajale, kes on pigem madala kvalifikatsiooni ja haridustasemega ning sellest tulenevalt omab eeldatavalt nii vähem võimalusi uuele tööle siirdumiseks kui vähem informatsiooni alternatiivsete töökohtade osas. Uue töö otsimisel toodi olulise probleemina välja, et nii vanematel kui ka noortel puudub oskus uut tööd otsida.

Nii projektijuhid kui projektides osalejad on kinnitanud, et uue töö leidmisel on ääretult oluline motivatsiooni olemasolu. Kui inimene on huvitatud töö leidmisest, siis üldjuhul piisab tänasel päeval olemasolevatest teenustest ja toetusest. Projektis osalejate hinnangul takistavad mittemotiveeritud isikud motiveeritud isikutel töö leidmist. Projektis osalejate intervjuudes märgiti, et vahel võib juhtuda, et mittemotiveeritud isikute tõttu võib Tööturuameti töötajatel välja kujuneda tõrjuv suhtumine ja see võib mõjutada ka motiveeritud isikute tööotsinguid. Tööle minemisest huvitatud töötute suhtes ollakse Tööturuametis sõbralikud ning tähelepanelikud. Sellise hinnangu andsid mitmed erinevates projektides osalejad. Projektides osalejate hinnangul tuleb gruppide komplekteerimisel suurt tähelepanu pöörata just osalejate motiveeritusele, aga samuti ka töötü haritusele. Nii projektijuhtide kui ka koolitatavate hinnangul toetab grupi kooslusest tulenev sünergia tööotsinguid. Töötute motivatsiooni on võimalik välja selgitada ning vajadusel tõsta toimetulekukoolituse kaudu. Fookusgruppides arvati, et hinnanguliselt osaleb meetmetes 10-20% mitte motiveeritud isikuid.

Lisaks märgiti, et mitte-eestlased on sageli tähelepanelikumad ja püüdlikumad, kuna nad tunnetavad, et puudulik eesti keele oskus sunnib neid rohkem pingutama. Seetõttu on mitte-eestlased rohkem valmis uusi erialasid õppima; eestlased seevastu on valivamad ning mõneti arvamusel, et Ida-Virumaal piisabki vaid eesti keele oskusest. Samas suurendab mitmete projektijuhtide hinnangul meetmete tõhusust mitte-eestlaste hulgas ka nende suurem avatus. Karjäärinõustamisel ja individuaalse tegevuskava koostamisel avanevad mitte-eestlased kiiremini ning enamasti on tegelike probleemideni (soovideni, ootusteni) lihtsam jõuda kui eestlastega. See omakorda vähendab tõenäosust, et töötü kulutab töö otsimisel väärtuslikku

ressurssi (aeg, raha) ning osaleb talle ebasobivas meetmes (tegevuses). Täheldati, et mitmekultuurilistes rühmades on ka eestlased avatumad.

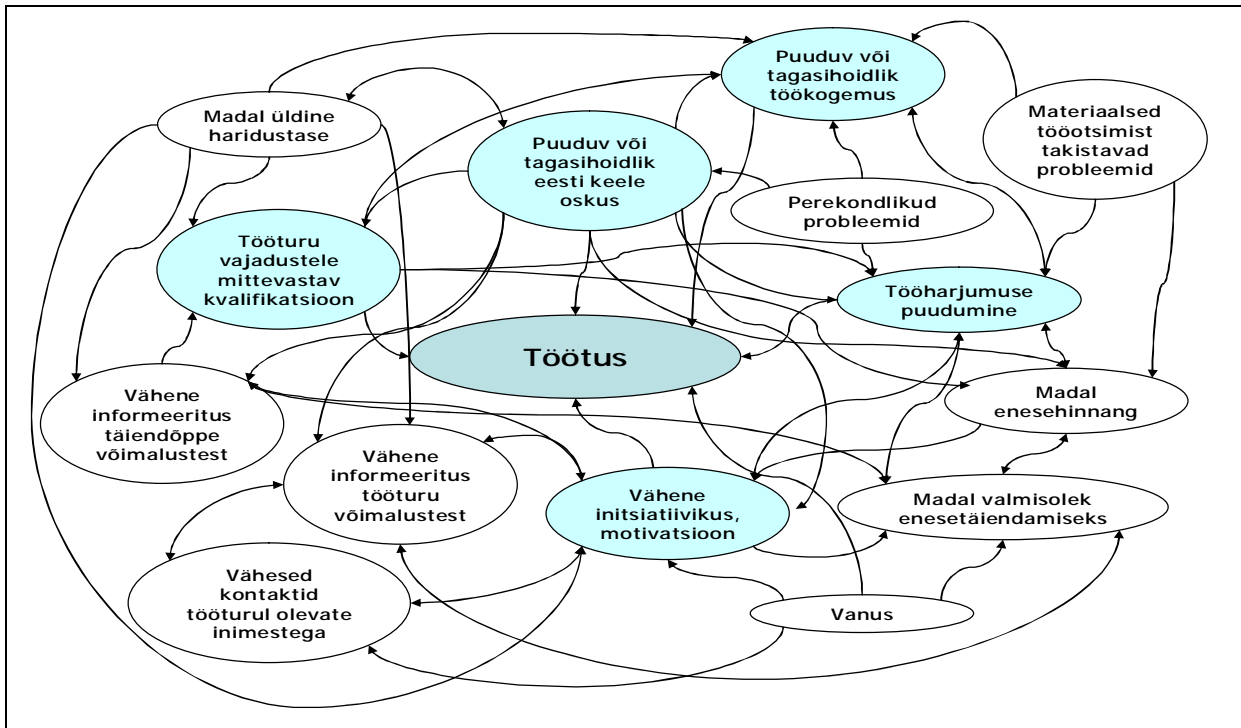
Intervjuude käigus toodi välja, et mitte-eestlaste enesehinnang on madalam ning nad ei julge endale paremaid töötingimusi (sh palka) küsida. Projektijuhtide hinnangul on osaliselt sellise olukorra kujundanud meedia, kus pidevalt väidetakse, et mitte-eestlaste palgad on eestlastest väiksemad ning et Ida-Virumaa palgatase muude maakondadega võrreldes on samuti madalam. Mitmes vestlusgrupis mainiti, et eesti keele mitteoskamine põhjustab madalama enesehinnangu, mistõttu tuntakse end kui „teise sordi inimesena”. Riigikeele valdamine tõstab enesekindlust. Samas mõjutab enesehinnangut ka haridustase. Mida lühem hariduskäik, seda kõrgem on enesehinnang ning mida haritum on inimene, seda madalam on enesehinnang. Noortel võib töö leidmist takistada ka ülikõrge enesehinnang.

Tööturule naasmist ja püsimit mõjutab ka miinimumpalga suurus. Ida-Virumaa fookusgruppides kinnitati, et viimati kui suurendati miinimumpalka, siis töötute arv hakkas samuti vähenema. Enne oli miinimumpalk tasemel, kus inimesel ei olnud otstarbekas tööle minna. Kuna tööl käimine toob kaasa kulutusi, siis peaks igakuine sissetulek olema miinimumpalgast suurem. Pikaajaliste töötute projekti juht märkis, et endiselt on Ida-Virumaal isikuid, kes pole huvitatud tööle minemisest, eriti sellisel juhul, kui isikul on veel mõni lississetulek (nt lillede, marjade, aedviljade või käsitöö müük). Need on küll mitteametlikud, st deklareerimata tulu, kuid see aitab isikul igapäevaste kuludega toime tulla. Selliseid isikuid ei ole võimalik ka veenda.

1.3. Kokkuvõte

Kokkuvõtvalt saab järeldada, et mitte-eestlaste tööturult väljalangemist ning uue töö mitteleidmist või mitteedukat tööturule sisenemist mõjutavad väga mitmed erinevad tegurid, mis on omavahel tihedalt seotud.

Joonis 5. Mitte-eestlaste töötust soodustavate tegurite kaardistus



Viie peamise mitte-eestlaste töötust soodustava tegurina saab dokumentatsiooni analüüsi ja fookusgrupi intervjuude põhjal välja tuua:

- tööturu vajadustele mittevastav või puuduv kvalifikatsioon;
- puuduv või tagasihoidlik eesti keele oskus;
- puuduv või tagasihoidlik töökogemus;
- pikaajaline tööhajumuse ja enesedistsipliini puudumine;
- vähene initsiatiivikus ja motivatsioon.

Ühelt poolt põhjustavad need tegurid otseselt või kaudselt teisi riskitegureid, mis töötuse probleeme võimendavad. Teiselt poolt on nende riskide maandamiseks vaja sageli lahendada mitmeid teisi probleeme.

Tööturu vajadustele mittevastav või puuduv kvalifikatsioon on nii töötute kui projektijuhtide poolt tunnetatav kui üks peamisi vahetuid töötuse põhjustajaid. Kvalifikatsiooni puudumist mõjutavad omakorda ennekõike madal haridustase, puudulik keeleoskus ja vähene informeeritus täiendõppe võimalustest. Samal ajal võimendab erialaste teadmiste ja oskuste puudumine teisi töötuse riskitegureid soodustades madala enesehinnangu tekkimist, pikaajalise tööhajumuse ja enesedistsipliini puudumist ning töökogemuse puudumist üldse.

Puuduv või tagasihoidlik töökogemus, mis on vahetuks töötuse põhjustajaks ennekõike noorte puhul, on tingitud ennekõike madalast üldisest haridustasemest ja kvalifikatsiooni puudumisest. Samas mõjutavad seda väga oluliselt ka materiaalsed probleemid ja järjest rohkem (eriti naiste puhul) perekondlikud probleemid.

Puuduv või tagasihoidlik eesti keele oskus ei ole teatud piirkondades (ennekõike Ida-Virumaa) reeglina vahetuks töötuse põhjustajaks, kuid mitmetes piirkondades on see siiski märkimisväärne töötuse põhjus. Samas võimendab puudulik või puuduv eesti keele oskus mitmeid teisi töötuse riskifaktoreid soodustades tööharjumuse puudumist, vähest motivatsiooni, kvalifikatsiooni puudumist ja madala enesehinnangu teket ning teatud piirkondades ka vähest informeeritust nii tööturu kui täiendõppe võimalustest.

Tööharjumuse ja enesedistsipliini puudumine on üheks peamiseks vahetuks töötust põhjustavaks riskiteguriks pikaajaliste töötute puhul, kuid reeglina on tööharjumuse puudumise väljakujunemine oluliselt mõjutatud teistest riskiteguritest. Ennekõike mõjutavad tööharjumuse kadumist puuduvad erialased oskused ja keeleoskus ning madal enesehinnang ja vähene initsiatiivikus. Samas võimendab tööharjumuse puudumine ka teisi riskitegureid.

Vähene initsiatiivikus ja motivatsioon on nii töötute kui projektijuhtide hinnangul samuti üheks oluliseks vahetuks töötuse põhjustajaks. Samas on vähene motivatsiooni tekkinud sageli mitmete teiste riskitegurite koosmõjul ning selle kõrvaldamiseks tuleb lahendada töötute laiemad probleemid. Madalat motivatsiooni soodustavad madal enesehinnang ja vähene valmisolek enesetäiendamiseks ning vähesed kontaktid tööturu osalistega ja vähene informeeritus tööturu ja täiendõppe võimalustest.

Kitsamate sihtrühmade puhul domineerivad erinevad tegurid. Pikaajaline töötus on reeglina tekkinud mitme teguri koosmõjul. Domineerivateks teguriteks on kvalifikatsiooni ja tööharjumuse puudumine. Noorte puhul on peamiseks töötuse põhjuseks töökogemuse puudumine, mille üheks mõjutajaks võib olla ka ebapiisav kvalifikatsioon haridussüsteemist lahkudes. Oluliseks teguriks on ka vähene informeeritus tööturu ja täiendõppe võimalustest ning vähesed kontaktid tööturul. Erivajadustega inimeste töötust tingivad tegurid on sarnased pikaajalistele töötutele, kuid neile lisandub sageli madal enesehinnang ja vähene motivatsioon ning vähesed teadmised olemasolevatest võimalustest. Koondatud või koondamisohus töötajate töötuks jäämise peamine põhjus on sageli neist mitteolenev, st struktuursed muutused majanduses ja sellest tulenev ettevõtte tegevuse ümberkujundamine ning vajadus teistsuguste oskustega tööjõu järele. Kuid esmalt satuvad koondamisohtu või koondatakse reeglina madalama kvalifikatsiooniga või vähese keeleoskusega töötajad.

2. Meetmete rakendamine

Analüüsimaks projektides kasutatud tööturumeetmete ja teiste teenuste mõju on oluline omada võimalikult põhjalikku ülevaadet teenuseid tarbinud ja projektides osalenud inimestest. Selleks uuritakse esmalt sihtrühmade profiili ning kaardistatakse sihtrühmade probleemid ja töötuse avaldumise peamised tegurid. Seejärel analüüsitakse projektide raames pakutud meetmete vastavust sihtrühma probleemidele ja vajadustele.

2.1. Sihtgrupi valik

2004-2005.a rakendunud projektidel pole sihtgrupi valikul probleeme tekkinud, kuna töötuid oli piisavalt. See tähendab, et suurkoondamistele rakendati eraldi projekte; noorte, heitunute, keeleprobleemidega ning erivajadustega inimeste töötusega tegelemiseks rakendati samuti omaette projekte. See võimaldas töötute eripärale spetsiifilisemalt läheneda.

Tänapäeval rakenduvates projektides on sihtgrupi mahuliste nõuete täitmine kujunemas probleemiks, kuna töötus on märkimisväärselt vähenenud. See omakorda põhjustab selle, et projekti tegevusindikaatorite (sh projektis osalejate arv) täitmiseks kaasatakse projekti ka selliseid isikuid, kes otseselt sihtgruppi ei kuulu. Seepärast võib väita, et Tööturuameti (TTA) juhtimisel või siis aktiivse osalusega projektides on sihtgrupi olukorda pisut paremini suudetud analüüsida ning vajadustele vastavaid (sihtgrupipõhiseid) projekte kavandada. Seda põhimõtet kinnitavad ka mitmed TTA projektide juhid. Nimelt on mõnede projektide puhul kujunenud välja olukord, kus projekti taotleja on TTA kaasanud küll partneriks, kuid projekti sisulisse kavandamisse ei ole TTA regionaalseid konsultante kaasanud, mistõttu on tekkinud probleeme sihtgrupi mahu täitmisega, kuna pole arvestatud tööturu muutumise trendidega.

Projektide sihistamisel on püütud lähtuda tööturuvajadustest. Samal ajal kinnitasid paljud projektijuhid, et valdkonnaalaseid uuringuid on vähe, mistõttu otsused põhinevad kas hetkevajadustel või siis kokkulepetel tööandjatega. Projektijuhtidega vestlustest selgus, et hinnatavate projektide hulgas oli ka projekte, kus tööandjaid koolitatavate tööle rakendumiseks hakati otsima alles projekti kestel.

Fookusgrupi vestluste tulemusena võib sihtgrupi profiili, riskitegurite ja probleemide kaardistamiseks hinnatavaid projekte eristada kolme jaotuse alusel:

1. Projektid, milles kogu osalejaskond on venekeelne (nt nr 1.0301-0106, 1.0301-0183, 1.0301-0190) ning projektid, kus osalejate hulgas on nii venekeelseid kui ka eestikeelseid (nt nr 1.0301-0126). Selliseid projekte on nii Tallinnas, Ida-Virumaal kui ka teistes piirkondades.
2. Projektid, kus osalejaid valitakse teatud kriteeriumite (sobilikkuse) alusel, et leevendada tööjõuvajadust, ning projektid, kus uue töö leidmisel tuleks aidata kõiki (eelkõige koondatavate projektid, nr 1.0301-0106, 1.0301-0161 ja 1.0301-0183).

3. Projektid, mis on suunatud konkreetse töötute sihtgrupiliste probleemide lahendamiseks nagu näiteks noored, heitunud ja erivajadustega töötud.

Mitte-eestlastest töötute (nii nagu ka eestlastest töötute) probleemid ja vajadused on väga erinevad. Samuti on lähtuvalt vajadustest erinevad meetmed, mida inimeste tööturule integreerimisel või töötute tööturule tagasitoomisel on tulemuslik rakendada. Erinevate gruppide spetsiifika paremaks arvestamiseks jaotati projektides osalenud 5 alasihtrühma:

- pikaajalised töötud;
- koondatud või koondamisteate saanud töötajad;
- erivajadustega töötud;
- noored töötud;
- määratlemata või mitme võrdse sihtrühmaga.

Dokumendianalüüsi põhjal kaardistati 25 projekti lähtuvalt nimetatud sihtrühmadest ning projekti rakendamise piirkondadest. Tabelis on välja toodud primaarsed sihtrühmad, kellele projekt oli suunatud.

Tabel 3. Projektid sihtgruppide ja rakendamise piirkondade järgi, projektide arv, n=25

Sihtrühm	Sihtgruppide löikes kokku projekte	Harjumaa ja Tallinn	Ida-Virumaa	Järva-maa	Lääne-Virumaa	Pärnu-maa	Rapla-maa	Tartu-maa	Valga-maa
<i>Pikaajalised töötud</i>	5	2	2						1
<i>Koondatud ja/või koondamisohus olevad töötud</i>	7	3	4			1		1	
<i>Erivajadustega töötud</i>	2	1	1						
<i>Noored töötud</i>	3	2	2	1			1		1
<i>Määratlemata või võrdselt mitme sihtrühmaga</i>	8	1	8	1	1		1	2	1
<i>Regioonide löikes kokku*</i>		9	17	1	1	1	1	2	2

* mitmeid projekte viidi ellu korraga mitmes maakonnas

Üldjuhul on projektid suunatud mitmele alasihtrühmale üheaegselt, mis on võimaldanud leevendada suurema hulga töötute olukorda. Laiem kaasatus võib aga kaasa tuua selle, et projektis osalejad ei teadvusta projekti eesmärki ning nad ei ole sobivad projekti raames läbiviidavatel koolitustel osalema.

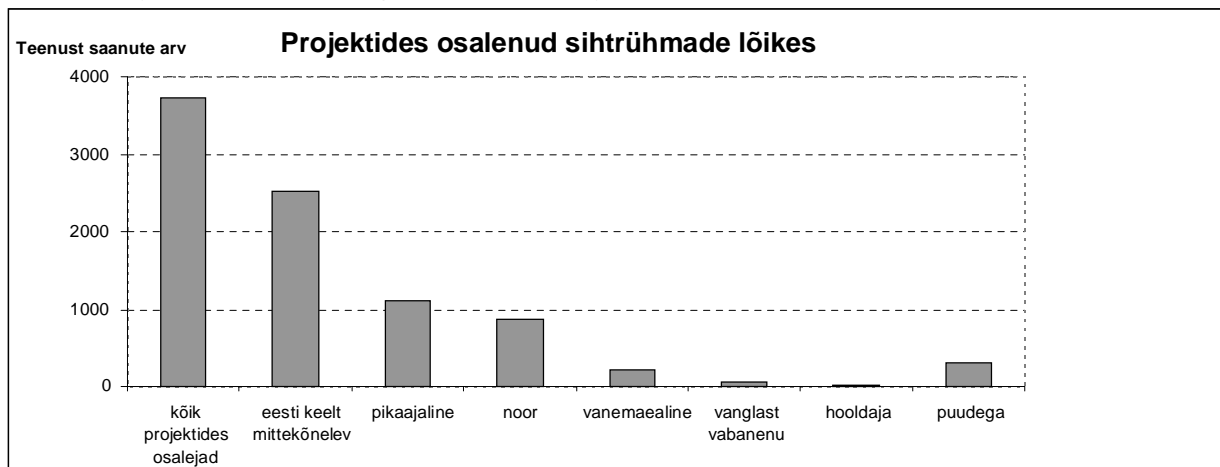
Osadel juhtudel ilmnes mitme sihtrühmaga projektide puhul ka taotlejapoolset puudulikku planeerimist. Probleem ilmnes just meetmete planeerimisel ning kombineerimisel, mille puhul suunati sarnane „komplekt meetmeid“ kõikidele projektis osalejatele, olenemata sihtrühmast, kuhu nad kuulusid. Näiteks projekt nr 1.0301-0127 „Keskealiste madala konkurentsivõimega töötute integratsioon tööturule Kohtla-Järve regioonis“, mille raames läbisid ümberõppe ka 15 erivajadustega inimest, ei sisaldanud erimeetmeid puuetega inimestele (sageli takistab erivajadustega inimeste täiend- ja ümberõpet vastavate abivahenditega ja juurdepääsuteedega

varustatud koolituskoha puudumine). Lähtuvalt puude eripärast ja raskusastmest on samas võimalik erivajadustega inimestel osaleda ka puueteta töötutele suunatud ümberõppeprogrammides, mis ei tähenda projekti rakendajale lisakulu ning projekti ressursimahukus on seetõttu väiksem raskema erivajadusega inimestele suunatud projektidega võrreldes.

Vaadeldud projektide puhul sihtrühmade määratlemisel ja osalejate valikul hariduslikku tausta reeglina oluliseks ei peetud – üldjuhul on projektides osalenute hariduslik taust väga erinev. Seda enam on oluline tasemel karjäärinõustamine ning individuaalsete tegevuskavade koostamine.

Projekti sihtrühmade analüüsist nähtus, et juhul, kui projekti sihtrühm oli defineeritud kitsalt, oli projekti kaasatud vähem osalejaid kui algselt planeeritud. Samas olid osalejad sel juhul eelduslikult teadlikumad projekti eesmärkidest ning enam veendunud omandatava eriala sobivuses.

Joonis 6. Projektides osalenud sihtrühmade lõikes; projektid, n=10; osalenud, n=3719



Joonisel nr 6 on toodud osalejate arv riskirühmade lõikes. Vaadeldud kümnes projektis oli kokku 3719 osalejat, kelledest suurem osa kuulus ühte peamisesse riskirühma – mitte-eestlased. Üldjuhul aga kuuluvad projektis osalejad mitmesse riskirühma samaaegselt, mistõttu võib koondist järeldada, et valdav osa nimetatud projektides osalenutest olid kas mitte-eestlastest pikaajalised töötud või mitte-eestlastest noored.

Kuna nimetatud kümnest projektist 7 viidi ellu Ida-Virumaal (s.h. projekt nr 1.0301-0181, mida viidi muuhulgas ellu ka teistes maakondades), siis tõenäoliselt on peamiste sihtrühmadena esindatud mitte-eestlastest pikaajalised töötud ja mitte-eestlastest noored tingitud Ida-Virumaa peamistest kitsaskohtadest (ilmnesid dokumendianalüüsi käigus): tööstuse reorganiseerimise tulemusena suurenenud koondatud inimeste ja koondamisohus olevate töötajate arv ning puuduliku hariduse või eksliku karjäärivaliku tõttu töötuks jäänud noored.

Enamikes projektides leiti töötud läbi Tööturuameti, see tähendab, et projektidesse kaasati registreeritud töötuid. Vaid koondatavatele suunatud projektides (nr 1.0301-0106 ja nr 1-0301-0183) kohtuti sihtrühmaga enne nende töötuks jäämist. Mitmed projektijuhid mainisid, et sihtrühm pidi

töötuna arvel olema juba seepärast, et vastasel korral oleks raske projekte käivitada, kuivõrd projektides on nõutav Eesti avaliku sektori finantseering, milleks enamasti on võimalik arvestada töötü toetust või töötuskindlustushüvitist. Seda tähelepanekut tasuks tõsiselt arutada, kuna Euroopa Sotsiaalfondi rahastamistingimused võivad seega pärssida projekte, mis toetaksid tõeliselt heitunute tööturule naasmist.

Projektis nr 1.0301-0202, mis oli suunatud kuulmispuudega isikutele, rakendati osalejate leidmiseks sihtgrupisest võrgustikku, sh perekondlike tutvusi. Integratsiooni Ühiskondlik Algatuskeskus on kuulmispuudega isikutele projekte korraldanud juba aastaid. Sihtgrupp on piisavalt väike ning eriomase probleemiga, seepärast on nad koondunud perekondlike suhtlusringkondadena ning leidnud väljundi oma probleemide lahendamiseks Integratsiooni Ühiskondlikus Algatuskeskuses, kus lisaks projektidele on neil võimalik osaleda ka tavapära huviringides ja koosviibimistel.

Projekt nr 1.0301-0202 oli ka ainuke, kus osalejad leidis projektimeeskond omal käel ilma Tööturuameti vahendusega. Teistes projektides oli osalejate valijaks Tööturuamet. Enamuses projektides toimus vastavalt projekti eesmärkidele sihtgrupi valik, see tähendab selektsioon. Hinnatavas valimis oli ka projekte, kus kaasati töötuid olenemata projekti määratlusest ning sellise tegevuse põhjenduseks märkisid projektijuhid, et osalejate arv tuli täita. ESF kahes esimeses voorus rahastatud projektidel sihtgrupi valimisel takistusi ei esinenud. Nagu projektijuhid kinnitasid, oli siis Tööturuametis arvel piisavalt töötuid. Küll on aga tänasel päeval rakenduvates projektides sihtrühma leidmisega probleeme. Selleks, et täita projektis märgitud osalejate arvu indikaatorit, ollakse valmis kaasama ka selliseid isikuid, kes projekti sihtgrupi määratluse alla ei kuulu.

Ida-Virumaal toimunud erivajadustega töötutele suunatud projektil oli probleeme koolitusgruppide täitmisega. Projektis osaleja hinnangul toimus osalejate valik sellesse projekti juhuslikult. Näiteks osales selles projektis isik, kes kohe alguses teatas, et ei soovigi tööle minna. Selle projekti intervjueeritav kinnitas, et avaldas soovi projektis osaleda ning ta arvatigi projektis osalejate hulka, kuigi ta sel ajal juba töötas. Teine näide, kus tekkis probleeme gruppide täitmisega tulenes asjaolust, et projekti kavandamise hetkel oli plaanis kursused korraldada töötute elukohas (maakonna linnades ja asulates), kuid pärast esimeste gruppide lõpetamist ei õnnestunud regioonides piisava suurusega grupe moodustada. Kuna projekti eelarves sõidukulude kompensatsiooni ei olnud ette nähtud, jäidki kursused regioonides ära ja üksikud regioonides kursust vajanud isikud õppesid ilma.

Võrreldes projektides planeeritud osalejate koguarvu tegelikult osalenute arvuga, on mõningatel juhtudel nende vahel isegi suurusjärkude suurune erinevus. Oluline on täheldada, et planeeritud suurem osalejate koguarv ei tähenda alati eeldustest suuremat huvi projekti vastu, vaid pigem projekti katkestajate suurt arvu, kelle asemel võetakse projekti osalema uusi töötuid. Seetõttu on projekti tegevusi planeerides oluline osalejate asendusnimekirja koostamine, mis võimaldab vajadusel katkestajate asendamisel projekti käigus aega kokku hoida.

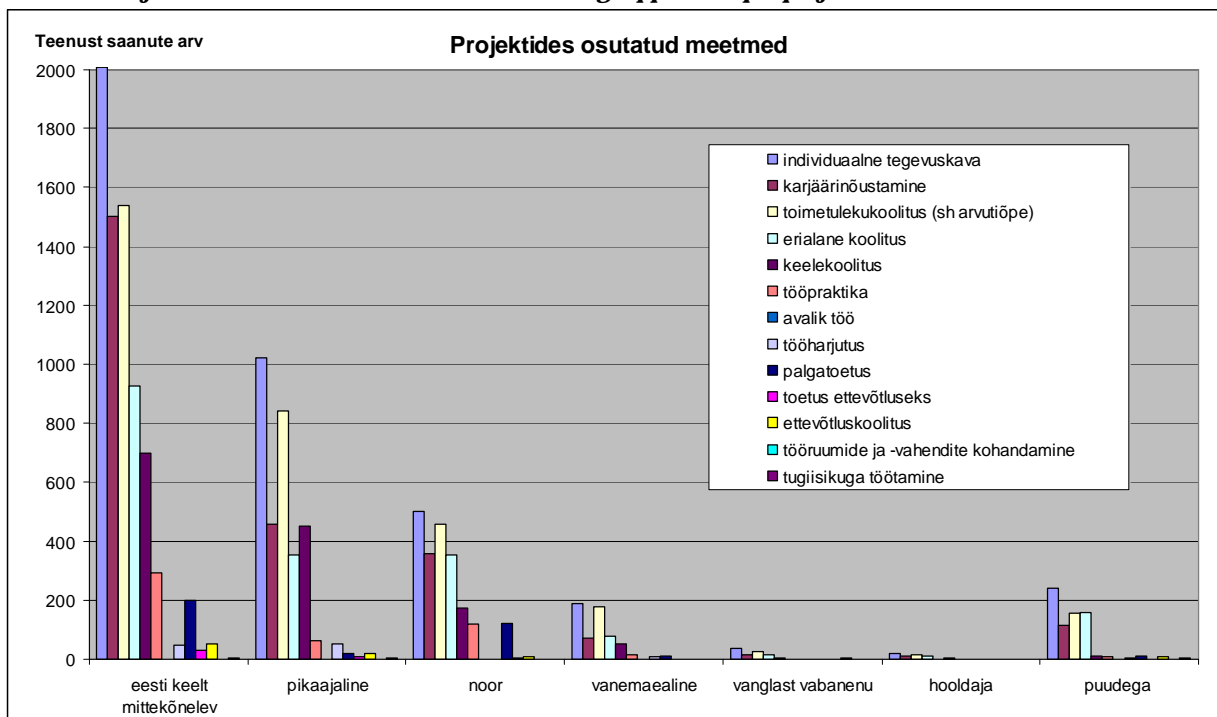
2.2. Rakendatud meetmed, sh eesti keele õpe

Hindamisel olevad projektid rakendati/ rakendatakse aastatel 2004-2008. Seetõttu erineb ka projektdokumentatsioonis kasutatav terminoloogia. Andmete koostatavuse ning võrreldavuse saavutamiseks võeti hindamisel aluseks tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 9 lg 1 toodud tööturuteenuste liigid, täpsustades muuhulgas punktis 3 nimetatud tööturukoolitust projektides kasutatud eriliigiliste koolitustega.

Projektides kasutatud meetmete analüüsimiseks kasutati seega järgnevat jaotust:

- karjäärinõustamine
- individuaalne tegevuskava
- toimetulekukoolitus (sh arvutiõpe)
- erialane koolitus
- keelekoolitus
- ettevõtlusalane koolitus (arvestusega, et toetus ettevõtluse alustamiseks sisaldab ainult rahalist toetust)
- tööpraktika
- avalik töö
- tööharjutus
- palgatoetus
- toetus ettevõtluse alustamiseks
- tugiisikuga töötamine

Joonis 7. Projektides töötutele suunatud meetmed sihtgruppide kaupa; projektid, n=10; osalenud, n=3719

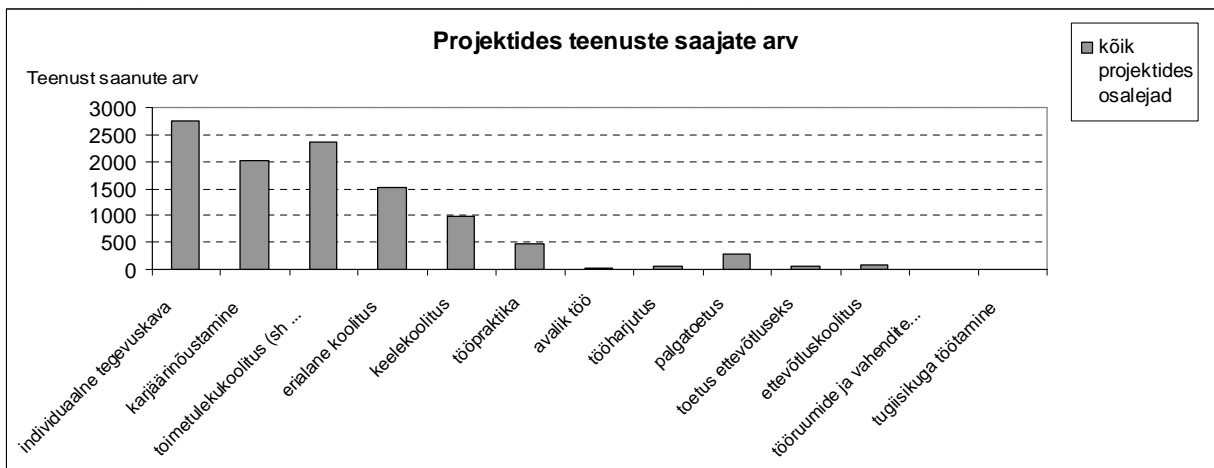


Kõigi projektide raames toimus teavitamine tööturu olukorrast ning töövahendus, mistõttu ei ole need teenused täiendavalt eraldi meetmetena projekte analüüsidest välja toodud. Seaduses toodud tööturuteenuste liikidest jäid meetmete jaotusena välja toomata tööruumide ja -vahendite kohandamine, töötamiseks vajaliku tehnilise abivahendi tasuta kasutada andmine ning abistamine töointervjuul, kuna hindamisel olnud projektide raames nimetatud meetmeid ei rakendatud.

Lisaks on meetmete alajaotuses toodud individuaalse tegevuskava koostamine, mis küll 2004.a. rakendamist alustatud projektide puhul ei olnud kohustuslik, kuid sisaldus siiski enamikes projektides. Kuna hindajate hinnangul on individuaalse tegevuskava koostamine edukal tööerakendamisel eeliseks, on see aspekt täiendavalt iga projekti puhul välja toodud.

Tabelis nr 3' (Projektides osalejate koguarv ning osalejate arv meetmete kaupa, vt lisatud eraldi andmefail) on välja toodud osalejate koguarv projektide kaupa (planeeritud vs tegelik osalejate arv) ning osalejate arv meetmete kaupa (planeeritud vs tegelik arv). Lisaks on nende projektide puhul, mille alusdokumentatsiooni kuulusid ka isikute seiretabelid, välja toodud osalejate koguarv sihtrühmade kaupa ning igas meetmes osalejate arv sihtrühmade kaupa (vt järgnevad joonised).

Joonis 8. Projektides teenuseid saanud vastavate teenuste lõikes, projektid, n=10



Jooniselt nr 8 nähtub, et peamiselt pakuti töötutele meetmetena individuaalse tegevuskava koostamist, karjäärinõustamist ning toimetulekukoolitust. Need kolm tegevust moodustavad nn baaseelduse, et projekti elluviijal oleks ülevaade projektis osalejate soovidest, eeldustest ning motivatsioonist. Samuti aitab nimetatud kolme meetme läbimine (eraldi või kombineerituna) töötul selgusele jõuda, millist koolitust kui suures mahus, millist eriala ning milliseid täiendavaid meetmeid ta tööturul edukalt rakendamiseks vajab. Sellest tulenevalt võib tulevikus soovitada praktikat, kus individuaalne tegevuskava vaadatakse karjäärinõustamise ja/või toimetulekukoolituse järgselt üle. Levinumateks meetmeteks olid seejärel erialane koolitus ning keelekoolitus, mida võib lugeda juba analüüsi peamist sihtrühma (mitte-eestlased) arvestades nn standardtegevusteks. Ülejäänud meetmeid pakuti töötutele vähem, mis ühelt poolt on ressursimahukamad ning keerukamad organiseerida, kuid olenevalt sihtrühmast võivad olla siiski määrava tähtsusega, et tööturule sisenemine/ naasmine/ püsimine oleks tulemuslik.

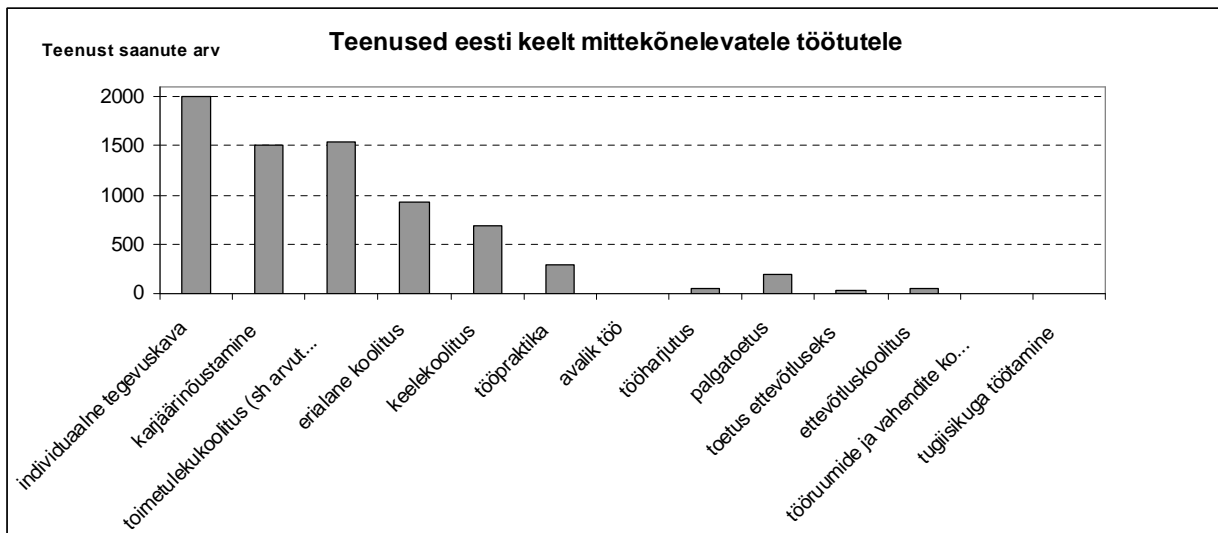
Rakendatud meetmed sihtrühmade kaupa

Kuigi enamasti kuulusid projektides osalejad mitmesse sihtrühma samaaegselt, on jooniste 3-7 puhul võetud eelduseks, et vastav sihtrühm on primaarseks sihtrühmaks, millest tulenevalt planeeritakse ka rakendatavaid meetmeid. Kõikide jooniste puhul on aluseks võetud 10 projekti, millele olid koostatud isikute seiretabelid.

- Mitte-eestlased

Eesti keelt mitteoskajad on sihtrühmana eraldi välja toodud kõigi 10 projekti puhul. Rakendatud meetmed ning meetmete kombineerimise viis on aga projektide puhul väga erinev, mis viitab sellele, et projektide raames ei olnud välja töötatud uusi meetmeid spetsiaalselt eesti keelt mittevaldajatele. Eraldi meetmena oli kasutusel vaid keelekoolitus, aga seda väga erinevas mahus ning mitte kõigile, kes olid määratletud eesti keelt mitteoskavaks. Ka joonisel toodud koondandmed viitavad juba eelpool toodule, et mitte-eestlastele ei ole sageli keeleoskus primaarseks takistuseks tööturule sisenemisel. Tööturule sisenemiseks vajatakse pigem asjakohast karjäärinõustamist, töötamiseks valmisoleku tõstmist ning erialast koolitust. Analüüsi läbi viies selgus, et kõige tulemuslikum oleks keelekoolitust (pakuti keskmiselt ca 35%-le mitte-eestlastest) kombineerida erialase koolitusega, kuid mida tehti 10 projektist vaid kahel juhul.

Joonis 9. Teenused eesti keelt mitte-kõnelevatele töötutele, projektid, n=10

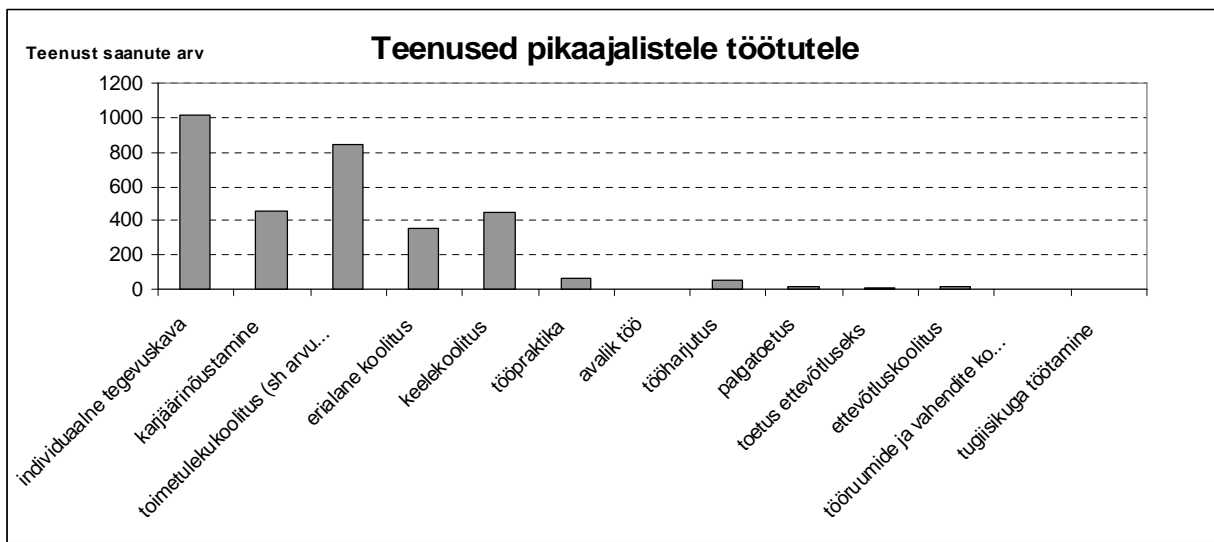


- Pikaajalised töötud

Pikaajalised töötud olid sihtrühmana kaasatud 7 projekti puhul – 6 projekti puhul olid meetmetena kaasatud karjäärinõustamine ja toimetulekukoolitus, kuid suurele osale pikaajalistest töötutest neid meetmeid siiski ei suunatud. Andmete põhjal ei ole ka selge, miks ei võimaldatud nimetatud meetmetes osaleda kõikidel antud sihtrühma kuuluvatel töötutel (arvestades, et pikaajalise töötuse põhjuseks võib sageli olla sobimatu eriala valik, pikemat aega tööd otsides on minetatud tööharijumus ning ka varasemad erialased oskused vmt).

Väikese osakaaluga on ka tööharjutuse, tööpraktika ning avaliku töö osakaal, mis võimaldaksid pikaajalistel töötutel saada tööharjumust ning kombineerituna erialase koolitusega veenduda õpitava eriala sobivuses enda soovidele ja võimetele.

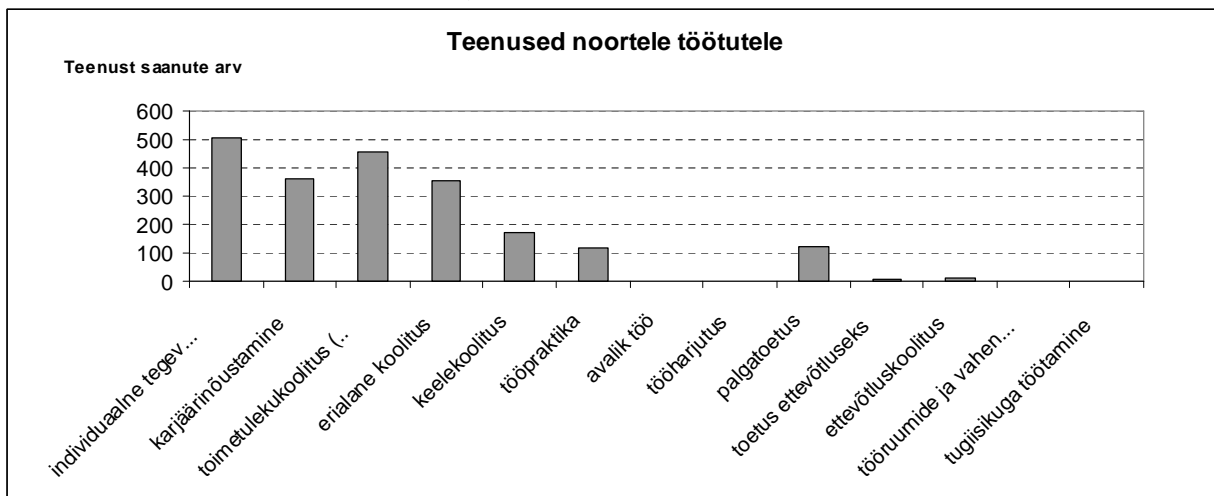
Joonis 10. Teenused pikaajalistele töötutele, projektid, n=10



- Noored

Noored olid sihtrühmana kaasatud 9 projekti – suurema osa projektides osalenud noorte puhul oli kombineeritud individuaalse tegevuskava koostamine toimetulekukoolitusega. Nendest enamike puhul lisandus ka erialane koolitus. Arvestades, et sageli võib noorte tööpuuduse põhjuseks lisaks puudulikule haridusele olla ka erialase töökogemuse puudumine (või töökogemuse puudumine tervikuna), oli tööpraktika või tööharjutus kaasatud eraldi meetmena vaid 4 projekti puhul. Tööpraktikat võimaldati (või oli huvi osaleda) keskmiselt vaid ca 11-12% noortele.

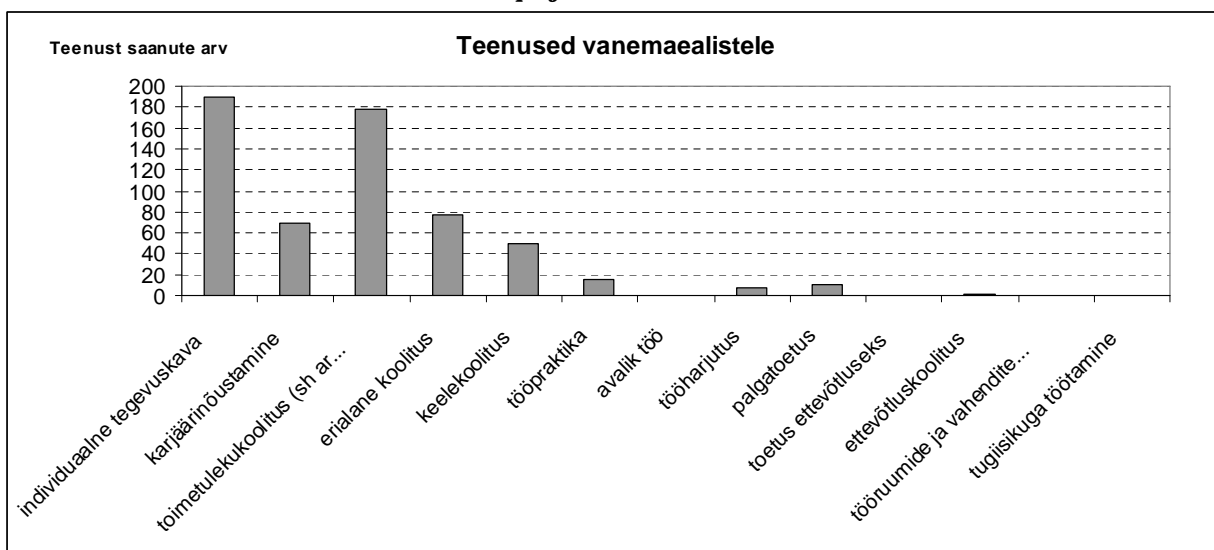
Joonis 11. Teenused noortele töötutele, projektid, n=10



- Vanemaealised

Vanemaealistele suunatud projektide puhul koostati individuaalne tegevuskava praktiliselt samale arvule töötutele, kes suunati toimetulekukoolitusele. Arvestades, et just vanemaealistel võib olla madalam enesekindlus tööturule naasmise osas, kus paljud töövõtted on muutunud, uue töövahendina on lisandunud arvuti ning teatud sektorites rakendumiseks (nt turism) vajatakse ka võrkeeleoskustega töötajaid (arvestades, et osade projektide puhul pakuti toimetulekukoolituse raames ka algtaseme keelekoolitust), on toimetulekukoolituse suur osakaal selgesti põhjendatud. Samas võiks olla tööpraktika osakaal projektides märgatavalt suurem, mis aitaks vanemaealistel tööturule naasmist täiendavalt kergendada.

Joonis 12. Teenused vanemaealistele töötutele, projektid, n=10



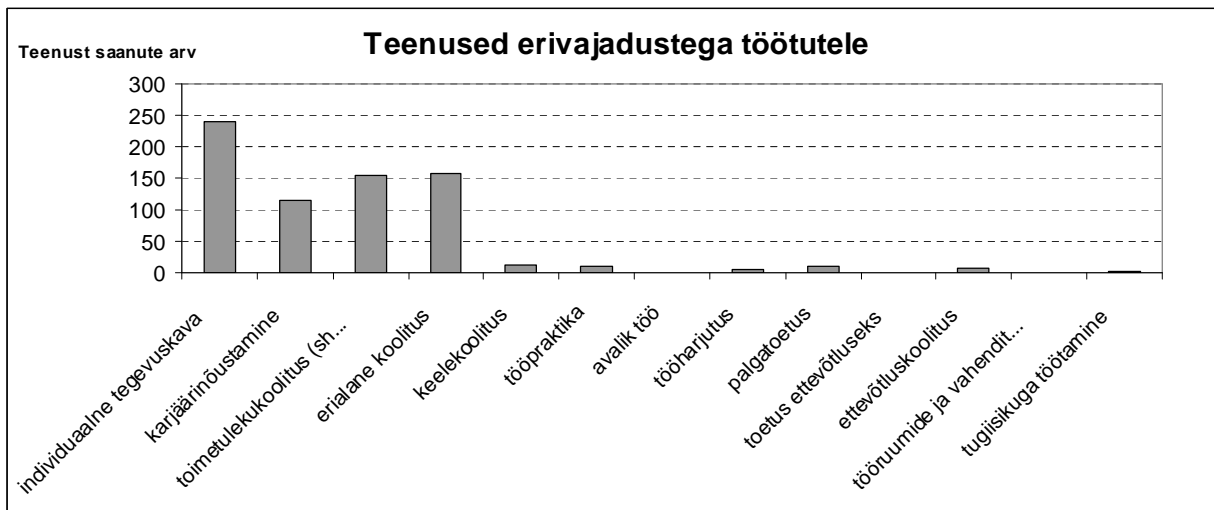
- Erivajadustega töötud

Projektides, kuhu ühe sihtrühmana olid kaasatud erivajadustega töötud (st mitte primaarse sihtrühmana) ning kus ühe meetmena rakendati palgatoetust, ei võimaldatud palgatoetust ühelegi puudega inimesele (v.a projekt nr 1.0301-0126). Kuigi valim oli väike, võib välja tuua, et palgatoetuse abil on tõenäosus tööturul rakenduda kõrgem kui ilma palgatoetuseta – eriti puudega töötute puhul, kelle töölevõtmisel võib ettevõtjatel olla eelarvamusi liialt keerulise töökorralduse osas. Ülejäänud meetmeid pakuti projektide raames kõikidele sihtrühmadele enam-vähem võrdsetes proportsioonides. Puudega töötud oli ainus sihtrühm, kus erialast koolitust pakuti enam kui toimetulekukoolitust (kuigi võiks eeldada vastupidist).

Ühelgi juhul ei pakutud erivajadustega töötutele tööruumide ja -vahendite kohandamist ega tugiisikuga töötamist, mis on spetsiaalselt sellele sihtrühmale välja töötatud meetmed. Ühelt poolt võib takistuseks olla nende meetmete kõrge maksumus ning teiselt poolt töandja madal valmisolek erivajadustega inimest tööle võtta. Samas arvestades, et enamiku projektide puhul jäi osa vahenditest kasutamata, ei saa põhjuseks tuua vahendite nappust. Tõenäoliselt mõjutab

erivajadustega töötutele spetsiaalsete ettenähtud teenuste osutamist üsna mitmel juhul nende teenuste osutamise suurem keerukus (ja loomulikult raskused kokkulepete saavutamisel tööandjaga).

Joonis 13. Teenused erivajadustega töötutele, projektid, n=10



Erivajadustega töötutele suunatud projektidest võib välja tuua, et kui tööandjat toetada, siis ollakse valmis tööle võtma ka puudega isikuid. Kuid projektis osalejate hinnangul ei ole selline tegevus siiski jätkusuutlik. Erivajadustega sihtrühm vajab pidevalt tuge ning selle sihtrühma probleeme ei ole võimalik projekti korras leevendada. Puudega inimese võib küll tööturule aidata, kuid raskus seisneb nende tööturul hoidmises. Kuivõrd osade sellesse sihtrühma kuuluvate isikute haridustee on lõppenud põhikooliga ning venekeelsete viipekeeles infokandjate puudumise tõttu on nende ühiskonda sulandumine poolik. Nad ei julge olla aktiivsed ning oma õiguste eest seista. Seepärast on erivajaduste isikute tööturule aitamine teiste sihtrühmadega võrreldes pikem ning lisaks psühholoogilisele abile vajavad nad ka füsioteraapia abi.

Eesti keele õpe

Tulenevalt eesti keele õppe rollist oli hinnatavate projektide hulgas kolmesuguseid lahendusi:

- projektid, mille eesmärgiks oli tõsta töötute eesti keele oskuse taset. Keeleõpe oli projekti kandev tegevus ning sihtrühma valitigi isikud, kelle ainsaks tööle saamise takistuseks oli puudulik keeleoskus;
- projektid, kus toimetulekukoolituse või erialase koolituse raames toimus lühike (~40-tunnine) keelekursus. Sellistel keelekursustel olid erinevad eesmärgid: erialaste kursuste raames õpiti erialast sõnavara, toimetulekukoolituse raames igapäevast suhtluskeelt;
- projektid, kus keeleõpet ei toimunud. Selleks olid erinevad põhjused. Näiteks polnud keeleõppeks vajadust, kuna samaaegselt rakendus regioonis projekt, mille raames toimus mahukas tasemeõpe ja töötuid oli võimalik sellesse projekti suunata. Oli ka projekte, mille eesmärk oli hoopis erialaste oskuse arendamine, nagu näiteks ettevõtluse projekt.

Nii projektijuhid kui ka projektis osalenud kinnitasid, et keelekursuse lõpus (olenemata kursuse pikkusest) on valdaval osal osalenutel soov keelt edasi õppida, st et justkui oleks siiski liiga vähe õppida saanud. Sellist tunnet selgitab asjaolu, et keelekursuse lõppedes peaski motiveeritud õppijal tekkima tunne, et soovitakse oma keeleoskust veelgi parandada. Seega võib järeldada, et keeleõppe lisamine töötutele suunatud meetmena loob paremad eeldused nende motivatsiooni tõusuks ka iseseisvalt keelt õppida, ühelt poolt võimaldab see töötutel näha keeleõppe kasulikkust ja samaaegselt tunnetada, et eesti keele õppimine polegi ülejökäivalt raske.

Vestlused kinnitavad, et enamuses projektides on õppetunnid täitnud oma eesmärgi. Projektides, kus keeleõppele pühendati vaid mõnikümmend tundi, oli see pigem kõrvaline tegevus ning töötute jaoks, kelle tööle saamist takistab keeleoskus, selline kursus probleemi ei lahendanud. Seda kinnitasid nii projektides osalejad kui ka projektijuhid. Kui muus osas hinnati keelekursust edukaks (sh programm, koolitaja pädevus, valitud teemad, eelnev ja järeltestimine jne), siis mahu osas hindasid lühikursustega projektide juhid keelekursuse mahtu rahuldavaks. Mõnes projektis ilmnisid probleemid ka koolitatavate eel- ja järeltestimisega. Sisulist testimist sageli ei toimunudki ning projektides rakendati nn standardkursust.

2.3. Meetmete tõhusust toetavad tingimused

Rakendatavate tööturumeetmete eesmärgiks on töötute tööturule sisenemise/naasmise toetamine. Projektijuhtide hinnangul töökohtade leidmisega üldjuhul probleeme ei tekkinud, kuna projektide rakendamine langes suuresti perioodi, mil „töökätest” on pidevalt puudus. Samal ajal võib ka konkreetse meetme rakendamise viis, ajastus, korralduslikud aspektid jms märkimisväärselt mõjutada meetmete sisulist tulemuslikkust, sh tulemuslikkus võimenduda teatud koosmõjudes (nt arvestamine planeerimisel, tegevuste järjestus või omavaheline kombineerimine) jne.

Järgnevalt on toodud analüüsi tulemusena välja joonistunud erinevaid planeerimise ja korraldusliku poolega seotud võimalusi/vahendeid, mis võivad kaasa aidata rakendatavate meetmete sisulisele tulemuslikkusele ja millele tulevikus meetmete rakendamisel tähelepanu võiks pöörata.

- **Erinevatele sihtgruppidele tuleb erinevalt aega pühendada.** Tuleb silmas pidada, et heitunute ja noorte töötute motiveerimiseks kulub märkimisväärselt rohkem aega kui nt koondatutele. Sotsiaalsete probleemidega ja tööharjumuseta inimestele tuleb rohkem tähelepanu pühendada, et nad projektis osaleksid ja tegevustes püsiksid. Vajaminev aja- ning inimressurss tuleb ette näha juba projekti kavandis. Pikka aega töölkäimisest eemal olnud isikutel võib pärast esimese entusiasmi möödumist täheldada meelemuutust ning vanade arusaamade juurde tagasi pöördumist, kus töötute elu hinnatakse kergemaks kui töö käiva inimese elu. Seepärast tuleks antud sihtgruppi tähelepanelikumalt jälgida ning vajadusel kavandada suuremas mahu psühholoogilist nõustamist. Inimesi on erinevaid ning nendega töötamiseks tuleb leida aeg, siis on võimalik kõigile uus töö (elukorraldus) leida. Fookusgrupis osalenute hinnangul **tagab inimlik suhtlemine katkestajate vahesuse.** Töötud ootavad maksimaalselt personaalset (tööturu-)teenuste pakkumist.

- Nii koolituse tõhustamise kui ka katkestajate vähendamise eesmärgil tuleks **koolitatavate grupp moodustada ühesuguse haridustasemega (huvidega) inimestest**. Kogu grupi edukust võib mõjutada ka üksik juhtfiguur. Riski maandamiseks tuleb osalejaid eelnevalt hoolikalt „testida” (analüüsida), et tagada grupi ühtsus.
- Mida **kiiremini inimest teenindatakse ning järgmisesse meetmesse suunatakse** (kui see on vajalik), seda suurem on tõenäosus, et püsib töö otsimise motivatsioon. Eriti oluline on aktiivsus noortele, kes loodavad tööturule jõuda võimalikult kiiresti. Projektijuhtide ja projektis osalejate hinnangul on ka neid töötuid, kes kunagi tööle minna ei soovigi, kuid nende osakaal on suhteliselt väike. Seetõttu tuleks aktiivsemalt toetada töö leidmiseks motiveeritud töötute töötötsinguid. Mitme projektijuhi sõnadest kajastus väljend „kord kuus märkimas käimine”, mis võib tähendada, et töötuga ei tegeletagi aktiivsemalt kui kord kuus. Projektis osalejate hinnangul vajavad motiveeritud töötötsijad tihedamat kontakti Tööturuameti ametnikuga.
- **Erialakoolituse tõhusust aitab tõsta eelnev kokkulepe tööandjatega**. Enne koolituse algust võiks töötute ja tööandjate vahel olla kokkulepe, mis tagab koolituse läbimise järel töötutele töökoha olemasolu. Senistes projektides on see koostöö toiminud, pigem on olnud probleemiks see, et tööandjad ei malda ära oodata kursuse lõppu.
- **Kui töötutele pakutakse ümberõpet, siis tuleks lisada kindlasti ka tööpraktika**. Pärast ümberõpet puudub inimesel tööturul nõutav kogemus, mistõttu läbitud ümberõppe programm kaotab oma kasuteguri.
- Vahel on **tööle rakendumisel abiks ka lihtsalt kuude pikkune** kas tööharjutuse või ka kursuse programm, seega **meetmetega hõivatus**. Inimesel tekib harjumus iga päev eesmärgipäraselt millegi konkreetsega tegeleda ja lõpuks võõrdutakse kodus olemisest. Tekib vajadus ka sotsiaalse suhtluse ning tegutsemise järele.
- Oluliseks projektis osalemist toetavaks **motivatsiooniteguriks on osalejate toitlustamise võimalus**. „Soe lõuna” aitab tõsta meetmetes osalemise aktiivsust, eriti algfaasis, kus loobumise risk on kõrgem. Samuti on „soe lõuna” oluline motivatsiooni toetamiseks sihtgruppidele, kelle sotsiaal-majanduslik olukord ei ole väga hea (nt heitunud ja üksikvanemad). Ida-Virumaa fookusgruppides märgiti, et vahel osalevad koolitustel ka lihtsalt näljased inimesed. Näitena toodi juhtum, kus ühe koolituspäeva kohvipausidel tarvitas 12-liikmeline grupp pool kilo suhkrut. Tuleb arvestada, et töötute hulgas on tõsiselt vaeseid inimesi.
- **Töötute enesehinnangut aitab tõsta kaasaegsete õppevahendite kasutamine**. Näiteks aitab Ontika Koolituskeskuse hinnangul keeleõppe tulemust parandada, kui töötutele pakkuda kaasaegsete õppevahenditega õpet (nt lisaks tekstidele kasutatakse ka CD-sid). Veel parema tulemuse saavutamiseks tuleks õppematerjalid töötutele päriseks anda. Ontika Koolituskeskuse juht kinnitas, et töötud on ilusate ja kaasaegsete õppematerjalide üle väga õnnelikud ning see motiveerib neid püüdlikumalt õppima.
- Kui regioonis on rakendumas mitmeid projekte, siis on võimalik tõhustada **projektidevahelist koostööd** ning seeläbi suunata töötuid teise, talle sobivamasse projekti või siis konkreetselt tema tööturule naasmist toetavasse meetmesse. See oli ka põhjuseks, miks kõigis projektides ei olnud eesti keele õpet kavandatudki, kuna samaaegselt toimusid mõne teise projekti raames eesti keele kursused. Töötutel oli võimalus pärast teise projekti meetmes

osalemist tagasi pöörduda oma esialgse projekti tegevustesse. Kuid oli ka neid projekte, kus projekti kavandamisel ei arvestatud keeleõppe vajadusega ning seepärast polnud projekti rakendamisel vajalikke ressursse.

- **Vajaduste vastav ressurside kasutamine.** Projektijuhid kinnitasid, et üldjuhul oli projektides vahendeid piisavalt ning kõiki vajalikke meetmeid oli võimalik kõigile soovijatele pakkuda. Meetme(te) valik toimus enamasti koos töötuga vastavalt tema soovidele ning projekti võimalustele. Enamuses projektides oli ette nähtud tegevuskava, mille alusel pidi ühes või teises meetmes osalema teatud arv inimesi. Kuivõrd eelnevatel perioodidel on ressursi vähesuse tõttu tulnud teha valikuid, siis nüüdsete võimalustega ollakse valmis pakkuma ka rohkem, kui olukord nõuab. Kõikidel hinnatud projektidel ei olnud selget strateegiat, mille alusel meetmeid rakendati – miks valiti projektis osalejatele just sellised meetmed. Kuigi projektijuhtide hinnangul toimus meetmete valik koos töötuga ja karjäärinõustajaga individuaalse tegevuskava alusel, ei ole võimalik hinnata, kas ressurside piisavusel rakendataks vaid hädavajalikke meetmeid või pakutakse rohkem kui olukord nõuab.
- **Meetmeid ja ka töötut tuleks pehmemate/negatiivse varjundita nimetustega nimetada** (nt töötotsija, kuid sellise termini kasutusele võtmine eeldab Tööturuteenuste ja –toetuste seaduse muutmist). See on osalejale motiveerivam. Näiteks tasuks toimetulekukoolitust nimetada töö otsimise infopäevaks, töötut aga koolitavaks või osalejaks. Kindlasti ei tasuks sihtgrupe nagu sõltlased ja keeleprobleemidega mitte-eestlased probleemseteks nimetada. Seetõttu tasuks tulevikus tähelepanelikumalt projektidele nimetuste panemisel kaaluda muid võimalusi. See tähendab, et projekti nimetuses ei kajastuks sihtgrupis ebaseaduslikust tekitavaid sõnu või viiteid, mis võiksid vähendada meetme tegelikku mõju.

2.4. Parimad praktikad

Projektide analüüsimisel joonistus välja mitmeid omanäolisi uuenduslikke lahendusi, mille kasutamine/edasiarendamine tulevastes projektides võiks panustada nende tulemuslikkusesse või milles on potentsiaali edasiarendusteks tööturusteemist laiemalt. Parimate praktikate järel on toodud ka ettepanekud ja soovitused, mis toetuvad pigem laiematele tähelepanekutele erinevate meetmete koosmõju ja rakendamise aspektide mõjust ning millega arvestamist võiks läbivalt kaaluda tööturusteemist arendamisel ja meetmete rakendamisel.

Parimad praktikad, millest tulenevaid kogemusi võiks edasi arendada ja kasutada ka laiemalt:

- Meetmete parema sihistatuse tagamine sihtgrupi sõelumise kaudu. Meetmete tõhusust aitab tagada **potentsiaalsete osalejate „sõelumine”**, mis tähendab, et meetmetesse suunatakse just need isikud, kellele see meede on kavandatud. Nii pole mõistlik üksnes eesti keele taseme kursusele saata isikut, kes lisaks vajab ka tööl käimise harjumist. Või kaasata erialakoolituse isikut, kellel polegi soovi tööle minna. Dokumentatsiooni analüüsist eristusid projektide hulgast vaid üksikud projektid, kus osalejatele oli kehtestatud väga täpsed tingimused (nt projektid nr 1.0301-0129 ja 1.0301-0148). Ülejäänud projektides oli sihtgrupi määratlemine tunduvalt paindlikum.

Hästi sihistatud meetmete rakendamiseks tuleb eeldused luua põhjaliku meetmete ja projekti läbitöötamisega nii sisulises (kes ja miks neid meetmeid vajavad, kuidas ja mille alusel vajalik

sihtgrupp leitakse) kui korralduslikus (ajaliste, rahaliste ja inimressursside planeerimine selle teostamiseks) plaanis. Põhjalik eeltöö tagab meetmete parema sihistatuse ja ressursside otstarbekama kasutamise luues paremad eeldused ka püstitatud eesmärkide saavutamiseks.

- Tööturuteenuste parem sihistus töötute määratlemise toel. Projektis nr 1.0301-0129 töötati välja **isiku testimise meetodika (tingimuste loetelu) määratlemaks, millises töötamise faasis töötu on ning milliseid meetmeid, millises mahus ja millisel tasemel ta vajab**. Projektis nr 1.0301-0129 oli osalejate keskmine tööle asumise periood kõige lühem. Projektis osalejad kinnitasid, et kuigi Tööturuamet alati küsis, millist eriala nad soovivad valida või millist abi nad vajaksid, siis probleemiks kujunes teadmatuse. Esiteks ei tea isik kõiki võimalusi ja isegi talle kõikidest võimalustest räägitakse, siis ei oska ta nendest võimalustest endale kõige sobilikumat valida. Märgiti, et tihti anti valida 2-3 eriala vahel ning siis valiti üks nendest, kuigi pikemas perspektiivis ei oleks see töötute valikuks kujunenud. Seepärast on nii töötute kui Tööturuametile oluline, et enne meetme valikut oleks määratletud isiku töö otsimise faas. See tähendab, et tuleb määratleda, millises etapis on isik oma enesemääratlusega. Kui isik ei ole kindlust leidnud, et valitud eriala on talle sobilik, siis suure tõenäosusega kujuneb kursusel osalemine tulutuks.

Meetmete neid toepoolset vajavatele isikutele suunamise tagamiseks on vajalik põhjalik eeltöö töötute olukorra, seniste töötamise alaste pingutuste, motivatsiooni ja ootuste väljaselgitamiseks. Töötute tööturualase toe vajaduste hindamist võimaldava **töötute testimise meetodika** väljatöötamine lihtsustaks selle info kogumist, tagaks andmete võrreldavuse ja võimaldaks operatiivsemat reageerimist. Sellise meetodika võiks välja töötada ka TTA kõigile oma erinevatele sihtgruppidele, mis aitaks tagada inimestele kõige tõhusama(te) meetme(te) pakkumise ning lühendaks töötuse perioodi.

- Töötute eelduste ja erialaste eelistuste väljaselgitamine ning nende arendamine tervikliku meetodika alusel. Projektis nr 1.0301-0129 töötati välja **terviklik mudel töötute ettevõtjaks kujunemiseks**, mis sisaldas nii vastavat dokumentatsiooni kui ka meetodikat. Projekti raskuseks oligi uuelaadse dokumentatsiooni väljatöötamine, sh ettevõtjaks kujunemise kursuse kavandamine. Projekti (mudeli) esimeses etapis sõeluti töötuteid nii kirjalike testide kui ka suuliste vestlustega, et välja selgitada, kellel on eeldusi töödajaks kujuneda ning soovi ettevõtlusega alustada. Mitme mooduliga ettevõtluskoolituse raames tuleb isikutel koostada äriplaan ning see toetuse taotlemiseks ette valmistada. Ettevõtluskoolituse ajal toimuvad mitmed arutelud, kus osalejatel on võimalik täiustada oma äriplaani ning oma ettevõtjaks kujunemise soovile kinnitust leida. Ettevõtlustoetust pakutakse vaid läbimõeldud äriprojektidele. Projekti raames väljatöötatud sõelumine ning testimine tagab ettevõtlustoetuse sihipärase kasutamise ning meetmete tulemuslikkuse.

Sihistatud meetmete rakendamise eelduseks on töötute eelduste ja erialaste eelistuste väljaselgitamine. Valdkonnapõhise meetodika väljatöötamine vastavate eeldustega isikute väljavalimiseks ja neile sobilike meetmete pakkumiseks loob paremad eeldused jätkusuutlikuks tööturule sisenemiseks (töö/eriala vastavus isiksuslikele eeldustele, motivatsioonile ja valmisolekule antud alal rakendada jne). Taolise meetodika rakendamine võimaldab järjepidevalt arvestada ja lisada ka uusi kogemusi ning on rakendatav ka teistes regionides.

- Erivajadustele vastavad lahendused. Kuulmispuudega inimestele suunatud projekti nr 1.0301-0202 lõpuks valmisid kõigi osalejate kohta CD-l *visuaalsed CV-d*, mis on abiks nii puudega inimesele töö otsimisel kui ka tööandjale uue töötaja valimisel. CD-l olevasse visuaalsesse CV-sse on salvestatud lõigud, kus esmalt isik tutvustab iseennast ja oma ootusi töötamise osas ning seejärel on lisatud kuni minutiline lõik isiku töötamisest, mis annab ülevaate töövõtetest ja oskustest. CD-le on salvestatud ka erialaoskust tõendavad tunnistused ja / või sertifikaadid. Kui isikule on koostatud visuaalne CV, siis polegi oskus- ja lihttööliste puhul kahe osapoole kohtumine tingimata vajalik.

Tööturule sisenemist/naasmist võivad takistada erialaste oskuste vm tööks vajalike eelduste olemasolul ka nn kolmandad takistused. Antud projekt oli hea näide puude kui tööturule sisenemise võimaliku takistuse/puuduse kõrvaldamisest väga lihtsa (nt IT-alase) lahendusega. Sama lahendust oleks võimalik kasutada ka nt teiste mitte-erialaste takistuste/puuduste ületamiseks. Seetõttu võiks visuaalseid CV-sid koostada ka teistele sihtgruppidele, eriti isikutele, kes kandideerimise suhtes tunnevad ebakindlust. Sealhulgas töötutele, kes on küll lõpetanud eesti keele kursuse ning omandanud vajaliku keeleoskuse taseme, kuid töökohale kandideerimisel tunnevad ebakindlust ning töövestlusel võivad eestikeelsel vestlusel kartusest ebaõnnestuda.

- Pidev suhtlus ja toetus aitavad hoida töötute motivatsiooni tööturule sisenemiseks/naasmiseks ja selle nimel järjepidevalt pingutamiseks. Töötutele on oluline *pidev suhtlemine*, sh kontakt projektijuhiga. Töötud soovivad (nende arengule on vajalik), et nendele antaks võimalus oma kogemusi jagada ning saada tunnustust. Nt projektis nr 1.0301-0183 tõstis töötute motivatsiooni *tööpraktika läbimist tõendav tunnistus*. Projektis nr 1.0301-0129 toimusid *meetmete vahelisel perioodil ümarlaud*, kus osalejad said rääkida muredest ning saada toetust, et nad on tegemas „õigeid” valikuid. Vahel hõlmab see ka nn puudujate otsimist nende kodudest jmt. Kuivõrd suhtlemine on aeganõudev tegevus, on selleks vajalik ka täiendava ajaressurssi ettenägemine projektis.

Töötute tööleminekuks ei piisa üksnes meetme(te)st, sellele lisaks on oluline projekti meeskonna pidev ja aktiivne toetus töötute püüdlustele. Selline pidev suhtlemine (kohtumised, individuaalsed vestlused) aitab tõsta töötute enesekindlust, mis omakorda suurendab ja/või kiirendab tööturule naasmise tõenäosust, samuti vähendab meetmetes/projektis osalemise katkestamist.

- Reaalseks rakendumiseks eelduste loomine. Projektis nr 1.0301-0115 pakuti lisaks erialakoolitusele ka võimalust taotleda vastavaid erialaoskusi tõendavat sertifikaati. Erialadel, kus erialaoskuse tõendamiseks on vajalik sertifikaat, tuleks erialakursustele lisada nõutavad *erialaoskust tõendava sertifikaadi taotlemine*, mis löi reaalsed eeldused rakendumiseks.

Tööturumeetmete eesmärgiks on töötute reaalne töölerakendumine ja seega peaksid pakutavad tööturumeetmed suutma tagada reaalseks rakendumiseks vajalikud eeldused nende kogupaketis. Mitmetel erialadel on rakendumise sisuliseks eelduseks sertifikaadi olemasolu vastaval erialal töötamiseks. Seega selliste erialade puhul ei piisa üksnes erialasest

koolitusest/väljaõppest, parima tulemuslikkuse saavutamiseks peaksid meetmed olema suunatud sellele, et inimesel oleks võimalik taotleda ka vastavat sertifikaati.

- Keeleoskuse säilitamine pärast meetme/projekti lõppu. Eesti keele oskuse säilimist ja arengut toetaksid kursustejärgsed nn keeleklubid. Tööturuameti Tallinna- ja Harjumaa osakonnal on mitmed kogemused seesuguste keeleklubide korraldamisel. Neid võiks korraldada nii keelekursuste kui ka erialakursuste järgselt. Keeleklubi moodustub isikutest, kes kogunevad eesti keeles suhtlemiseks. Vastavalt isikute soovile arutletakse teemadel, mis neile hetkel on olulised. Töötute endi arvamusel võiksid need olla vabatahtlikud, et neis osaleksid vaid motiveeritud isikud. Vestlustest projektis osalejatega võib järeldada, et sellise klubi eestvedajaks võiks olla psühholoogi taustaga inimene.

Keeleklubid võimaldaksid säilitada vastava keele põhise suhtluskeskkonda ja seega ka keeleoskust säilitada/ arendada. Lisaks saab keeleklubi toetada ka tööturul püsimist, kuivõrd vabatahtlikkuse alusel toimuvad arutelud toetaksid tööl käimisega seonduvate kogemuste vahetamist, võimaldaksid muresid jm teistega arutada (grupitoetus).

- Tihe koostöö tööandjatega võimaldab üheaegselt leevendada nii tööjõupuudust kui tööpuudust. Projektis nr 1.0301-0115 oli partneriks ettevõtete erialaliit. Kuigi sellel projektil oli rakenduskavas puudusi, on erialaliidu toetusel ja nõustamisel töötute koolitamise mudel heaks eeskujuks.

Tööandjaid koondavatele erialaliitudele on kvalifitseeritud töötajaskonna koolitamine eluliselt oluline. Nad on huvitatud projekti kõrgest rakendumise määrast, eriti veel tänasel päeval valitseva tööjõupuuduse tingimustes. Projektid, kus erialaliidu toetusel ja nõustamisel koolitatakse töötutest tööandjale oodatud tööjõud, leevendavad nii tööjõupuudust kui ka tööpuudust.

- Tööjõupoliitika alase informatsiooni asja- ja ajakohasus. Projektis nr 1.0301-0115 töötati välja ja katsetati internetipõhist tööjõuvajaduste andmebaasi koostöös metallitööstuse ettevõtetega.

Tööturu vajadustele vastavate meetmete ja projektide rakendamiseks tuleks soodustada erinevate sektoraalsete tööjõupoliitikale suunatud uuringute ja projektide teostamist. Nimetatud projektiga analoogset mudelit võiks rakendada ka teistes tööstusharudes, mis annaks ülevaate, kui palju töötajaid erinevates sektorites vajatakse ning milline peaks olema nende erialane ettevalmistus. Vastav analüüs kergendaks laiemas plaanis pikemaajalist planeerimist, aga ka erialaste koolituste planeerimist (nt projektides).

- Meetmete järgne tagasiside kui hinnang tulemuslikkusele. Ainukesena oli projektis nr 1.0301-0129 läbi mõeldud meetmete järgse tagasiside korraldus. Projekti spetsiifikast tulenevalt esitavad ettevõtlustoetuse saajad igakuise aruande kuue kuu jooksul pärast projekti lõppu, mille kaudu on võimalik jälgida endiste töötute arengut ettevõtja suunas.

Meetmete ja projektide järgne tagasiside loob sisulise aluse, millele tuginedes on võimalik hinnata meetmete ja projektide tulemuslikkust. Kuivõrd tööturu toetusmeetmete eesmärgiks on seniste töötute (sh koondamisohus) töölerakendumine ja tööturul püsimine, on

tulemuslikkuse hindamise seisukohalt olulisem tööturul püsimise trend kui võimalik lühiajaline hõivatus projekti kestel/vahetult projekti lõppedes.

Analüüsi käigus joonistusid välja teatud lahendusteel, mis on osutunud edukaks, vastava sihtgrupi vajadustele ja ootustele vastavaks. Järgnevalt on toodud erinevad meetmete kombinatsioonid, tähelepanekud korraldusliku külje osas, tehnilised aspektid jm, millega võiks tulevikus läbivalt arvestada:

- **Individuaalne tegevuskava ja toimetulekukoolitus on sobilikud meetmed kõigile.** Kuigi tänane praktika seda ei kinnita, tuleks nendest ka iga töötü puhul alustada. Individuaalse tegevuskava koostamisega kaardistatakse töötü ootused ja võimalused, samuti dokumenteeritakse temaga seonduv tegevustik; see aitab töötut paremini tundma õppida. Toimetulekukoolitus võimaldab veelgi põhjalikumalt töötut analüüsida ja tundma õppida. Toimetulekukoolitust on kavandatud väga erinevas mahus ja teemadega. Iga sihtgrupile tuleb läheneda erinevalt ja seetõttu tuleb ka toimetulekukoolitust kavandada vastavalt sihtgrupi vajadusele. Kui sihtgrupile on oluline arvutikasutamise ja keeleoskus, siis tuleb lisaks töö otsimise oskustele lisada arvuti ja keele baaskursused.
- **Karjäärinõustamise kaudu on võimalik** töötule selgitada, millised on tööturu trendid tänasel päeval ning ka tulevikus ja seeläbi **leida töötule jätkuvat toimetulekut tagav töökoht.** Mitmetes projektides kinnitati, et kuigi eriala valikul arvestati alati töötü enda soovidega, siis vahel tuli töötut ka suunata. Näiteks keskealistel töötutel puudub ülevaade tänapäevastest ametitest ja seetõttu ei oska nad ka endale nende ametite hulgast sobilikku valida. Noortel on ametite ja ka kursuste nimetusega seonduvalt mitmeid müüte. Kuid on ka selliseid töötüid, kellel on nn kinnisideed, et nad soovivad õppida mingit konkreetset eriala, kuid tegelikult puuduvad neil isiksuslikud eeldused selles ametis töötamiseks. Nii on karjäärinõustamisel suur roll uue ameti valikul ning juhtumitel, kus töötud võivad soovida vahetada töövaldkonda, tuleks kindlasti rakendada karjäärinõustamist. Põhjalik karjäärinõustamine aitab tagada, et isik ei satuks õppima ka valet eriala. See aitab säästa õppekuluid, kuid eelkõige toetada töötü kiiret tööturule rakendumist.
- **Ida-Virumaa pikaajaliste töötüte projekti kogemusel osutus nende rakendatud kombinatsioon edukaks.** Esmalt osalesid töötud toimetulekukoolitusel, mida projektis nimetati kohanemise koolituseks. Seejärel läbiti tööharjutus, millele järgnes tööpraktika. Pikaajalisi töötüid motiveeris ka palgatoetus. Projektijuhhi hinnangul toetas esimene enda väljateenitud palk töötüte püüdlusi töötamist jätkata ka pärast projekti lõppemist. Lisaks toetasid projektis osalejaid tugisikud, kelle ülesandeks oli nõustada ning juhendada töötüid ning vajadusel leida keerulisematele probleemidele lahendajaid. Tugisikute toel oli võimalik tagada ka osalejate pühendumine projekti lõpuni. Juhul, kui töötul peaks mingil põhjusel projekti kestel langema motivatsioon, siis on tugisiku roll see, et töötü üles otsida ning uuesti tegevustesse suunata. Vahel on probleemid perekondlikud, vahel armastatakse liialt alkoholi pruukida. Tugisikud aitavad töötüid ka kuni kuus kuud pärast projekti, et ka projektis osalemise järgselt ei langeks töö käimise motivatsioon. Mitmete meetmete kombineerimine tagas selles projektis keeruka sihtrühma tööerakendumise.
- Keskealised töötud vajavad enamasti erialaoskuste täiendamist, kuivõrd töö tegemise tingimused ja töövõtted on nende eelmise õppimise perioodist muutunud. Selleks, et vastata kaasaegsetele nõuetele ja leida töökoht, vajavad töötud, kelle erialane väljaõpe on

toimunud 80ndatel, tutvumist kaasaegsete töötegemise tingimustega. Selliseid erialasid on peaaegu igas valdkonnas. Kuivõrd paljudel erialadel kasutatakse töö tegemisel arvutiit (sh ka klienditeeninduses ja tootmises), siis on arvutiõpe kesksel kohal.

- Noorte töötuse probleemi peamiseks põhjuseks on töökogemuse puudus. Noortele suunatud projektis osalejate hinnangul ei soovi tööandjad ilma töökogemuseta töötajaid tööle võtta isegi siis, kui on töötajate puudus. Nii projektijuhid kui ka projektides osalejad kinnitasid, et tööpraktika on selle probleemi lahendamiseks hea abivahend. Teine oluline aspekt on selles, et tööpraktika korraldab Tööturuamet, mis on justkui garantiiks mõlemale osapoolle (nii tööandjale kui ka töövõtjale). Mitte küll alati ei õnnestu leida ja omavahel kokku viia sobilikke osapooli, kuid enamasti täidab tööpraktika siiski oma eesmärgi. Paljudel juhtudel pakub tööandja tööpraktika järel töötule võimalust jätkata töötamist sama tööandja juures. Seepärast võib järeldada, et ka tööandjad soovivad tööpraktika kaudu leevendada tööjõuvajadust oma ettevõttes. Projektis osalejate vestlusgrupis Ida-Virumaal kinnitati, et tööandjad on hakanud rohkem Tööturuameti kaudu tööpraktika vahendusel töötajaid otsima, kuna tööandjad tunnetavad sellise mudeli puhul suuremat kindlust töötaja otsimisel. Tööpraktika kui meede aitab tõhustada Tööturuameti ja tööandjate vahelist koostööd. Kuid on ka tööandjaid, kes tööpraktikal olevaid noori tahavad kurjasti ära kasutada. Näiteks süüdistades praktikanti varguses ja nõudes rahalist kompensatsiooni või siis praktika ajal kiidetakse noort, kuid praktika lõppedes hinnatakse ta tööks kõlbmatuks. Tööturuameti töötajatel on välja kujunenud võrgustik ning kogemus, millist tööandjat tasub usaldada ja millist mitte. Kuivõrd Tööturuamet noort otseselt takistada ei tohi, siis püütakse noori suunata erinevate küsimustega, et noored eelnevalt uuriksid, millist praktikakohta soovitakse (sh töö tegemise tingimusi). On esinenud ka juhtumeid, kus tööandja on pärast kahe kuu möödumist praktikandi tööle vormistanud.
- Tööpraktika aitab tõsta töötü enesehinnangut. Isegi sellisel juhul, kui tööpraktika lõppedes töötü ei jätka töötamist tööpraktikat pakkunud tööandja juures, on tööpraktikal kasutegur olemas. Karjäärinõustaja abil tuleb analüüsida tööpraktikalt saadud teadmisi ja kogemusi ning seejärel teha valikuid, millistele töökohtadele tasuks kandideerida. Projektis osalejate hinnangul tunnevad nad tööpraktika järgselt end kindlamalt, kuivõrd õnnestunud tööpraktika on andnud neile teadmise, et nad tulevad sellel erialal toime, või kindlustunde, et nad saavad tööturul hakkama.
- Noorte projektis osaleja hinnangul vajavad noormehed, kes pärast kutsekooli lõpetamist lähevad sõjaväekohustust täitma, enne tööturule naasmist tuge. See oli ka põhjuseks, miks tema hinnangul oli projekt kiire ning tõhus abivahend töö leidmiseks. Pärast sõjaväekohustuse täitmist vajavad noormehed töötamise võimalustega tutvumist ning lühiajaline erialakoolitus ja tööpraktika toetavad kiiret rakendumist tööturule.
- Toimetulekukoolitus, mida mõnedes projektides on nimetatud töö otsimise koolituseks, aitab töötut paremini tundma õppida. Lisaks teadmistele kust ja kuidas tööd otsida, on koolituse sees ka praktilised näpunäited ning harjutused mismoodi töötamine toimub. Keskealisele sihtgrupile on oluline ka arvutiõpe. Näiteks noortel aga puuduvad teadmised ja kogemus, kuidas toimub ühes või teises töötöingu portaalis andmete sisestamine. Toimetulekukoolitust on osad projektijuhid kirjeldanud kui sotsiaalse kohanemise kursuseks, mis aitab paremini ühiskonda sulanduda. Seepärast toetab kursus töötü ootuste väljakujunemist ning aitab kindlustada järgnevate meetmete kasulikkust. Ida-Virumaa

noortele suunatud projektis toimus 12-päevane koolitus, mille raames osaliselt ka hinnati, kes on erialaseks õppeks valmis ja kes mitte. Projektijuhi hinnangul ei ole mõtet pikka erialakoolitust pakkuda neile, kes ei suuda isegi kahenädalast kursust lõpetada, sest neil on raskusi püsivusega. Toimetulekukoolituse grupp tuleks moodustada sihtgrupipõhiselt, kuna siis on grupil ühised huvid ning sarnased vajadused. Seega toetab toimetulekukoolitus ka töötü eneseotsinguid.

- Meetmete edukust tõstab projekti rakendaja poolne sihtrühma eripärade ja sihtgruppi kuuluvate isikute ootuste tundmine, mis on eriti oluline puuetega inimestele suunatud projektide puhul. Erivajadustega töötutele suunatud projektides saab hea näitena välja tuua projekti nr 0202. Sihtgrupp on erinevate projektide raames aastate jooksul harjunud projekti rakendaja juures kogunema. Seega oli projekt juba kavandatud konkreetsetele isikutele, mis omakorda aitas õnnestumisele kaasa. Projektijuhi hinnangul vajab seesugune sihtrühm lisaks tööleidmist toetavatele tegevustele ka suhtlemise võimalust. Sihtrühm on oma puudest tulenevalt harjunud suhtlema vaid omavahel ning kokkupuude muude suhtlusringkondadega on olematu. Lisaks on venekeelsete kuulmispuudega isikutel probleemiks keele oskus: nii eesti- kui ka vene- ning nii kõne- kui ka viipekeele. Seega tuleb venekeelset kuulmispuudega isikul osata nelja keelt. Kuivõrd venekeelset viipekeelt infokandjana ei saa kasutada, on projektijuhi hinnangul see sihtrühm ühiskonnast justkui äralõigatud. Seepärast oli projektis 50 % tegevustest pühendatud suhtlemisele, et aidata inimestel ühiskonda integreeruda. Lisaks keelekoolitusele pakuti töötutele toimetulekukoolitust ning erialast koolitust koos tööpraktikaga. Toimetulekukoolituse raames tutvustati sihtrühmale pigem sotsiaalsust tõstvaid ja ühiskonnas toimetuleku teemasid nagu hügieen, laste kasvatamine enese väärtustamine. Töökoha leidmiseks oli projekti kaasatud isik, kelle ülesanne oli leida projektis osalejatele praktikakohad ning potentsiaalsed töökohad. Projektijuhi hinnangul aitas see tagada suhteliselt hea töölerakendumise. Olulist tähelepanu pöörati ka jätkusuutlikkusele: projektis töötati välja spetsiaalsed kuulmispuudega isikute õpetamiseks erialased kursused (kokk, ehitusviimistleja), mida on tulevikus võimalik rakendada. Lisaks on projekti tulemusena Lasnamäe Mehhaanikakoolil, Tallinna Teeninduskoolil kui ka Tallinna Ehituskoolil kogemus kuulmispuudega isikute õpetamiseks.
- Projektis nr 1.0301-0130 rakendati mudelit, kus noorte sihtgruppi koolitati koos heitunudega ning noortele näidati, mis võib neist saada siis, kui nad tööle ei lähe. See oli toimetulekukoolitus. Projektijuhi hinnangul aitas selline „hirmutamise” taktika teadvustada noortes tööil käimise vajadust. Noorte koolitamisel tasub neid jagada koolitusgruppidesse koos teiste sihtgruppidega, kuna siis on noorte õppimisvõimalused paremad. Ainult noortest koosnevates gruppides võib tihtipeale kujuneda naljatlemise ja lihtsalt koos käimise meeoleu ning õppimisele ei pöörata piisavalt tähelepanu.
- Töötute motivatsiooni tõstab see, kui neid nn projektis osalejaid teenindatakse Tööturuametis eelisjärjekorras. Sellist tendentsi täheldati Ida-Virumaal ning eelkõige noorte sihtgrupis. Noored on oma loomult kärsitumad ning teadmised, et nad on kuidagi eelistatamad tõstab nende enesehinnangut. See omakorda soodustab kiiremini tööturule naasmist. Veel täheldati, et noortega tulevad tihtipeale Tööturuametisse kaasa ka nende vanemad. Kui Tööturuameti ametnik suhtleb noorega eraldi, aitab seegi tõsta noore enesehinnangut ja ka motivatsiooni.

2.5. Rakendamise probleemid

Järgnevalt on kirjeldatud fookusgrupi vestluste põhjal selgunud probleeme ja raskusi, mis on esile kerkinud erinevate meetmete rakendamisel. Kuigi olukorrad on kirjeldatud probleemina, tuleks nendes näha pigem arengupotentsiaali ja viiteid sellele, mida järgmiste projektide rahastamisel vältida. Seetõttu tuleks iga probleemi ja/või raskuse kirjeldamise all näha ennekõike ettepanekut projektide sihistamise või rahastamistingimuste osas.

Dokumentatsioon ja sihtgrupp

- Projektis nr 1.0301-0129 tuli välja töötada uus dokumentatsioon; alustada tuli juba individuaalsest tegevuskavast, mis kujunes lõpuks justkui testiks, et välja selgitada, kes ettevõtjaks sobib ja kes mitte. Kuivõrd analoogse tegevustikuga on käivitatud jätkuprojekt uutele isikutele, kes soovivad saada ettevõtjateks, on töö tulemused jätkusuutlikud ning rakendust leidnud uutes projektides.
- Projekti rakendajal puudub võimalus sanktsioneerida katkestajaid. Kuivõrd mõnikord katkestati ka ligikaudu 10 000 krooni maksev koolitus, siis tuleks selle olukorra ärahoidmiseks ette näha lahendusi. Samas tuleks see probleem lahendada üle-riigilise skeemina (nt seadusesättena), sealjuures arvestades, et vahel on katkestamine põhjendatud (nt töötuleiabi töökoha, rasestub, tervis halveneb). Projektijuhid mainisid, et tegelikult tuleks siiski sanktsioneerida ka neid, kes läbivad kallid kursused, kuid ei soovigi õpitud erialal rakendada. Ida-Virumaa ühes projektis sõlmiti osalejatega vastavad lepingud, kus sätestati, et loobumisel tuleb osalejal tasuda trahv ehk tasuda oma koolituse arve, kuid sellise lepingu sõlmimine ei olnud õiguslikult korrektne.
- Katkestajad arvati projektis osalejate hulka, mis omakorda vähendas tööle rakendujate osakaalu. Samas, kuna katkestajale on enamasti juba osutatud meetmeid (sh kasvõi projektis osalemise taotluse menetlemine), siis tuli nad osalejate hulka arvata. Rakendumise enam-vähem tõepärasest hinnangut näitaks see, kui tööle rakendumist arvutatakse programmi edukalt õpetanute hulgast. Kuid seegi lahendus poleks kõige parem lahendus, kuna on juhuseid, kus inimesed katkestavad programmis osalemise, kuna on leidnud töö. Tõese tulemuse saamiseks tuleks arvestada mõlemaid näitajaid.
- Alati ei õnnestunud tagada meetme kasutegurit, kuna osalejate hulka sattus ka selliseid isikuid, kes ei ole huvitatud tööle minemisest, vaid huvituvad enesetäiendamisest. Projektis nr 1.0301-0129 tuli seepärast eriti tähelepanelikult jälgida ning testida osalejaid, et mahukasse (seetõttu ka rahaliselt kulukasse) ettevõtja-koolitusse ei satuks isikud, kel pole ettevõtlusega alustamise plaanigi. Teistes projektides võis täheldada, et kohati üritati täita vaid tegevusindikaatoreid ning tõhusat osalejate „sõelumist” ei toimunud. Üldjuhul ei ole töötud huvitatud massiliselt erinevates meetmetes osalemisest, kuivõrd see ei ole neile kasulik. Ühe noorte projektis osaleja hinnangul, osales projektis ~20 % selliseid isikuid, kes ei ole motiveeritud tööle minemisest. Oluliselt põhjalikumalt tuleks testida (ankeedi täitmine, intervjuerimine, jälgimine) meetme kasulikkust enne meetmesse suunamist. Sellisel hinnangul on ka projektides osalejad, kuna tööle minemisest motiveeritud isikute õpinguid häirivad töötamisest mittemotiveeritud isikud.

- **Töötud vajavad ja otsivad ka grupi toetust.** Nii võib kujuneda olukord, kus motiveeritud õppijad nn praagivad oma grupist välja need isikud, kes ei ole õppimistest ja töö leidmisest huvitatud. Ontika Koolituskeskuse hinnangul toimub nende keeleõpe gruppides esimese viie päeva jooksul iseeneslik seleksioon. Madalama motivatsiooniga isikud lahkuvad. Nii kujuneb grupis üksteist toetav ning hoidev kõrge motivatsiooniga õpegrupp. Pärnu koondatavatele korraldatud projektis kujunes projektijuhi hinnangul osalejatel meeskonnatunne, mis aitas mitmetelgi potentsiaalsetel katkestajatel koolitused (tööpraktika) lõpetada ning uuele tööle asuda.
- Projektis nr 1.0301-0115 takistas projekti eesmäärke täiel määral saavutamast liiga lühike erialase koolituse programm, mida ei olnud projekti kestel võimalik enam muuta. Probleemseks kujunes see seepärast, et **projekti kavandaja ei olnud kokku puutunud sihtrühmaga ega analüüsinud selle ettevalmistust.** Tegelikult olid sihtrühma teadmised kesisemad ning tööle rakendumiseks vajanuks nad põhjalikumalt ettevalmistust.
- **Kui Tööturuameti konsultantidel on** aastate jooksul kujunenud **ülevaade** registreeritud töötute probleemidest, erialasest ettevalmistusest ning ootustest ehk sellest, **millisele uuele tööle ja kuidas töötuid aidata, siis tööturusüsteemivälistel organisatsioonidel tuleb meetmete kavandamiseks eelnevalt sihtrühma põhjalikult analüüsida.** See eeldab ajakulu. Kuid ikkagi võib kaasneda riski, et projekti kavandamisel ei ole piisavalt põhjalikult teadvustatud sihtrühma eripära ning sellest tulenevalt projekti kavandatud.
- **Kuigi koondatavatele võiks pakkuda erinevaid meetmeid juba enne koondamise päeva, on seda raske korraldada.** Koondatavad on huvitatud töö tegemisest, et viimased sissetulekud oleksid võimalikult suured. Alles koondamise päeva järgselt ollakse valmis osalema mahukamates meetmetes. Küll aga on pakutud teavitust ning uued potentsiaalsed tööandjad on saanud tutvustada pakutavaid vabu töökohti, mis on võimaldanud aktiivsematel leida uus töökoht enne töötuks jäämist. Samas märkis osaleja vestlusringis Ida-Virumaal, et kui ta kuus kuud enne töö lõppemist koondamisteatega Tööturuametisse läks, et endale juba uut tööd hakata otsima, siis hurjutati, et kuhu tal kiiret, aega ju on. See tähendas aga koondatavale pettumust.

Erialakoolitus jt tööturumeetmed

- Ida-Virumaal läbi viidud projektide mõned osalejad märkisid ärritunult, et vahel toimus **kursuse valik juhuslikult**, mis nende hinnangul põhines ebapiisaval Tööturuameti poolsele nõustamisel ning kui juba sobilikumat kursust sooviti valida, oli keeldumise põhjuseks, et te juba olete kursusel osalenud, me peame esmajärjekorras pakkuma võimalust nendele, kes pole ühelgi kursusel osalenud. Nende isikute hinnangul peaks võimaluste valikule rohkem tähelepanu pöörama. Teavitama võimalustest ning toetama otsuste kujunemisel. Töötud tunnevad end ebakindlalt ning nende madalast enesehinnangust (vanuse, puude või muu asjaolu pärast) tulenevalt ei suudeta alati iseseisvalt kõige mõistlikumat otsust teha. Tööotsijate arvates ei ole karjäärinõustamine alati piisav. Enamik projektis osalejatest märkis, et vajaksid **enam psühholoogilist tuge (nõustamist).** Vestlustes märgiti, et lisaks töölerakendumisele on oluline tunda end riigile olulise töötajana. Just koondatud rõhutasid, et pärast koondamist oli tunne justkui poleks isik enam kellelegi vajalik. Seepärast otsitaksegi lisaks tööotsimisele psühholoogilist tuge ja seda eeskätt Tööturuametist. Samalaadne probleem on ka erivajadustega töötutel. Projektides osalejad

kinnitasid, et projektides osaledes nad tundsid piisavat toetust ning hoolitsust, kuid tavapärasel tegevuses Tööturuametis nad sellist suhtumist ei kohta.

- Paljudel projektidel kujunes probleemiks **venekeelse erialakoolituse korraldamine**, kuna puudus olulistest koolitajatest. Erialakoolitustel on oluline erialase terminoloogia tundmine.
- Erialakoolituste komplekteerimisel Ida-Virumaal tuleb tihti arvestada, et vahel on venekeelseid õppureid rohkem ning eestikeelset gruppi ei õnnestugi komplekteerida. Seepärast võidakse mõnele **töötule, kelle emakeel on eesti keel, pakkuda võimalust õppida venekeelses grupis**, kuna maakonnas on sisuliselt väljakujunenud kakskeelne elanikkond. Selline lähenemine **võib „patriootlikumat“ eestlast aga ärritada** ning kujuneda takistuseks Tööturuameti poolt pakutavates meetmetes osalemiseks. Riski maandamiseks tasub töötü registreerimisel märkida, millistes keeltes on ta valmis õppima.
- Lisaks erialastele oskustele on osadel erialadel tänapäeval nõutavad erialaoskust tõendavad sertifikaadid (nt keevitajad ja elektrikud). Nende taotlemine ja sealhulgas eksamite tegemine on kulukas ning väidetavalt ei õnnestu projekti eelarvest sellist tegevust rahastada, kuna **sertifikaadi taotlemine tõstab koolituse hinna liiga kõrgeks**. Samas koos sertifikaadiga on uue töö leidmine palju tulemuslikum.
- Projektis nr 1.0301-0130 valiti **eesti keele õppeks vale partner**. Esiteks pakkus koolitaja kursuse alguseks sihtgrupile sobimatu aja. Teiseks probleemiks kujunes see, et sihtgrupp suunati tagasi sama koolitaja juurde, kus nad olid varasematel aastatel õppinud. Kui noored ei olnud juba kutsekooli lõpuks eesti keele oskust omandanud, siis töötuna samasse kutsekooli eesti keele kursusele minemise tõhusust hindas projektijuht väga madalaks. Projektijuhi kinnitusel tulenes koolitaja valik ESF-i tingimustest valida kõige soodsam pakkumine. Samal ajal tuleb toonitada, et ESF reeglid ei kohusta tingimata valida kõige odavamat pakumist, vaid kohustab võtma võrreldavad pakkumised (seega ei pea hind tingimata olema ainus hindamiskriteerium).
- Tallinna koolitajad on Ida-Virumaa koolitajatest kallimad, mis ei võimalda mitmete projektijuhtide hinnangul rakendada teiste piirkondade koolitajaid, kuna tulenevalt Euroopa Sotsiaalfondi rahastamise tingimustest, tuleb nende kinnitusel valida odavaim pakkumine. Samal ajal kinnitasid Ida-Virumaa projektijuhid, et **teiste piirkondade õppejõudude kasutamine aitaks tõhustada erialaõpet**. Ida-Virumaa mitte-eestlased on väga paigutatud ning igasugune kokkupuude Eesti teiste piirkondadega aitab suurendada mitte-eestlaste silmaringi ning tõsta enesehinnangut. Seepärast pakuti, et Ida-Virumaa töötute erialaõpet võiks osaliselt läbi viia Eesti teistes piirkondades kasutades selleks kutseõppekeskuste võrgustikku. Pärnu projekti näitel võib väita, et teistesse piirkondadesse ja keerulisemat selgitust nõudvatesse (st kallimatesse) koolitusse on võimalik suunata, kui selle eelneb põhjalik eeltöö koos töötuga. Kui töötü arengule on koolitus vajalik ning seda on võimalik põhjendada, siis on võimalik õpet läbi viia ka töötü elukohast kaugemates piirkondades. Takistuseks võib taas olla mitmete projektijuhtide ekslik ESF rahastamistingimuste tõlgendus, mille kohaselt tuntakse kohustust valida odavaim pakkumine.
- Projektis nr 1.0301-0202 tunti **puudust venekeelse viipekeele spetsialistidest**. Eestis on seesuguseid spetsialiste vaid üks ning ta asub Tartus. Projekt toimus aga Tallinnas. Regiooniline erinevus ja ajalise ressursi piiratus ei võimaldanud seda ekspert kasutada. Projektijuht kinnitas, et tegelikult oleks hea, kui kasutada saaks hoopis Venemaalt pärit viipekeele spetsialiste, kuna seal on suuremast tarbijate nõudlusest tulenevalt venekeelne

viipekeel arenenum. Eestis tuleb paljugi ise välja mõelda ning seletada, millele kulub ülemäära palju aega. Teiseks suureks raskuseks pidas projekti rakendaja, et tänasel päeval puudub kuulumispuudega venekeelsetel isikutel võimalus olla ülejäänud ühiskonnaga samaväärselt informeeritud. Selle probleemi lahendamiseks tuleks nt varustada venekeelsed uudised televisioonis viipekeelse tõlkega.

- Meetmetest on vähem rakendust leidnud palgatoetus. Ometi vajadust selle meetme järele on olemas, kuid meetmega seonduv dokumentatsioon (sh kord) on tööandjatele ülemäära koormav.

Korralduslikud aspektid

- Suuremahulistes projektides võib kujuneda olukord, kus töötutel tuleb järgmises meetmes osalemiseks oodata, kuni koolitaja või siis karjäärinõustaja vabaneb muudest kohustustest. Sellised viivitused aeglustavad põhjendamatult inimeste tööturule naasmist ning võivad vähendada ka töötute aktiivse töötamise motivatsiooni. Selleks tuleks suuremahulistes (sh ka koondatavatele suunatud) projektidesse kaasata rohkem nõustajaid (eksperte, mõelda detailselt läbi ajakava), et seeläbi oleks võimalik kiirendada inimeste teenindamist.
- Mitmetel põhjustel on töötutel raske osaleda teisel järjestikusel erialasel kursusel. Vahel on esimene kursus pigem eneseotsinguks ning seejärel soovitakse edasi õppida. Selleks, et mitte olla lihtsalt kodus, valitakse Tööturuametis esimene enam-vähem sobiv kursus, kuid kuna nõustamine erialavalikul ei ole alati piisav, osutub selle kursuse tulemus kesiseks. Kui aga töötü on juba ühel kursusel osalenud, siis järgmisele erialakursusele on peaaegu võimatu registreeruda. Paari projektijuhi hinnangul on juhtumeid, kus isikutel soovitatakse pärast projektide lõppu edasi õppida, st et üks kursus projekti raames pole taganud tööle rakendumiseks piisavat kvalifikatsiooni, kuid Tööturuametis neil järgmisele kursusele niisama kergesti saada ei õnnestu. Ka uuringu vestlustes osales isikuid, keda võiks nimetada „eluaegseteks õppuriteks”, kelle huviks on järjest uutel kursustel osalemine ning seeläbi enese arendamine, kuid töö otsingusse suhtutakse skeptiliselt. Seepärast tuleks tõhustada kursustel osalejate sõelumist (analüüsimist), et kursustele pääseksid isikud, kelle jaoks kursusel osalemine (sh lõpetamine) toetab töökoha otsinguid, isegi kui see kursus on isikule juba mitmes.
- Lisaks võivad meetmetes ja projektis osalemist negatiivselt mõjutada võetud kohustused (nt pangalaen) või lastehoiu probleem. See sunnib inimest valima meetme, mille tulemusena saaks ta kõige kiiremini tööturule tagasi pöörduda, kuid mis ei pruugi tagada talle turvalist tulevikku. Seesuguseid töötuid ei ole väga palju, kuid nende probleemidega tuleks siiski arvestada, et ka neile õnnestuks pakkuda meetmeid, mis toetavad kindlama tuleviku kujunemist. Enamasti on nendel inimestel perekond ja nende heaolu mõjutab seetõttu ka teiste pereliikmete (tihti ülalpeetavate) heaolu. Üksikvanematel on küll probleeme lastehoiuga, kuid Ida-Virumaa fookusgrupis märgiti, et siingi tuleks leida mõistlik lahendus. Ühe projekti (grupi) jaoks lastehoidu pole otstarbekas korraldada, kuna tavaliselt on grupis 2-3 üksikvanemat. Lastehoiu võiks korraldada mitme grupi peale. Samas märkis noorte projekti juht, et see on ka sotsiaalse abituse lõks. Koolitusel osalemiseks korraldatakse üksikvanemale lastehoid, kuid kui koolitus läbi saab, tuleb vanemal siiski lastehoiu probleem oma käel lahendada. Seepärast oleks mõistlik keerukamate olukordade lahendamiseks kaasata karjäärinõustamise kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajat, kes toetaks juba koolitusele eelnevalt vanemat otsustamisel, milline lastehoiu võimalus oleks

nende perele nii koolituse ajal kui sellele järgnevalt kõige sobivam. Nimetatud põhimõtte peaks olema kasutusel ka projektiväliselt ehk olukordades, kus töötu pöördub töö leidmiseks Tööturuameti poole.

- Töötutega suhtlemisel tuleb **kasutada inimesele arusaadavat lihtsat terminoloogiat**. Samuti tuli asendada mõned ametlikud terminid osalejatega suhtlemisel. Projektijuhi hinnangul ei olnud näiteks projektis nr 1.0301-0129 sobilik nimetada osalejaid töötuteks, selle asemel kasutati osaleja või koolitav ning psühholoogilist testi ei olnud samuti paslik mainida. Riskigrupi töötud tuli nimetada lihtsalt töötuteks, kuivõrd osalejad ei arvanud end riskigruppi.
- Projekti nr 1.0301-0129 kitsaskohaks osutus äriplaanide tõlkimine eesti keelde, kuivõrd projekti eelarvesse ei olnud see kavandatud. Projektil nr 1.0301-0185 oli kavandatud alkoholiravi, kuid osalejaid ei õnnestunud sellesse suunata. Sihtgrupp ei tunnistanud end alkohoolikuteks.

Tagasiside ja tulemuslikkuse hindamine

- Ainukesena on projektis nr 1.0301-0129 läbi mõeldud **meetmete järgne tagasiside**. Projekti spetsiifikast tulenevalt esitavad ettevõtlastoetuse saajad igakuise aruande kuue kuu jooksul pärast projekti lõppu, mille kaudu on võimalik jälgida endiste töötute arengut. Teistes projektides on tagasiside juhuslik. Mõne projektis osalejaga kohtutakse juhuslikult tema tööpostil või tänaval, teiste kohta saadakse tagasisidet Tööturuameti andmebaasist, mis võimaldab teha järeldusi, kas inimene on end uuesti töötuna registreerinud või mitte. Need andmed ei võimalda aga teha järeldust, et inimene on tööle läinud. Tööturuameti andmebaasist on isikute kohta jälg, kui nad tööotsingu katkestavad või on tööle asunud, kuid olemasolevad andmed ei võimalda teha järeldusi, kas isik on asunud erialasele tööle. Veelgi problemaatilisem on tagasiside saamine nendel projektidel, kel puudub Tööturuametiga koostöö andmete vahetamise osas. **Kuna projektides osalejate tööle rakendumise osas puudub objektiivse hinnangu andmise võimalus, siis tuleb projekti aruannetes kirjeldatud tulemusnäitajaid pidada tinglikeks** ning hinnangu andmisel lähtuda pigem tegevusnäitajatest. See tähendab, et märkida palju oli meetmetes osalejaid. Objektiivse hinnangu saamiseks tuleks teha päring Maksu- ja Tolliameti andmebaasi, mis võimaldaks võrrelda kas ja millisele tööle (sh millisele palgatasemele) on töötud saanud. Hinnatavate projektide hulgas oli ka niisuguseid projekte, kus projektijuhtide arvamusel pole projektis osalejate tööturule naasmise jälgimine nende ülesanne ning lakooniliselt märgiti, et seda takistab ka **isikuandmete kaitse seadus**. Tõenäoliselt tuleneb selline suhtumine huvi puudumisest ning selle põhjuseks võib olla tõsiasi, et kui töötud ka tööle ei rakendu, siis sanktsioone projekti elluviijale ei rakendu.

Projektide teostamisega seotud tehnilised aspektid

- Lisaks sisulistele probleemidele esines projektide rakendamisel mitmeid tehnilisi takistusi. Praktiliselt kõik projektijuhid kinnitasid, et kõige mahukamaks ülesandeks kujunes projektide elluviimisel vajaliku dokumentatsiooni koostamine (sh väljamaksetaotlused ja aruanded). Mitmeid partnereid hõlmanud projektides osutus taotluste ja aruannete koostamine veelgi aeganõudvamaks, kuna vajalike dokumentide kokkukogumine osutus planeeritust ajakulukamaks. Oli projektijuhte, kes märkisid, et kuigi alguses tuli palju

õppida ning tihtipeale ka dokumente ringi vormistada, oli võimalik reeglites püsida. Oli ka projektijuhte, kes pidasid nõudmisi absurdseteks. I vooru projektide puhul osutus suurimaks takistuseks see, et samaaegselt kui projektid juba rakendusid alles töötati välja vajalikke vorme, mistõttu alguses tuli mitmeid dokumente ringi vormistada, kuna vormid muutusid. Tööturuameti projektide puhul kujunes suurimaks takistuseks 2005.a toimunud struktuuri muutus, mistõttu teatud perioodiks peatusid tegevused ning ühtlasi tuli vähendada ka projektide eelarveid. Eelarve vähenemise tõttu projektijuhtide hinnangul projekti eesmärgid saavutamata ega kellelgi meetmes osalemata ei jäänud. Rahalisi vahendeid oli sellele vaatamata piisavalt. Küll aga tekitas mõningaid tõrkeid tegevuste seiskumine, kuna töötutele oli raske põhjendada, miks näiteks kursused edasi lükati, kuigi töötud olid ju „eeskujulikult” käitunud.

- Mitmete lõppenud projektide juhid märkisid, et projektijärgsed auditid võiksid toimuda kohe pärast projektide lõppu. Vahel saabub rakendusasutuse audiitor alles nelja aasta pärast ning siis on raske projektijuhtidel meenutada, miks just üks või teine asi niisugusel kujul toimus või on vormistatud. See ning ka eelnev märkus viitab asjaolule, et projektide algamise ajal ei olnud projektijuhtidele kõik rakendamise tingimused selged ning arusaadavad. Projektijuhtide hinnangul oleks pidanud toimuma paikvaatlused juba projektide algfaasis, see oleks ära hoidnud mitmeid kujunenud probleemseid olukordi. Ida-Virumaal oli projekte, kus alles projektide lõppedes mõisteti, et ei ole järgitud kõiki tingimusi (valitud õigeid vorme või dokumentide vormistamisel ei ole järgitud kõiki reegleid), kuid probleemi avastamise hetkel ei olnud võimalik enam asja muuta (nt kursust uuesti korraldada).

2.6. Kokkuvõte

Mitte-eestlastel ei ole eriomaseid riske, mis takistaksid töö leidmist – see leidis kinnitust ka fookusgrupi intervjuudes. Küll aga tõdeti, et töö leidmiseks on sageli vajalik eesti keele oskus. Juhul, kui projekti planeerimisele ei eelne täpsemat tööturu analüüsi või keskendutakse ainult nendele, kes on kaotanud töö puuduliku keeleoskuse tõttu (nt projekt nr 1.0301-0167), võidakse projekti elluviimisel keskenduda ainult keelekoolituse läbiviimisele. See võib viia olukorrani, kus peale keelekoolituse läbimist leiab töötu küll esmase madalapalgalise lihttöö, mis aitab majanduslikult eelnevast paremini toime tulla, kuid teadlikkuse ja enesekindluse kasvades soovitakse omandada erialaseid teadmisi ja oskusi, et leida endale erialaseid oskusi nõudev meelepärane töö. Sel juhul pöördub inimene sageli uuesti Tööturuameti poole, et täiendavalt erialast koolitust saada. Arvestades eelpooltoodut on projekte planeerides sageli otstarbekam kombineerida keelekoolitust täiendavate meetmetega (erialane koolitus/ tööpraktika jmt).

Fookusgrupi vestluste põhjal võib kinnitada, et nii projektijuhtide kui ka projektis osalejate hinnangul on projektide kavandamisel arvestatud projekti sihtgrupi vajadustega ning püütud leida sihtgrupi tööturule toomiseks (koondatavate puhul hoidmiseks) kõige tõhusamaid ja kiiremaid meetmeid. Fookusgrupi vestlustes kinnitati, et enamikel juhtudel oli meetmesse määramise aluseks karjäärinõustamine ja / või individuaalne tegevuskava. Samas domineerib sageli meetmete valikul siiski osalejate soov ja mitte niivõrd meetme sobivus isiksuslikus

(eeldused, informeeritus teadliku valiku langetamiseks) või töötuks jäämise probleemide lahendamise kontekstis.

Projekte planeerides tuleb arvesse võtta sihtrühmade spetsiifikat, kelle tööturule sisenemist/naasmist soovitakse kergendada. Analüüsist tulenes, et isegi olukordades, kus projekti on kaasatud mitu sihtrühma samaaegselt, tuleb igäihele neist läheneda individuaalselt ning koostada neile kõige sobilikum plaan meetmetest, mis aitaksid tööturule naasta/siseneda. Seejuures on oluline ka meetmete kombineerimise viis, kuna üksikute meetmete rakendamine ei anna sageli soovitud tulemust.

Intervjuude põhjal võib sihtgruppide kaupa välja tuua järgmisi meetmete kooslusi, mis ühendatuna on osutunud mõjusateks ning mida hindajad soovitavad tulevikus praktikas rohkem kasutada:

- **heitunud** – esmalt põhjalik toimetulekukoolitus ning erialane koolitus, mis lisaks erialastele oskustele võimaldab harjutada töödistsipliini kujunemist. Alles seejärel rakendada tööharjutust ning võimalusel toetada tööotsingutega näiteks tugiisiku vahendusel. Kui programmi lõppedes ei ole töötule sobilikku töökohta pakkuda, osutub eelnev tegevus tulutuks. Töölerakendumise tõhusust suurendab nii tööharjutuse ajal kui ka programmi järgne nõustamine, kus juba küll tööl käival töötul on võimalus saada individuaalset nõustamist ja tuge.
- **noored** – tööpraktika koos vajadusel erialase ja / või keelekoolitusega. Kuivõrd noored on juba oma loomult kärsitumad, soovivad nad uuele tööle asuda ning töötasu teenima hakata teistest sihtgruppidest varem, seepärast ei ole neile sobilikud pikad koolitusprogrammid. Kuid alati ei piisa tööle rakendumiseks vaid tööpraktikast. Juhul, kui noorel on korralik väljaõpe erialal, millel ta soovib ka töötada, on tööpraktika kõige tõhusam. Enamasti vajavad ka noorte erialased oskused täiendamist, seda võiks proovida tööpraktikaga paralleelselt.
- **keeleprobleemidega töötud** – eesti keele tasemeõpe koos aktiivse töövahendusega. Noorte ja eriala laiendada soovivate töötute tööleidmist toetab ka tööpraktika.
- **koondatavad** – neile, kel on võimalus ja soov jätkata oma erialal, osutada teavitamist ja aktiivset töövahendust, sh kohtumised uute potentsiaalsete tööandjatega. Koondatavad, kes samal erialal jätkata ei soovi või see ei ole võimalik (tööturu muutustest tulenevalt või tervislikel põhjustel), pakkuda karjäärinõustamist koos ümberõppevõimalustega.
- **erivajadustega töötud** – erialane koolitus (väljaõpe) koos tööpraktikaga. Programmile tuleks lisada nii eesti keele tasemeõpe kui ka sotsiaalset suhtlemist tõhustav toimetulekukoolitus, samuti spetsiaalne motivatsiooni tõstev ja hoidev nõustamise programm. Erivajadustega inimeste sihtgrupp vajab pidevat nõustamist ja motiveerimist ka pärast töö leidmist. Seepärast on antud sihtgrupile vaja kavandada alati ka jätkuprogramm aastateks, et nad pärast tööle asumist ka töökohal püsiks, kuna see sihtgrupp on teistest ebakindlam.
- **vananenud erialaoskustega töötud** (sh koondatavad), nt keevitajad – pakkuda täiendõpet koos erialaoskusi tõendava vajaliku(e) sertifikaadi(tide) taotlemisega.

Peamiselt nähtus just dokumendianalüüsi põhjal, et kasutatav terminoloogia ei ole projektide puhul ühtlane ning kuna alusdokumentatsioonis ei sisaldu detailset informatsiooni, jääb sageli

selgusetuks, millist koolitust toimetulekukoolituse raames pakutakse. Osadel juhtudel pakutakse koolituse raames ka arvutikoolitust, kuid enamasti siiski üldise tööharjumuse tekitamiseks suunatud koolitust. Soovitavaks edaspidiseks toimetulekukoolituse osakaalu teiste meetmetega kombineeritult, on vajalik täpsustada toimetulekukoolituse eeldatavat sisu ja kestvust.

Järjest olulisemaks on muutunud projektide raames pakutavad võimalikud tugiteenused – nt lapsehoiuteenus. Kuigi ühe projekti juht viitas projekti raames lapsehoiuteenuse pakkumisel tekkida võivale võimalikule sotsiaalsele abitusele, on soovitatav välja töötada Tööturuameti ja kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajaga koostöös töötutele pakutav püsitenus, mis seisneks tööturule sisenemiseks takistavate sotsiaalsete probleemide lahendamises. Nt pakkuda väikelaste vanematele Tööturuameti poolt pakutavatel koolitustel osalemiseks lahendusi lapsele ajutise päevahoiu leidmiseks ning püsivamaid lahendusi juba tööturul rakendumisel. Kohaliku omavalitsuse poolsed eelnevad kokkulepped lasteaedade ning päevahoidu pakkuvate keskustega aitaksid probleemi leevendada ning teha seda väiksemate ressurssidega kui pakkudes vastavat ajutist tugiteenust läbiviidavate tööturuprojektide raames.

Fookusgruppide intervjuudest tulenes, et sageli on töötutele ebamugavad terminid, mida tööturuteenuseid pakkudes kasutatakse ning mis võivad vähendada inimeste huvi kas projekti vastu tervikuna või konkreetsete meetmete vastu: nt kui kuulutustes kasutatakse terminit töötü või kui inimesele sobivaid meetmeid planeerides pakutakse toimetulekukoolitust (tekkida võib reaktsioon – „aga ma saan ju hakkama!“). Sensitiivsetele terminitele üldkasutatavate asendusterminite väljatöötamine võiks kergendada tööd otsivate inimeste pöördumist abi saamiseks vastavate ametite poole.

Vestlustest projektijuhtidega jäi kõlama põhimõte, et sihtgrupi leidmisel on siiski keskne roll Tööturuametil. Töötute leidmisel reeglina teisi infokanaleid ei kasutata. Tööturuameti esindajad märkisid, et mitte kõikides projektides ei ole Tööturuametit sisulise partnerina kaasatud, mistõttu on nn sihtgrupi tagamine osutunud probleemseks. Taotleja on koostanud projekti oma põhimõtetest tulenevalt ning kaasanud Tööturuameti kui partneri, kellelt saadakse projektiks vajalik sihtrühm (registreeritud töötud). Samas ei ole Tööturuameti regionaalsete spetsialistidega läbi räägitud, kas projekti põhimõtted on realistlikud. Nii on tekkinud olukordi, kus projekti rakendaja nõudis Tööturuameti regionaalselt osakonnalt töötute gruppi, kuid kuna valitud erialakoolitus ei olnud populaarne (sh kursusele sobilikke töötuid) või töötute arv oli vähenenud, siis ei olnud Tööturuametil võimalik projekti rakendajat töötutega „varustada“. Kuivõrd aga projekti rakendaja soovib projekti ellu viia, sh ka oma töötasu(d) välja teenida, siis projektid siiski rakenduvad. Küsitav on siinjuures, kuivõrd sellised projektid reaalselt sihtgrupi probleeme lahendavad, kuna objektiivsust tagavad lahendused projekti tulemuslikkuse hindamiseks puuduvad. Selliste olukordade vältimiseks tuleks projektidesse, mis on suunatud registreeritud töötutele, sisulise partnerina kaasata ka Tööturuamet. Sealjuures tuleks heakskiit projektile taotleda võimalusel Tööturuameti regionaalsest osakonnast, mis aitaks tagada projekti kavandatud sihtgrupi olemasolu. I ja II vooru projektides, kus projektide partneriteks olid regionaalsed Tööhõiveametid, olid mitme vastaja hinnangul projektid realistlikumalt planeeritud.

Tööturusüsteemivälised organisatsioonid hindavad, et kuivõrd nüüdseks on projektide rakendajatel kujunenud piisav kogemus, ei tohiks projektide taotlejate ringi kitsendada. Samas ollakse aga arvamusel, et töötute tööle rakendumist peaks jälgima keegi teine, näiteks

Tööturuamet või siis Sotsiaalministeerium ehk teisisõnu see, kelle huvides on töötute tööle rakendumine.

Mitmed Tööturuameti poolt rakendatud projektide juhid kinnitasid, et tegelikult oleks võinud projektis rakendatud tegevusi läbi viia ka Tööturuamet tööturuteenuste ja -toetuste seaduse raames. Meetmeid pakuti projektide raames vaid seepärast, et Tööturuameti eelarvelised vahendid olid liialt väikesed kõigi töötute toetamiseks. Tööturuameti projektide kasuks võib välja tuua selle, et kuivõrd projektides osalejate kohta säilivad registris andmed, siis on tagatud vähemasti võimalus, et järgnevate meetmete pakkumisel arvestataks juba läbitud meetmete tulemust. Teoreetiliselt motiveeriks ametnikke seda põhimõtet järgima ka ressursside piiratus. See tähendab, et näiteks kui kursuse grupi komplekteerimisel on valida, kas kaasata isikuid, kes pole kursust eelnevalt läbinud või isikuid, kes on mõne ESF projekti raames selles meetmes osalenud, siis on võimalus pakkuda kursust neile, kes seda enam vajavad. See aitab vähendada ka ressursside väärkasutust.

3. Tulemused ja jätkusuutlikkus

Rakendatud meetmete vahetut tulemuslikkust analüüsitakse sihtrühmade lõikes. Vaadeldakse kui suur osakaal projektides osalenud töötutest reaalselt tööturule aidi. Lisaks eelmises alapeatükis toodule seostatakse tulemuslikkust rakendatud meetmetega ning hinnatakse projektide pikaajalisemat mõju. Kahjuks ei võimaldanud olemasoleva dokumentatsiooni andmestik analüüsida lõppenud projektide meetmete tulemuslikkust läbi mõju kestuse, st hinnata, kas projekti käigus või vahetult pärast seda tööturule integreeritud mitte-eestlased suudavad olla tööturul ka pikema perioodi jooksul. Seetõttu on projektides rakendatud meetmete mõju hinnatud vaid üldiselt projektides osalenute intervjuude põhjal.

3.1. Meetmete vahetu tulemuslikkus ja mõju

Tulemuslikkuse hindamine eeldab väga üksikasjalikku projektdokumentatsiooni ja erinevate hindamismetoodikate kasutamist ning sellele seavad omad piirangud ka väliskeskonna mõjud. Antud projektide ja rakendatud meetmete tulemuslikkuse hindamine üksnes olemasoleva projektdokumentatsiooni alusel ei olnud täielikult esinduslik, seda eriti olukorras, kus vaadeldavad projektid viidi ellu erakordselt kiire üldise tööhõive kasvu perioodil (2006. aastal). Edaspidisel projektide planeerimisel ning elluviimisel oleks väärtuslik hinnata koolitavate erialade vastavust antud piirkonna vajadustele, et vältida olukorda, kus töötutele pakutakse erialast koolitust, millega antud piirkonnas on keeruline rakenduda (võttes seejuures arvesse inimeste vähest valmisolekut elukohta vahetada ning elukohast kaugel tööl käia).

Dokumendianalüüsi käigus hinnati meetmete tulemuslikkust 17 lõppenud projekti puhul (10 projekti osas olid andmed põhjalikumad). Fookusgruppides hinnati mitte-eestlastele suunatud meetmete tõhusust 21 projekti põhjal. Kusjuures projektijuhtidest osales fookusgruppides 21 projekti esindajad, projektis osalejatest osales intervjuudes 12 projekti esindajad.

Enamikel juhtudel (projektide puhul, millel olid seiretabelid) hinnati töölerakendumist sihtrühmade kaupa, mitte rakendatud meetmete kaupa, kuna meetmed on sageli kombineeritud mitmele sihtrühmale üheaegselt ega peegelda seetõttu rakendatud meetme sobivust konkreetsele sihtrühmale. Seetõttu ei olnud võimalik üheselt hinnata, millise meetme tulemusena (või milline meede oli kõige olulisem) töötut tööturul rakendus. Fookusgruppide intervjuude põhjal saab järeldada, et enamasti ei piisa vaid ühe meetme rakendamisest. Tulenevalt sihtrühma vajadustest, tuleb rakendada meetmeid kombineeritud kujul.

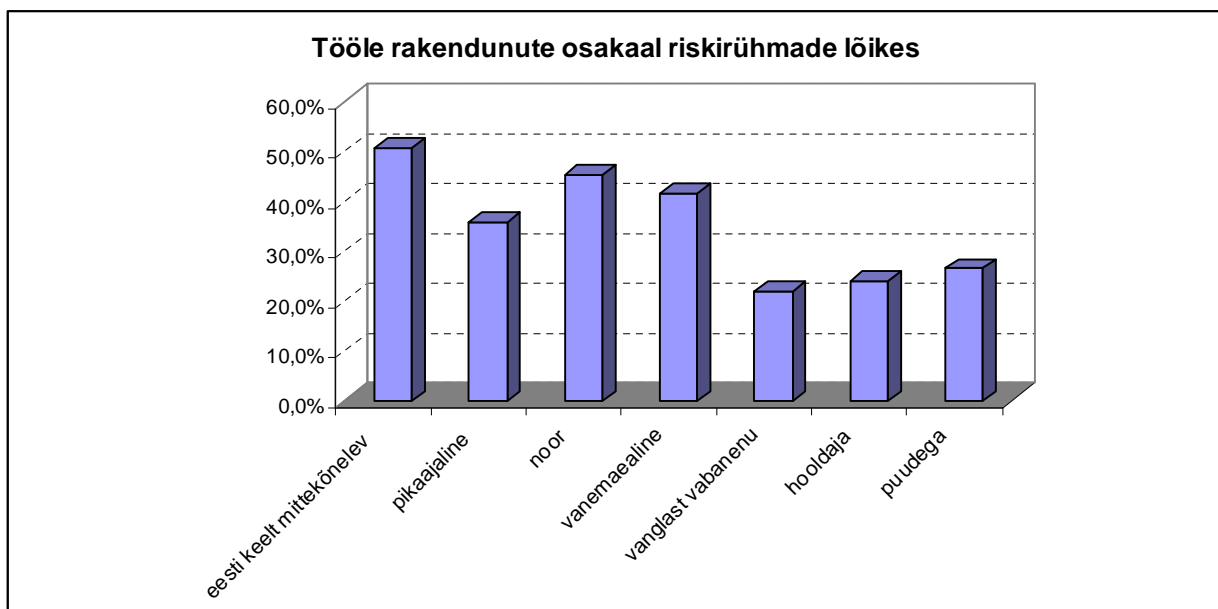
Aruandele lisatud projektide tulemuslikkuse analüüsi tabelis (vt lisatud tabel 4) on koondatud andmed projektides rakendatud meetmete, töölerakendumise (10 projekti puhul ka sihtrühmade lõikes) ning loodud ja säilitatud töökohtade arvu kohta. Samuti on tabelisse lisatud hinnang kasutatud meetmete tulemuslikkuse kohta ning seos sihtrühmadega.

Töölerakendumine ja projektide mõju

Lõppenud 17 projekti keskmine töölerakendumise määr on 56,5% projektis osalejate koguarvust. Kõige väiksema töölerakenduvusega (27%), oli projekt nr 1.0301-0126 „Erivajadustega inimestele tööhõivevõimaluste loomine”. Peamiste eelduslike põhjustena saab välja tuua keerulise sihtrühma, toimetulekukoolituse pakkumine vaid 41%-le osalenutest ning erialase koolituse pakkumine vähestele osalejatele (33%), kuigi vaid 36% osalenutest omas kutsekõrgharidust, kutsekeskharidust, kutseharidust põhihariduse baasil või kutseharidust põhihariduseta. Samas ei saa üks-üheselt viidata töölerakendumist takistanud peamistele põhjustele, kuna sageli on tegemist mitme teguri koosmõjuga. Fookusgrupi intervjuu põhjal saab järeldada, et selle projekti tulemuslikkust mõjutas ka osalenute profiil. Projekti osalejate valik toimus juhuslikult ning projektis osalesid isikud, kellel oli madal motivatsioon ning puudus soov töökohta leida. Samas ei rakendatud projektis aktiivselt osalenute motivatsiooni tõstvaid meetmeid.

Analüüsidest töölerakendumise määra sihtrühmade kaupa saab järeldada, et kõige paremini on rakendunud noored ja vanemaealised, mis viitab sellele, et nendele sihtrühmadele suunatud projektide raames pakutud meetmed ning nende kombineerimise viis on olnud üldjuhul sihtrühmale sobivad. Hästi on rakendunud ka eesti keelt mittevaldavad töötud, kuigi eesti keele õppe meetet ei pakutud mitmetes projektides või pakuti seda väikeses mahus. See kinnitab juba eelnevalt välja toodud järeldust, et eesti keele oskuse puudumine on teatud piirkondades oluline, kuid mitte peamine töötuse põhjus. Samuti toetab kõrge töölerakendumise määr järeldust, et eesti keele koolituse pakkumine on tulemuslik koos teiste meetmetega (erialakoolitus, toimetulekukoolitus).

Joonis 14. Töölerakendumise määr sihtrühmade lõikes (projektid, mille puhul olid koostatud seiretabelid, n=10)



Järgnevates projektides peaks tähelepanelikult planeerima pikaajalistele töötutele, vanglast vabanenutele, erivajadustega inimestele ning hooldajatele suunatud meetmeid, kuna analüüsi põhjal järeldub, et nemad on muuhulgas tundlikumad rakendatud meetmete sobivuse osas.

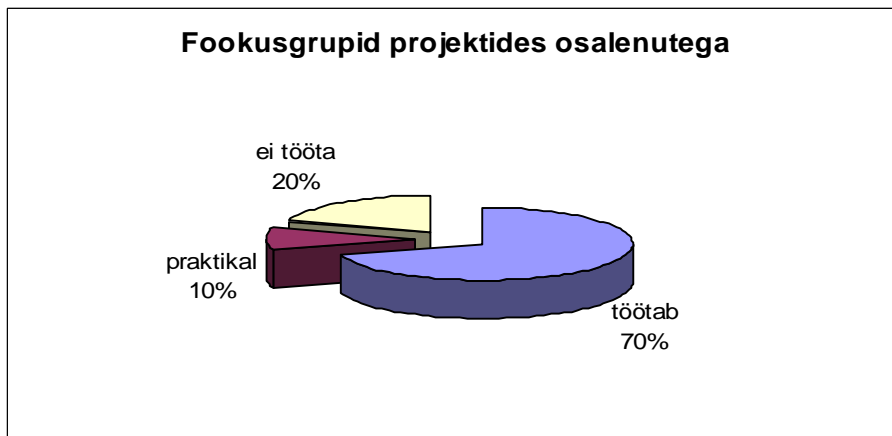
Projektides oli katkestajaid suhteliselt vähe, välja arvatud projektides kui osalejate valik oli juhuslik. Fookusgrupi intervjuudest järeldus, et katkestamist on võimalik vähendada, kui sihtgrupiga aktiivsemalt tegeleda. Intervjuude käigus rõhutati, et töötuid tuleb nõustada, motiveerida ning vahel tuleb neile kasvõi koju järgi minna. Iga sihtgruppi tuleb analüüsida ning välja selgitada nende motiveerituse aste. Seejärel vastavalt vajadusele ka tegutseda. Leiti, et kui isikud vajavad aktiivsemat nõustamist ja julgustamist, siis tuleb seda ka pakkuda.

Tulemuslikkuse tõstmisel on olulisel kohal ka õige meetmete valik. Enamasti suunati inimesi meetmetesse vastavalt nende endi soovidele ning vajadustele. See tähendab, et kui projekt oli suunatud teatud erialaoskuste omandamisele, siis testiti potentsiaalseid osalejaid, et selekteerida sobilik sihtrühm. Kui eesmärk oli aidata inimesel leida uus töö, siis püüti leida töötule töö leidmiseks vajalik meetmete kombinatsioon. Üksikutes projektides kajastus suhtumine, kus eesmärgiks oli projekti elluviimine ning kus projektijuht ei olnud endale teadvustanud projekti ajendeid. Kuid hindajad ei saa kinnitada, et need projektid ei täitnud oma eesmärki.

Olemasolevate andmete põhjal on võrdlemisi keeruline hinnata, kui võrd oleks projektides osalenud töötutel olnud võimalik tööturule naasta ilma pakutud meetmeid kasutamata. Fookusgrupi vestlustes märkisid pooled projektis osalejad, et nad oleksid töö leidnud ka ilma projektis osalemiseta. Kuid samuti oleks see olnud aga lihttöö miinimumpalga eest. Selleks, et kujundada endale turvalist tulevikku ning tagada jätkusuutlik töökoht, osutus projektis osalemine hädavajalikuks. Kuivõrd hetkel on Eesti tööturule iseloomulik tööjõupuudus, ei tekita töökoha leidmine suuri probleeme. Sihtgrupi ootustele vastava ning toimetulekuks vajaliku töökoha leidmine on keerulisem.

Projektide pikemaajalise mõju hindamiseks küsiti fookusgrupis osalenud projektides osalejatelt, kui suur hulk neist hetkel töötab ning kas nad on projekti tulemusel saanud ametikohaga rahul. Intervjuudes osalenutest olid 25% noored ja 75% keskealised.

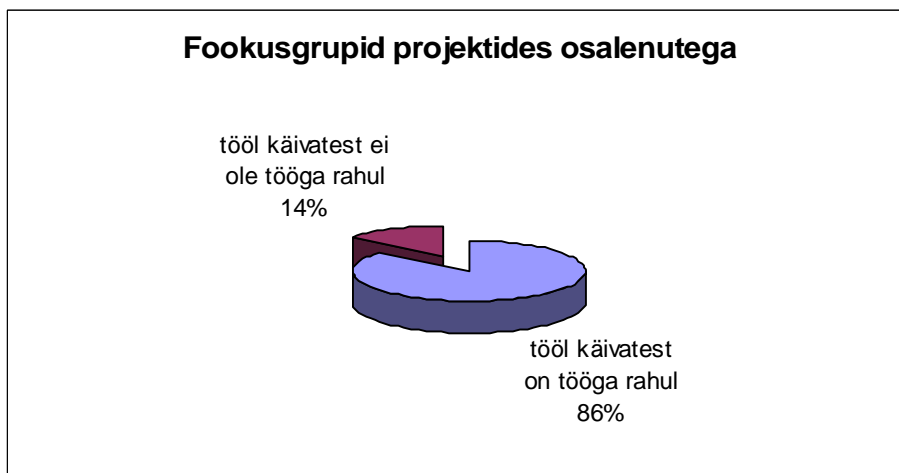
Joonis 15. Fookusgruppides osalenud töötavate projektides osalenute osakaal, n=20, %



Valdav enamus osalenutest töötas või oli praktikal, mis võimaldab järeldada, et projektide raames pakutud meetmetel on olnud ka pikaajalisem mõju ning tööturule naasnud on suutnud oma töökoha säilitada.

Sealjuures on 86% töötavatest projektides osalejatest tööga rahul, mis võimaldab järeldada, et suures osas on tööturule naasnud valinud projektides pakutud meetmete abiga õige eriala ja/või ametikoha.

Joonis 16. Hetkel töötavate projektides osalenute rahulolu tööga, n=14, %



Loodud ja säilitatud töökohad

Projektide tulemuslikkust peegeldab ka loodud uute töökohtade ja säilitatud töökohtade arv. Analüüsitud projektides oli nii loodud kui säilitatud töökohtade arv väga erinev (projektide lõikes on säilitatud ja loodud töökohtade arv toodud aruandele lisatud meetmete tulemuslikkust hindavas tabelis 4').

Kokku loodi vaadeldud projektides (seirearuannete põhjal) 519 uut töökohta. Töökohtade loomisel olid tulemuslikumad projektid, kus sihtrühmas oli suur noorte osakaal ning projektid, kus rakendus tööle võrdlemisi suur hulk eesti keelt mitteoskavaid töötuid. Samuti oli uute töökohtade loomisel edukate projektide ühiseks iseloomustajaks toimetulekukoolituse ja erialakoolituse aktiivne kasutamine.

Projektide elluviimise tulemusel säilitati (seirearuannete põhjal) 760 töökohta. Kõrge töökohtade säilitamise arvuga projektid on suunatud ennekõike koondamisohus või äsja koondatud töötajatele ning nendes projektides oli ka töölerakendumise määr reeglina võrdlemisi kõrge. Lisaks erialakoolitustele oli nende projektide puhul olulisemal kohal karjäärinõustamise pakkumine, mis ei ole väga ressursimahukas meede, kuid on tulemuslik just hiljuti tööturult väljalangenud töötute puhul kellel on säilinud tööharjumus ning motivatsioon.

Välja toodud tulemusi hinnates on võimalik analüüsida üldisemaid trende, kuid arve hinnates tuleb arvestada, et seirearuannete ära toodud säilitatud ja loodud töökohtade olemus/definiitsioon ei ole sageli üheselt mõistetav, mistõttu ei saa olla kindel esitatud andmete võrreldavuses. Nt kas

säilitatud töökohad on alati koondamisohus olnud töötajate töökohtade säilitamine ning loodud töökohad FIE-deks registreerunute arv või uue ettevõtte loomisega seotud töökohtade loomine.

Projektide tulemuslikkuse eeldused

Analüüsid projektidokumentatsioonis esitatud andmeid ning fookusintervjuude käigus kogutud informatsiooni projektidesse kaasatud sihtrühmade, rakendatud meetmete ning töölerakendamise määra lõikes, joonistusid välja üldised eeldused, mis võiksid tagada töötute parema töölerakendamise.

Kuigi hinnatud on ainult projektide käigus töölerakendamist, võib eeldada, et järgnevalt toodud üldised järeldused tagavad ka pikemaajalise töötamise ühel ametikohal.

- Tööturu nõudlusele vastava erialase koolituse valik. Osadel juhtudel ei selgu alusdokumentatsiooni põhjal, millistel alustel valiti koolitav eriala; erijuhtudeks on projektid, kus koolitatud eriala ei tule välja ei projekti taotlusest ega aruandlusest. Sellisel juhul on potentsiaalne oht, et töötuid koolitatakse erialadel, mis ei vasta tööturul valitsevale olukorrale.
- Erialase koolituse valdkonna valikule eelneb tööturul valitseva olukorra analüüs, võttes arvesse piirkondlikke jmt eripärasid. Eeliseks on sektoraalsed tööjõupoliitikale suunatud uuringud (tehes koostööd vastavate ettevõtetega), mis ei too välja ainult hetkel puuduolevate spetsialistide arvu, vaid prognoosivad tööjõuvajadust ka lähitulevikus. Uuringute läbiviimine ning tihe koostöö ettevõtetega välistab olukorra, kus koolitatakse (halvemal juhul ressursimahukaid) erialasid, mille omandanutel on keeruline tööturul rakendust leida.
- Erialasele koolitusele võiks reeglina eelneeda karjäärinõustamine, individuaalse tegevuskava koostamine ning toimetulekukoolitus. Selline lähenemine võiks minimeerida olukorrad, kus töötü läbib erialakoolituse, omamata seejuures ettekujutust omandatavast erialast ning selle tulemusena kas katkestab koolituse või ei soovi koolituse lõppedes antud erialal rakenduda. Eriti oluline pikaajaliselt töötute puhul, kellel võib olla tööharjumuse kaotanuna raske uuesti tööturule naasta ilma ettevalmistavat koolitust saamata.
- Erialase koolituse kombineerimine tööpraktikaga. Analüüsist nähtus, et projektid, kus enamik erialasel koolitusel osalenutest läbis ka tööpraktika, oli töölerakendamine suhteliselt kõrge. Tööpraktikal osalemine võimaldas töötul veenduda omandatud eriala sobivuses ning tööandjal olla kindel töötaja sobivuses. Loob potentsiaali hilisema töösuhte katkestamise vähenemiseks.
- Erialase koolituse lõpetanutel on võimalik omandada kutsetunnistus, mis loob eelised edaspidi tööturul liikumiseks (töökoha vahetamisel, töö otsimisel).
- Võimalusel kasutada keelekoolitust kombineerituna erialase koolituse ja toimetulekukoolitusega, kuna enamikel juhtudel ei ole töötuse ainsaks põhjuseks eesti keele oskuse puudumine. Piirkondades, kus valdav elanikkond on muukeelne (nt Ida-Virumaa, klastritena ka muud Eesti piirkonnad) ei ole eesti keele oskus ainus/peamine töölerakendamise eeldus. Erandiks on projektid, kes on sihtrühmana defineerinud just puuduliku keeleoskuse tõttu töö kaotanud inimesed.
- Võimalusel pakkuda koostöös haridusasutustega eesti keele tasemeõppe võimalusi, kuna lühiajalisest keelekursusest ei ole abi töö leidmiseks vajaliku keeleoskuse parandamiseks.

- **Kõrgem rakendumise määr on seoses eelnevalt tööandjatega sõlmitud kokkulepetega.** Kasu on nii ettevõtte- kui töötupoolne – ettevõtja (erialaliit) saab projekti taotlejaga eelneva kokkuleppe sõlmimisel kaasa rääkida koolitatavate töötute spetsialiseerumise ja/või arvu osas, saades kindluse, et koolituse lõpetanud omavad ettevõttes töötamiseks vajalikku ettevalmistust. Töötutele on enesekindluse ning motivatsiooni tõstmiseks oluline olla teadlik potentsiaalsetest tööandjatest, kelle juures on võimalik koolituse edukalt läbinuna rakendust leida.
- **Projekti elluviijate poolne õige ja sihtgrupi eripärasid arvestav teavitamine.** Projektis osalejate hinnangul on töötule esmalt kõige motiveerivamaks nägemus, kuidas ta uue soovitud töökoha leiab. Seepärast hindasid nii projektijuhid kui ka projektis osalejad meetmete tulemuslikkust tagavaks tingimuseks põhjalikku teavitust, mis on aeganõudev protsess. Mõnikord kulub projekti töötajal nädalaid, et kõigi osalejatega põhjalikult vestelda ning töö otsimise võimalustest teavitada. Seega on katkestajaid seda vähem, mida aktiivsemalt ja individuaalsemalt töötutega tegeleda. Intervjuude käigus rõhutati, et ülaloodud tegevused on olulised kõikide sihtrühmade tööerakendumise määra tõstmisel ning erisusi sihtgruppide vahel selles osas ei ole. Samas eeldatavad teatud riskigrupid eriti aktiivset teavitus- ja motivatsioonimeetmete pakkumist. Nt erivajadustega inimesed on eelduslikult ettevaatlikumad, tööharjumust tõenäolisemalt mitteomavad ning ümbritsevatest teguritest enam mõjutatav sihtrühm, mistõttu tuleb nende teavitamisel teha aktiivset koostööd ka eriliitude ja teiste seotud organisatsioonidega.
- **Noortele ja erivajadustega inimestele püsiva aktiveerimiskeskuse/ nõustamisüksuse loomine,** mis nõustaks erialade valikul, olukorrast tööturul ning pakuks tuge karjäärivalikute tegemisel. Analüüsist nähtub, et Ida-Virumaal võib noorte tööpuuduse üheks oluliseks põhjuseks olla puudulik karjäärinõustamine (lisaks eesti keele oskuse puudumisele), mille tulemusena astuvad noored kutseõppeasutustesse, mis ei paku tööturu nõudmistele vastavat koolitust.
- **Operatiivne reageerimine koondamisohus olevate töötajate nõustamisel, uute töökohtade leidmisel ning ümber- ja täiendõppel.** Eeliseks on siinkohal vastavate kokkulepete sõlmimine seotud osapoolte vahel.
- **Kiire reageerimine tööturul valitseva olukorra muutumisele.** Nt uute erialade õppeprogrammide väljatöötamine ning uute täiendkoolituskursuste komplekteerimine koostöös piirkondlike kutseõppeasutustega.
- **Vahetu ja isikliku suhtlemise vajalikkus.** Fookusintervjuudel osalenud rõhutasid, et kui töötusse suhtutakse kui inimesse, mitte kui objekti, mida liigutada ühest meetmest teise, siis tõenäoliselt puudubki töötul vajadus (soov) meetmes osalemine katkestada ning tema tööerakendumise tõenäosus on kõrgem. Sobilikuna näitena toodi sünnipäevaks lillede kinkimine, mida korraldati ühes pika kursusega projektis.
- **Toetava tegevusena tuleks vähendada osalejate personaalseid takistusi tööturuteenuste saamisel.** Lisaks transpordi- ning majutustoetusele on hea praktikana kasutatud ka lapsevanemast osalejatele ajutist lapsehoiuteenust. Kõikide meetmetes osalemist toetavate tegevuste osutamisel tuleb eelnevalt hinnata, et probleemse olukorra likvideerimisel ei kujundataks nn sotsiaalse abituse lõksu. Oluline on analüüsida, kas selle tegevuse osutamine on hädavajalik ning kas pärast meetmes osalemise lõppemist suudab isik probleemse olukorraga ise toime tulla. Parimate lahenduskäikude leidmiseks tuleks kaasata kohalike omavaltsuste sotsiaaltöötajaid.

- **Tööturuameti piirkondlike osakondade moderniseerimine**, et operatiivsemalt pakkuda töötutele teenuseid. Näiteks luua Tööturuameti piirkondlike osakondade ametnikele võimalus külastada töötut ka tema elukohas või koondatavas töökohas juhul kui tema enda liikumine on piiratud. Näiteks projekt nr 1.0301-0183 „Narva regiooni töötute ja koondamisohus töötajate tööturule integreerimine mitmekülgsete tööhõivemeetmete toel”, mille raames loodi Tööturuameti ametnikele võimalus kasutada sülearvutit, et pakkuda tööturuteenuseid töötule lähemal (eriti ettevõtete puhul, kus on koondamisohus suur arv töötajaid), st minna ettevõttesse ise kohale, selle asemel, et kõik koondamisohus töötajaid peaksid Tööturuameti piirkondlikku osakonda ise kohale tulema. Samas jäi teenuse väljaarendamine poolikuks, kuna sülearvutiga ei olnud võimalik kasutada kõiki vajalikke andmebaase, mistõttu pidid inimesed hiljem siiski ka Tööturuametisse kohale tulema. Sülearvutite kasutamise võimalust koos ligipääsuga vajalikele andmebaasidele tasub vajadustest lähtuvalt kaaluda kõikides Tööturuameti piirkondlikes osakondades, et pakkuda teenuseid kodanikule lähemal ning korraldada tööd efektiivsemalt.

3.2. Projektide ja meetmete ressursimahukus

Meetmete ressursimahukuse hindamiseks analüüsitakse meetmete rahalist maksumust ning meetmete rakendamisele kuluvat hinnangulist aja- ja inimressursi kulu. On selge, et erinevatele sihtrühmadele rakendatavad meetmed on väga erineva ressursimahukusega. Erivajadustega töötute ning pikaajaliste töötute tööturule toomine on oluliselt kulukam kui äsja koondatud töötute ümberõpe või noorte tööturule integreerimine. Kuid erinevate sihtrühmade puhul on samuti võimalik kasutada varieeruva ressursimahukusega meetmeid. Seega võrreldakse kõikidele sihtrühmadele suunatud meetmete ressursimahukust, kuid analüüsitakse eraldi ka konkreetsele sihtrühmale suunatud meetmeid.

Nii nagu ka teiste analüüsiteemade puhul, on ka ressursimahukuse hindamisel laiemate järelduste tegemiseks kasutada olnud liiga väikse arvu projektide andmestik. Siiski on võimalik teha esialgseid järeldusi ning analüüsida trende. Vajadusel saab tulevikus konkreetsete trendide paikapidavust kontrollida rohkemate projektide andmete põhjal.

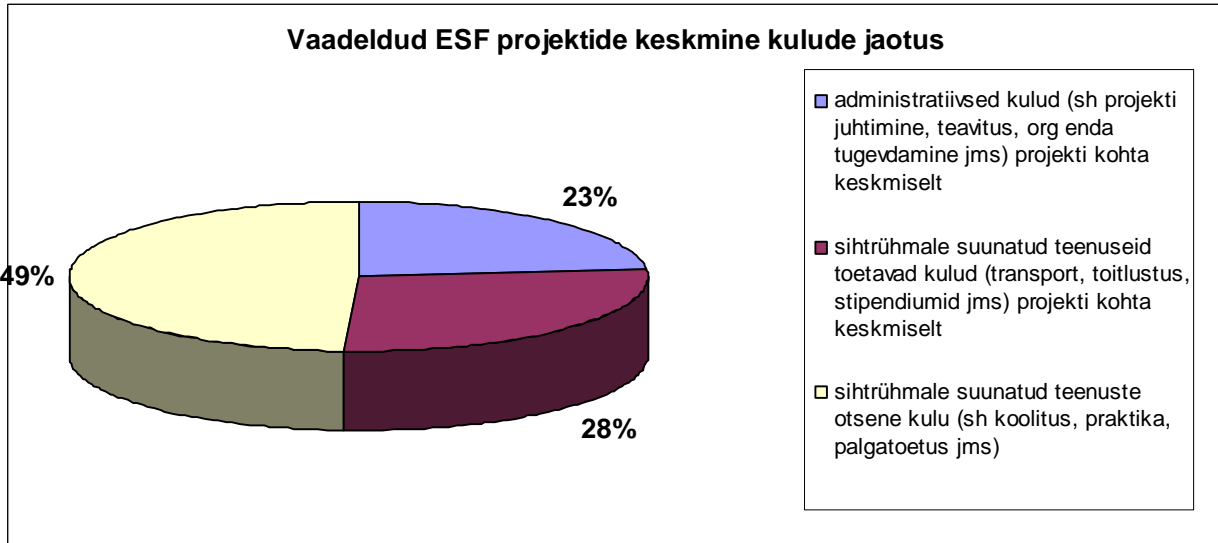
Projektide ressursimahukus

Kuna projektid on väga erinevad, siis ühtset võrdlusandmestikku on numbriliselt raske välja tuua. Siiski joonistusid välja mõned trendid. Ressursimahukust on hinnatud 17 lõppenud projekti põhjal (kuigi kõikide projektide puhul ei olnud lõpparuandes esitatud eelarve aruanne võrdselt läbipaistev).

TTA piirkondlike esinduste poolt taotletud projektide puhul olid projekti juhtimise ja muud sihtrühmale mittede suunatud kulud reeglina madalamad kui valitsusväliste taotlejate puhul. Tõenäoliselt tuleneb see sellest, et TTA esindustel on juba väljakujunenud koostöövõrgustikud ning ka sihtgrupiga suhtlemiseks on teatud määral eeltöö tehtud, mistõttu projekti raames on oluliselt vähem kulutusi.

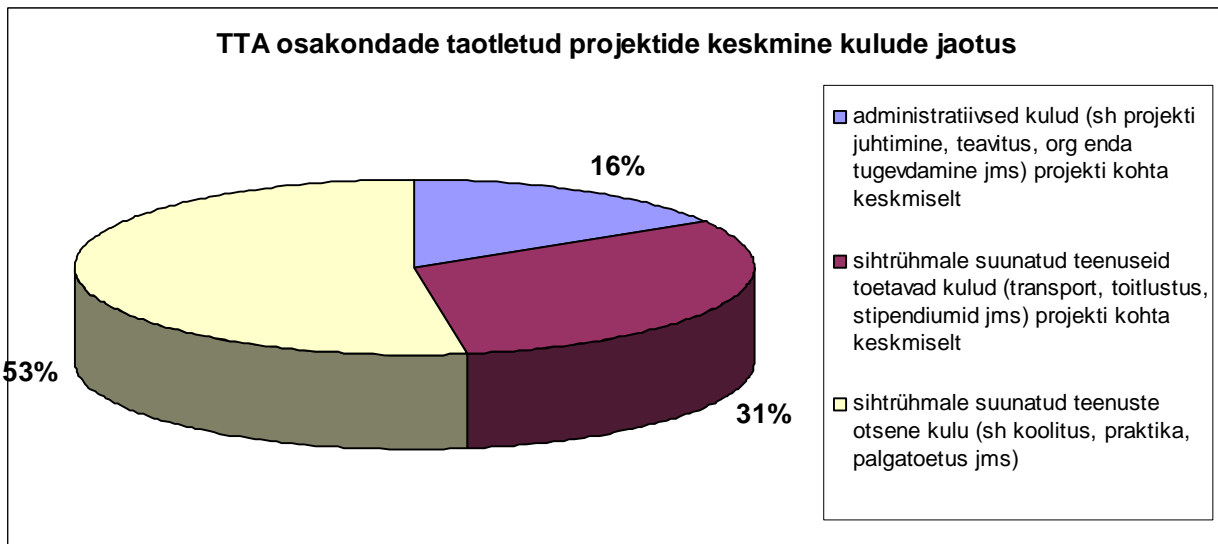
Keskmiselt suunati analüüsitud projektides otseselt sihtrühmale pakutavate teenuste osutamiseks 49% kuludest. Administratiivsed kulud³ moodustasid 23% projektide maksumusest.

Joonis 17. Analüüsitud ESF projektide keskmine kulude jaotus, n=17, %



Tööturuameti esinduste poolt taotletud ja ellu viidud projektide puhul oli administratiivkulud märkimisväärselt väiksemad (16%). Veidi suurem oli otsestele meetmetele suunatud vahendite hulk.

Joonis 18. Tööturuameti esinduste poolt ellu viidud projektide kulutuste struktuur, n=10, %

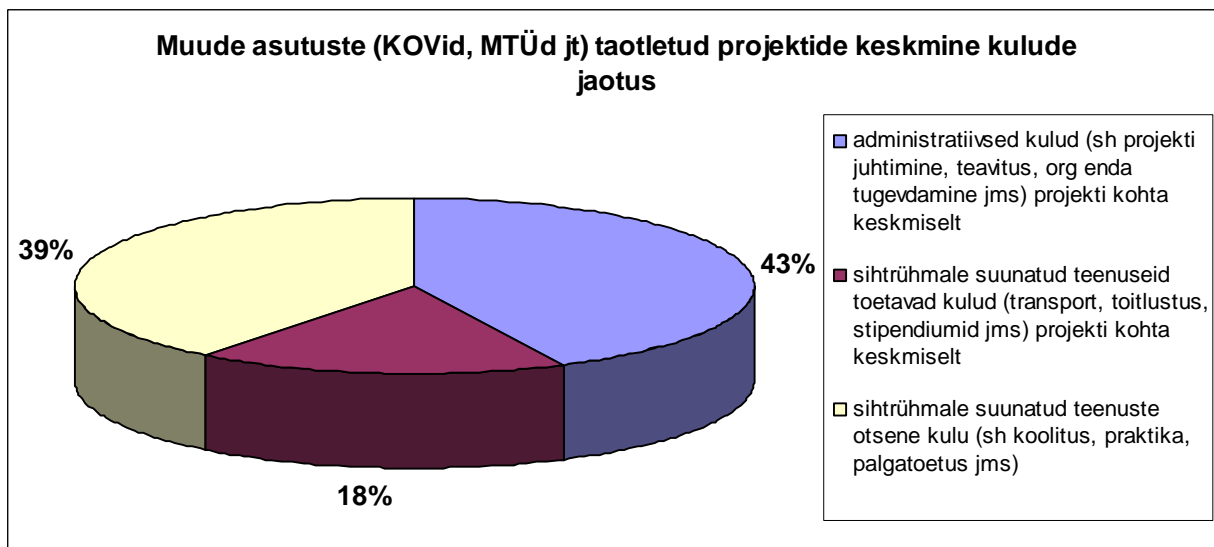


³ Administratiivsed kulud sisaldasid enamike (nii TTA piirkondlike osakondade kui valitsusväliste organisatsioonide poolt läbiviidud) projektide puhul ka bürooruumide renti ja/või kommunaalkulusid. Kõigi projektide puhul mitte, aga need olid üksikud ja peale ühe erandi olid need just TTA juhitud projektid. Bürooruumide renti ja kommunaalkulude summad jäid projekti kogukuludest 1-2% piiresse, olles reeglina väiksemad näiteks raamatupidamisele kulunud summadest.

Tööturuameti piirkondlike osakondade poolt taotletud projektide eelarveanalüüs näitab ka seda, et nendes sisaldub reeglina suhteliselt enam selliseid kulutusi, mis toetavad aktiivsete tööturumeetmete rakendamist (sh transporditoetus, toitlustus, töötü abiraha jms).

Teiste asutuste poolt ellu viidud projektide puhul moodustasid administratiivkulud koguni 43% projekti kogukuludest. Oluliselt väiksem oli toetavate teenuste pakkumisele suunatud vahendite osakaal. Ka otseselt sihtrühmale suunatud teenuste rahastamise maht on tagasihoidlikum TTA osakondade poolt teostatud projektidega võrreldes.

Joonis 19. Teiste asutuste poolt ellu viidud projektide kulutuste struktuur, n=7, %



Nii suur erinevus (vt joonis) tuleneb siiski asjaolust, et üks vaadeldud projekt (nr 1.0301-0166 – toetuse saaja Harjumaa omavalitsusliit) sisaldas lisaks suurtele administratiivsetele kuludele ka hulganisti koolitusi, mis ei olnud suunatud töötutele, vaid töötutega tegelevatele omavalitsusasutuste töötajatele.

Seega on otstarbekas kaaluda uusi lähenemisi struktuurivahendite kasutamisel. Järgmisel ESF programmiperioodil ongi planeeritud oluline osa tööturu teematikale määratud ESF vahenditest rakendada TTA programmina ning vaid osa avatud taotlusvoorudena. TTA hakkab tegutsema ministri kinnitatud programmide alusel (kestusega 2-3.a.). Avatud taotlusvoorudes osalevad teised asutused, mis ESF projektide puhul tähendab MTÜ-de, KOV-de projekte ja mitte TTA tegevust. Antud uuringu tulemused toetavad Sotsiaalministeeriumi poolt valitud lähenemist, mis võimaldab ressursse otstarbekamalt kasutada ja tõstab eeldatavalt ka teenuste tulemuslikkust.

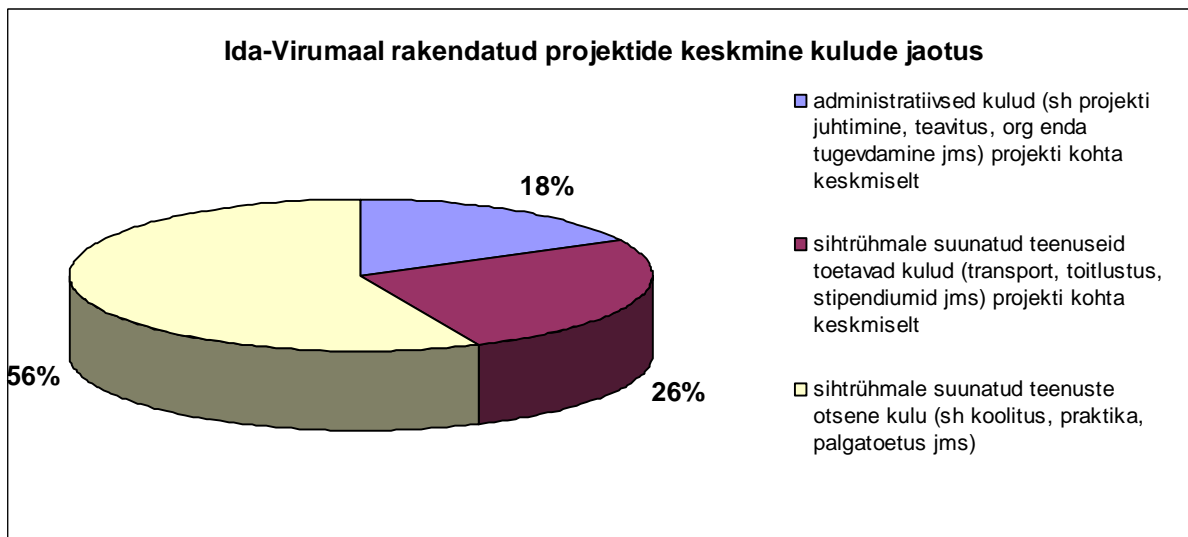
Projektide tulemuslikkust ja rahastamise mahtusid hinnates saab välja tuua järgmised järeldused:

- Paljudes tulemuslikes projektides oli erialakoolituse osakaal ja erialakoolituse hind üsna kõrge, aga kuna oli ka erandeid, siis ei saa lõplikult järeldada, et kallim koolitus annab paremaid tulemusi.

- Koolituse jms sisuliste kulude osakaal projekti kogukuludest ning projekti tulemuslikkuse (rakendunute osakaal) vahel seost sageli ei ole. Oli küll projekte, kus rakendumise määr oli kõrge ja samas moodustasid ka koolituse, palgatoetuse, praktika jms kulud suure osa projekti kuludest, aga oli ka projekte, kus sisuliste kulude osakaal oli madal, aga sellest hoolimata oli projekt väga tulemuslik. Eeldatavalt mõjutavad nende projektide puhul üldist tulemuslikkust ka mitte niivõrd rahaliselt mahukate vaid aja- ja inimressursimahukate meetmete rakendamine (sh töötute motivatsiooni tõstmine, teadlikkuse tõstmine ja isiklik lähenemine) ning töötute vajadustele vastavate/mittevastavate meetmete pakkumine.

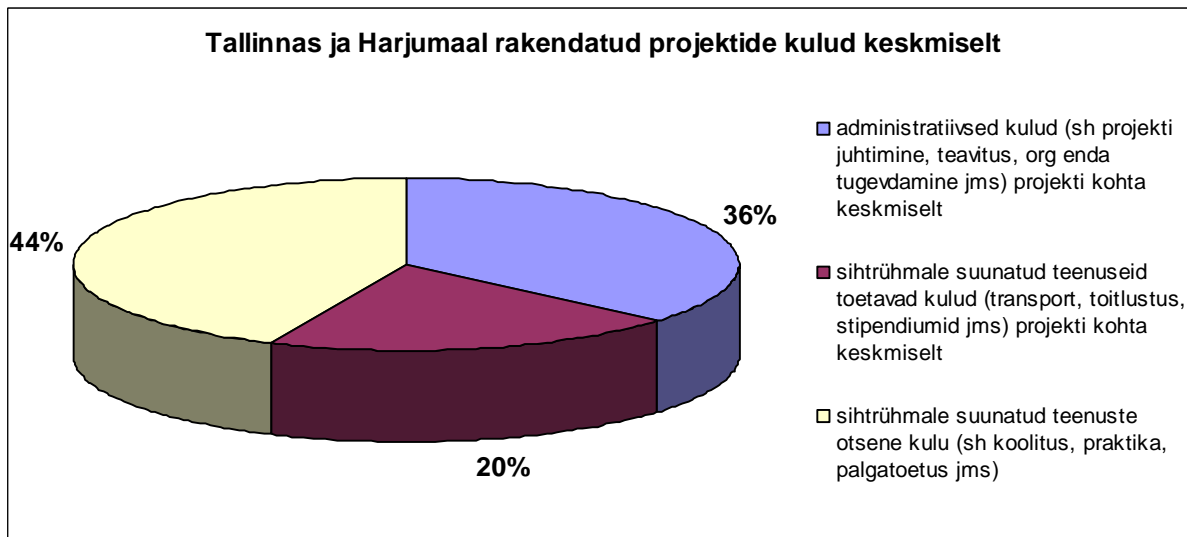
Kulutuste struktuuri (administratiivsed, toetavad ja sisulised) osas on täheldatavad piirkondlikud erinevused, kuid ka antud analüüsi põhjal ei saa teha olulisi järeldusi, kuna Tallinnas ja Harjumaal rakendati suhteliselt vähe analüüsitavaid projekte ning iga üksiku projekti mõju on märkimisväärne.

Joonis 20. Piirkondlikud erinevused rakendatud projektide kulutuste struktuuris: Ida-Virumaa projektid, n=10, %



Ida-Virumaal rakendatud projektide kulutuste struktuur on suhteliselt sarnane TTA piirkondlike osakondade kulude struktuuripildiga, kuna Ida-Virumaal rakendatud projektidest olid suured projektid kõik TTA poolt rakendatavad (KOVID ja valitsusvälised organisatsioonid rakendasid pigem väikeseid projekte). Erinevus on siiski olemas – võrreldes TTA osakondade poolt rakendatavate projektide kulude struktuuripildiga on vaadeldud projektidest Ida-Virumaal tervikuna makstud suhteliselt vähem töötute abiraha, stipendiume jms.

Joonis 21. Piirkondlikud erinevused rakendatud projektide kulutuste struktuuris: Tallinna ja Harjumaa projektid, n=6, %



Tallinna ja Harjumaa tulemust mõjutab taaskord projekt nr 1.0301-0166, kus töötutele suunatud teenuseid oli kogueelarvega võrreldes suhteliselt vähe.

Ressursimahukuse (maksumus osaleja kohta) ja piirkondade vahel märkimisväärsed trende välja tuua ei saa (osaliselt ka seetõttu, et suur osa projekte rakendati Ida-Virumaal). Vaadeldud projektide hulgas olid kulutused osalejate kohta madalad just Tallinnas ja Harjumaal rakendatud projektide puhul, aga see tulenes pigem sellest, et Tallinnas ja Harjumaal osutati osalejatele vähem erinevaid teenuseid.

Pakutavate teenuste mitmekesisus ja kulutused osaleja kohta on loomulikult seoses. Meetmete kombineerimine (nt erialakooolitus koos praktikaga) igale osalejale tõstab kulutusi osaleja kohta, aga reeglina tõstab ka töötute tööle rakendumise tulemuslikkust.

Mastaabiefekti trend on vaadeldud projektides olemas. Võrreldavate projektide puhul olid kulud osaleja kohta suuremate projektide puhul reeglina madalamad. Samas ei tähenda see veel järeldust, et suurte masside koolitamine paremat tulemust annaks.

Projektide ressursimahukuse analüüsi täpsemad ja projektipõhised andmed on ära toodud aruandele lisatud tabelis 5' (vt lisatud eraldi failis).

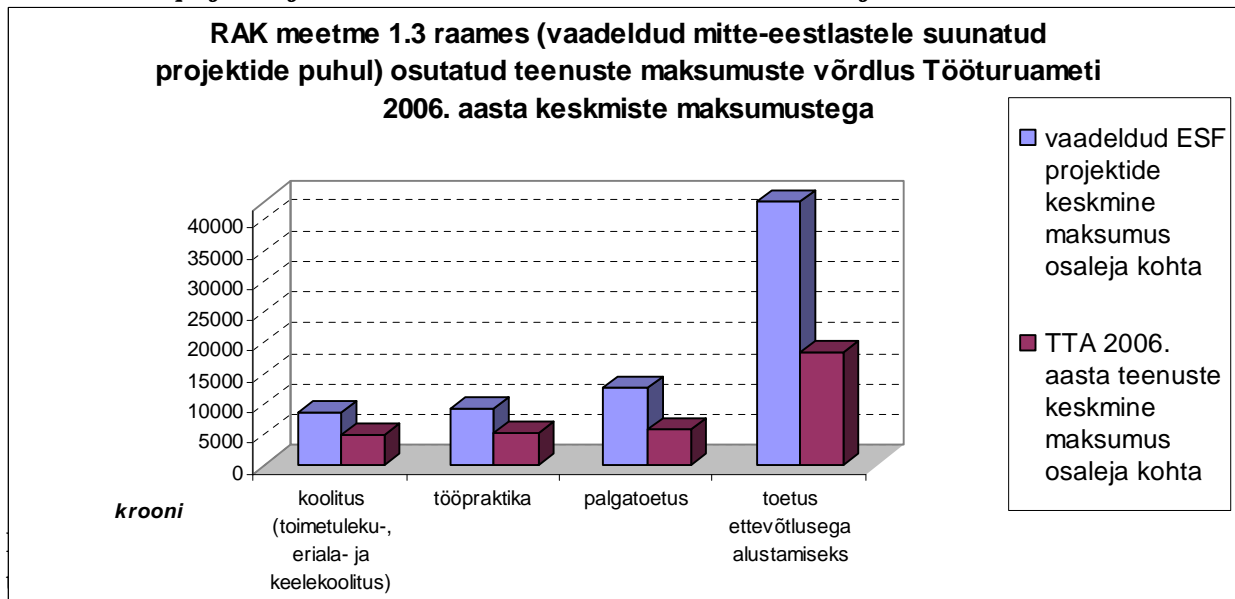
Meetmete ressursimahukus

Meetmete ressursimahukuse hindamiseks on algandmed väga erinevad ning seetõttu ei saa kindlaid üldistusi teha. Lihtsamini kättesaadavate andmete (projektide lõpparuanded) alusel on võrreldud erinevat liiki teenuste maksumusi osaleja kohta ning selle põhjal on välja toodud peamised trendid ja järeldused:

- Toimetulekukoolitus on erinevates projektides olnud suhteliselt sarnase maksumusega. Osaleja kohta on toimetulekukoolituse kulu üldjuhul kõikunud vahemikus 3000 ja 5000 krooni.
- Keelekoolituse maksumus jääb toimetulekukoolitusega sarnasesse hinnavahemikku (osaleja kohta 3000 kuni 5000 krooni). Samas on iga konkreetse sihtrühma puhul oluline hinnata, millist efekti sellises suhteliselt väikeses mahus keelekoolitus annab. Mitmete projektide lõpparuannetes anti suhteliselt positiivseid hinnanguid (mh andis keelekoolitus tõeke kodakondsuseksamiteks jms). Samuti saab keelekoolituse spetsiifikat valida nii, et ka väikses mahus keelekoolitus annab just soovitud ametit või valdkonda toetava keeleoskuse. Mitmel juhul on soovitatud ka keelekoolituse senisest tugevamat sidumist erialakoolitusega.
- Erialakoolituse maksumus on olnud projektide kaupa väga erinev, kõikudes vahemikus 6000 krooni kuni ca 20 000 krooni osaleja kohta. Keskmise erialakoolituse maksumus jääbki 10 000 ja 20 000 krooni vahele, kuigi on ka erandeid. Suured erinevused erialakoolituse maksumuses on ka loogilised, kuna sõltuvalt sihtgrupist ja koolituse kestvusest ning erialast on ka kulutused väga erinevad.
- Praktikatoetusteks maksti vaadeldavates projektides keskmiselt 10 000 krooni (või natuke alla selle) osaleja kohta.
- Palgatoetust maksti reeglina 10 000 – 13 000 krooni osaleja kohta, kuigi oli ka erandeid, kus maksti oluliselt enam (ühel juhul rohkem kui 30 000 krooni osaleja kohta).

Võrreldes valitud projektide meetmete rahalisi kulutusi osaleja kohta Tööturuameti 2006. aasta kokkuvõttes toodud keskmiste kulutustega saab järeldada, et ESF projektides kulutati ühe osaleja kohta märkimisväärselt rohkem kui TTA seda reeglina teeb. Näiteks keskmine koolitus ühele osalejale oli TTA puhul aastal 2006 vähem kui 5000 krooni (see oleks võrreldav ESF projektide kuludega kui see oleks valdavalt toimetulekukoolituste kulu). Kulutused praktikate korraldamiseks on valitud ESF projektide puhul olnud keskmiselt ligi 2 korda kallimad kui TTA poolt antavate praktikatoetuste keskmine (aastal 2006). Ka palgatoetuse kulu on ESF projektides ligikaudu 2 korda TTA üldisest tasemest kõrgem.

Joonis 22. ESF projektide ja TTA teenuste keskmise maksumuse võrdlus osaleja kohta⁴



Rakendatud projektide tulemuslikkust ei mõjutanud ressursside nappus. Seda kinnitab nii kasutamata vahendite hulk kui projektijuhtide arvamused. Enamiku projektide puhul jäi osa finantsvahenditest kasutamata. Mõne projekti puhul oli kasutamata jäänud toetuse maht rohkem kui 2 miljonit krooni (üle 20% projekti eelarvest). See viitab sellele, et toetust on antud suhteliselt heldelt ja ka erinevate aktiivsete tööturumeetmete osutamiseks peaks projektides piisavalt raha olema.

Ka intervjuud projektijuhtidega kinnitasid, et finantsvahendite nappus ei olnud märkimisväärne takistus projektide eesmärkide saavutamisel. Küsimusele, kas täna kehtivas tööturuteenuste ja –toetuste seaduses kirjeldatud meetmetest piisab, et töötud tööle aidata, vastati fookusgruppides, et meetmeid on sobiv valik ning et projektides on ka rahalisi vahendeid olnud piisavalt. Mõnesid meetmeid nagu näiteks individuaalne tegevuskava ning nõustamine, võiks osutada rohkematele (kõigile). Projektides osalejate hinnangul on tänane süsteem motiveeriv (see viitab heale korraldusele, aga ka transpordi ning toitlustuse katmise võimalus avaldab oma mõju). Küsimusele, kas toetused peaksid olema suuremad, vastati, et pakutavad toetused on piisavalt suured, et töö otsimisega toime tulla. Pakutavatest toetustest ei ole võimalik pikka aega elada, mis samaaegselt võib kujuneda takistuseks põhjalikuks ümberõppeks.

Ainsa meetmena toodi finantsvahendite nappus konkreetse kitsaskohana välja ettevõtlustoetuse pakkumisel. Fookusgrupis leiti, et tööturuteenusena pakutav ettevõtlustoetus on liiga väike ettevõtluse alustamiseks. Pakutav summa on piisav füüsilisest isikust ettevõtjana alustamiseks, kuid tööandjana ettevõtlust sellest summast ei alusta. Seepärast pakuti projektis nr 1.0301-0129 ettevõtlustoetusena kaks korda rohkem kui TTA ettevõtlustoetused.

⁴ Tulenevalt vastavate andmete vähesusest on iga teenuseliigi puhul vaadeldud ESF projektide osas võrdluse aluseks erinev arv projekte (koolituste puhul 10 projekti andmed, ettevõtlustoetuse puhul ühe projekti andmed). Joonisel on illustratiivne väärtus.

Intervjuudel mainiti, et teatud juhtudel ei õnnestunud kõiki meetmeid rakendada, kuna kõik kulutused ei olnud abikõlblikud (eelkõige pisut kallimate ja keerukamate erialaste koolituste rahastamine). Samas oli ka selliseid kogemusi, kus kinnitati, et kui vajadused on läbi mõeldud ning soovid on põhjendatavad, siis ei tekkinud probleeme ka abikõlblikkusega.

Küsimusele, kas meetmete maksumus (sh raha, aeg, inimressurss) vastas nende tulemuslikkusele, anti kahesuguseid vastuseid. Seda küsimust laiendati täiendava küsimusega: kas töötuid oleks olnud võimalik tööle aidata ka odavamate meetmetega. Üldjuhul kinnitati, et maksumus vastas nende tulemuslikkusele. See tähendas muuhulgas, et vahel tuli parema tulemuse saavutamiseks pakkujat valida. Siingi saab välja tuua Tööturuametil olevaid eeliseid. Nimelt on TTA osakonnad aastate jooksul kokku puutunud erinevate teenusepakkujatega ning sellest tulenevalt on kujunenud kogemused, mis võimaldaksid rakendada parimaid pakkujaid. Mõned küsimusele vastajad märkisid, et kui töötule on püsiv töökoht leitud, siis ei peaks oluline olema, kui palju selleks raha kulus.

Kokkuvõtvalt saab projektide ja meetmete ressursimahukuse osas tuua välja järgmised olulisemad järeldused:

- finantsvahendeid on olnud vaadeldud projektide tarbeks piisavalt või natuke rohkemgi;
- projektides osalenutele pakutud teenused on osaleja kohta kujunenud TTA keskmistest teenuste maksumustest märkimisväärselt kallimaks (mis ei ole iseenesest halb, kui see on aidanud paremate teenuste läbi rohkem inimesi püsivale tööle ja tööerakendamise määrad on suhteliselt kõrged);
- tööturuteenuste ja -toetuste seaduses ettenähtud teenuseid võiks pakkuda valdavalt vaid TTA piirkondlike osakondade poolt, kuna nende olemasolevad administratiivsed võrgustikud ja muud tegurid võimaldavad neil suhteliselt suurema osa eelarvest suunata sihtrühma koolitamiseks ning muudeks sisulisteks tegevusteks;
- lisaks sellele on oluline märkida, et TTA osakondadel jääb sihtrühmaga ning üksikute töötutega ka tulevikus kontakt;
- seega on igati kuluefektiivne ja meetmete tulemuslikkust tõstev Sotsiaalministeeriumi poolt valitud lähenemine struktuurivahendite kasutamiseks perioodil 2007-2013, mille kohaselt koondatakse suurem osas vahenditest kesksesse TTA poolt ellu viidavasse programmi;
- valitsusasutuste väliste taotlejate poolt rakendatavad projektid peaksid tulevikus senisest vähem tähelepanu suunama mingi piirkonna töötutele standardsete teenuste pakkumisele ning selle asemel keskenduma omavalitsusasutustes, ettevõtete erialaliitustes jt seotud organisatsioonides TTA meetmeid täiendavate teenuste ning koostöövõimekuse arendamisele;
- samuti võivad valitsusvälised organisatsioonid olla tõhusad projektide rakendajad, kui tegemist on väga spetsiifiliste erivajadustega sihtgrupiga (nt kuulumis- või nägemispuudega töötud);
- teenuste pakkumisel tuleks senisest enam tähelepanu pöörata ressursside otstarbekale kasutamisele ja põhjalikult analüüsida, missuguses mahus konkreetne töötaja erinevaid meetmeid vajab ning missuguses mahus ja kestusega meetmete pakkumine on efektiivne.

3.3. Meetmete universaalsus ja kättesaadavus

Rakendatud meetmete universaalsuse ja kättesaadavuse hindamiseks analüüsitakse, kui laiale sihtrühmale on rakendatud meetmeid võimalik kasutada ning kui spetsiifiliste/universaalsete meetmetega on tegemist. Samuti analüüsitakse, kui lihtne on konkreetsete meetmete kasutamine erinevatest sihtrühmadest töötute puhul ning kui kättesaadavad saaksid meetmed olla regulaarse pakkumise (mitte projektipõhise suunatud tegevuse) korral.

Arvestades projektidesse kaasatud sihtrühmade üsna laia piiritletust, olid vastavalt ka projektides kasutatavad meetmed universaalsed. Kõiki kasutatavaid meetmeid, v.a. erivajadustega inimestele suunatud meetmeid (tugiisikuga töötamine), on võimalik suunata kõikidele töötutele. Projektide analüüs näitas, et kõiki meetmeid on võimalik pakkuda korraga ka võrdlemisi arvukale sihtrühmale. Samas seab meetmete universaalsusele ja kättesaadavusele sageli piirid nende ressursimahukus või spetsiifilisus. Ennekõike on oluline suunata konkreetsetele töötutele meetmed, mis võimaldavad vähendada või kõrvaldada töötust põhjustavad peamised riskitegurid.

Meetmete tulemuslikkuse analüüs kinnitas, et individuaalse tegevuskava koostamist ning karjäärinõustamist võiks pakkuda kõikidele töötutele ja koondamisohus inimestele. Need meetmed ei ole ka väga rahalise ning aja- ja inimressurssi mahukad.

Erialakoolituse pakkumisele seab piirid piirkondlik tööturuvajadus. Projektide analüüsil kerkisid esile ka näited, kus erialakoolitust oli pakutud suurele hulgale töötutele arvestamata täielikult taoliste spetsialistide reaalsel vajadust tööturul, mistõttu kõik projektis osalenud ei rakendunud tööturul. Samuti seab osalejate arvule piirid erialakoolituse spetsiifilisus ja kestus, lühiajalist valdavalt pigem madala kvalifikatsiooni tagavat koolitust on võimalik pakkuda suuremale hulgale töötutele.

Ettevõtete huvide väljaselgitamisel ning töökogemuse suurendamisel on oluline tööpraktika meetme pakkumine, mille kättesaadavus oleneb ennekõike huvitatud ettevõtete arvust. Ettevõtetega kontaktide loomine võib olla võrdlemisi aja- ja ressursimahukas tegevus, mis piirab nimetatud meetmed kättesaadavust.

Toimetulekukoolitust on samuti võimalik pakkuda universaalse tööturuteenusena suurele hulgale töötutele. Samal ajal ei taga valdavalt kasutatav lühike koolitus sageli tulemust ning riskitegurite kõrvaldamine eeldab aja- ja ressursimahukat töötutele motivatsiooni tõstmise ja teadlikkuse suurendamise teenuste pakkumist, mida ei ole reeglina võimalik korraga pakkuda arvukale sihtrühmale. Seega on toimetulekukoolitus laiema teenusena universaalne, kuid sageli võrdlemisi spetsiifiline meede.

Palgatoetust ja tööharjutust on samuti võimalik pakkuda kõikidele töötutele, kuid nende kättesaadavust piirab võrdlemisi suur ressursimahukus ning analüüsitud projektides pakuti nimetatud meetmeid suhteliselt väikesele osale projektides osalenutest. Sageli ei ole nende

meetmete pakkumine ka otstarbekas ning neid võiks ennekõike kasutada veidi madalama konkurentsivõimega töötute tööturule aitamisel.

Ettevõtluskoolitust on põhimõtteliselt võimalik pakkuda laiale ringile töötutest, kuid selle meetme kasutamist piiravad esmajoones töötute isikuomadused. Seega tuleks enne ettevõtluskoolituse pakkumist kindlasti analüüsida töötute ootusi, seniseid kogemusi ja isikuomadusi.

Mitmete meetmete kättesaadavust piirab ka asjaolu, et nad on reeglina tulemuslikud koos teiste meetmetega (nt palgatoetus, tööpraktika). Seega on kõige universaalsemad ja kättesaadavamad meetmed individuaalse tegevuskava koostamine, karjäärinõustamine, erialakoolitus ja lühike toimetulekukoolitus. Neid meetmeid on analüüsitud projektides ka kõige sagedamini kasutatud.

Ühegi projekti puhul ei kasutatud spetsiifilist meedet, mida tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 9 lg 1 kohaselt ei loeta tööturuteenuste liikide alla. Kõikides fookusgrupi intervjuudes kinnitati, et täna kehtivas tööturuteenuste ja -toetuste seaduses kirjeldatud meetmed on piisavad, et töötutele leida nende ootustele ja vajadustele vastav töökoht. Alati lihtsalt ei piisa ainult ühest meetmest. Meetmeid on enamasti vaja rakendada komplekselt. Projektides osalejate arvates pole töö leidmine keeruline, kuid see ei pruugi olla ootustele ja kvalifikatsioonile vastav töö. Samas kui töö meeldib, siis ollakse valmis tööle käima ka kodukohast pisut kaugemal (nt Jõhivist Sillamäele). Tööturuameti poolt rakendatud projektide juhid kinnitasid, et projektides kasutatud meetmeid oleks võinud rakendada ka tööturuteenuste ja -toetuste seaduse alusel, kuid Tööturuametil nappis eelarvelisi vahendeid. Fookusgruppide intervjuudest võib järeldada, et otsene vajadus tööturuteenuste uute liikide väljaarendamiseks puudub.

Üldjuhul eeldab meetmete kättesaadavust Tööturuameti piirkondlikus osakonnas töötuna arvelolekut, kuna vastasel juhul puudub vastavatel ametkondadel ülevaade konkreetsetest töötute segmentidest ning nende suurusest. Erandiks on erivajadustega töötud, kellest on ülevaade reeglina olemas vastavates liitudes (Eesti Pimedate Liit vmt). Töötuna arveloleku nõue on üheks olulisemaks meetmete kättesaadavust piiravaks teguriks. Teema vajab kindlasti edasist analüüsi arvestades järeldust, et tööturul aktiivsele töötajate aktiivsete tööturumeetmete pakkumine on reeglina odavam ja vähem ajalist ressursi nõudev kui tööturult välja langetud töötajate tööturule tagasitoomine. Tööturuteenuste ja Euroopa Sotsiaalfondi projektide sihtrühma senisest aktiivsem laiendamine (väljapoole ametlikult töötustaatuses olevat sihtrühma) omaks arvestatavat töötust ennetavat mõju ning aitaks kokku hoida tööturuteenuste pakkumiseks vajalikku ressursi.

Ülaltoodud järeldust toetasid fookusintervjuudel ka projektides osalenud. Märgiti, et esimest korda Tööturuametisse töötuks registreerima minemine on psühholoogiliselt väga raske. Sisimas tuleb ületada barjäär, et ma vajan abi ja see tundubki eriti raskena. Inimesed tunnistasid, et uue töö otsinguid võiks alustada varemgi, kui suudetaks Tööturuametisse varem minna. Samas keegi osalejatest ei väitnud, et neid oleks koheldud halvasti. Vastupidi, Tööturuameti konsultantide tähelepanelikkust ning vastutulelikkust hinnati kõrgelt. Tundub, et kui Tööturuameti missioon oleks tööotsijate abistamine, mitte ainult töötute abistamine, oleks sihtrühmi aktiivsus ka kõrgem. Töötuks jäämine ei tulene alati tööandja likvideerimisest, vahel soovitakse lihtsalt oma elu muuta. Mitmed inimesed soovivad oma majanduslikku olukorda parandada või suhtlusringkonda vahetada.

Mitmed projektijuhid mainisid, et sihtgrupp pidi töötuna arvel olema juba seepärast, et muidu oleks raske projekte käivitada, kuivõrd projektides on nõutav Eesti avaliku sektori finantseering, milleks enamasti on võimalik arvestada töötute toetust või töötuskindlustushüvitist. Seda tähelepanekut tasub põhjalikumalt analüüsida, kuna Euroopa Sotsiaalfondi rahastamistingimused võivad seega pärssida projekte, mis toetaksid tõeliselt heitunute tööturule naasmist.

4. Järeldused ja soovitused

Järgnevalt on ära toodud uuringu peamised järeldused ja soovitused. Soovitused ei ole struktureeritud peatükkide kaupa vaid on jaotatud teemade ja TTA tegevusvaldkondade lõikes.

Ära on toodud järeldused ja soovitused:

- sihtrühma töötust soodustavate peamiste riskitegurite osas;
- tööturuteenuste pakkumise parandamiseks ja tulemuslikkuse suurendamiseks;
- tööturuteenuste pakkumist mõjutavate laiemate probleemide kaardistamiseks ja lahendamiseks;
- tööturuteenuste pakkumiseks kasutatavate ressursside efektiivsemaks kasutamiseks;
- tööturuteenuste pakkumise protsessi efektiivsemaks muutmiseks ning teenuste pakkumisega seotud probleemide lahendamiseks;
- Euroopa Sotsiaalfondi (senine meede 1.3) projektide eesmärgistamise ja taotlemise tingimuste osas.

Uuringu lähteülesandes püstitatud eesmärgi – mitte-eestlastele suunatud tööturumeetmete tulemuslikkuse ja laiema rakendatavuse hindamine, täitmisel selgus analüüsi käigus, et enamus rakendatud meetmeid oli suunatud ühtviisi kõigile projektis osalenutele rahvusgrupist sõltumata. Eranditeks olid eesti keele õpe ja venekeelsete erialakoolituste läbiviimine. Seetõttu on mitmed allpool toodud järeldused universaalsed ning rakendatavad ka eestlastest töötutele suunatud teenuste ja projektide puhul.

Sihtrühma töötust soodustavad peamised riskitegurid

Sihtrühma analüüsi tulemusena saab välja tuua viis peamist riskitegurit:

- **tööturu vajadustele mittevastav või puuduv kvalifikatsioon;**
- **puuduv või tagasihoidlik eesti keele oskus;**
- **puuduv või tagasihoidlik töökogemus;**
- **pikaajaline tööharjumuse ja enesedistsipliini puudumine;**
- **vähene initsiatiivikus ja motivatsioon.**

Üldise trendina võib fookusgrupi vestluste põhjal kinnitada, et Ida-Virumaal ei ole eesti keele oskus tööle rakendamiseks primaarne. Teistes Eestimaa piirkondades on aga riigikeele valdamine miinimumpalga väärilisest töökohast parema leidmiseks hädavajalik. Tööturul muutub järjest enam olulisemaks ka teiste keelte valdamine. Seepärast tuleks tulevikus erialakoolitustele lisaks õpetada tööle rakendamiseks vajalikke võõrkeeli. Samas domineerivad töötust põhjustavate peamiste riskiteguritena väga sageli tööturu vajadustele mittevastav kvalifikatsioon ja/või vähene motivatsioon tööle minna ja tööd otsida.

Sageli peituvad töötuse põhjused mitme teguri koosmõjus. Töötule tööturuteenuste pakkumisel on igal konkreetsel juhul vajalik analüüsida kõiki töötust soodustavaid riskitegureid ning pakkuda teenuseid, mis on otseselt suunatud nende tegurite kõrvaldamisele.

Ühe järeldusena selgus analüüsi käigus, et sageli ei olnud elluviidud projektides töötuse põhjuste analüüsile piisavalt tähelepanu pööratud ning universaalsemaid meetmeid oli pakutud kõikidele projektis osalenutele (nende soovi korral). Samal ajal ei olnud üsna sageli pakutud meetmeid, mis vähendaksid erinevate sihtrühmade konkreetseid riskitegureid (n noorte töötute puhul tööpraktika töökogemuse puudumise probleemi lahendamiseks või teavitamine ja motivatsiooni tõstmine erivajadustega töötute aktiveerimiseks).

Tööturuteenuste pakkumise parandamine ja tulemuslikkuse tõstmine

Projektide võimalikult kõrge tulemuslikkuse määra saavutamise oluliseks eelduseks on projektide terviklikkus ning erinevate tegevuste ja projektietappide omavahelise seotuse arvestamine. Eriti oluline on see sisuliste meetmete kavandamisel ja vajadusel nende omavahelisel kombineerimisel, et tagada projekti eesmärkide saavutamine ja jätkusuutlikkus.

Uuring tõi välja mitmeid uuenduslikke ja hästi toimunud praktikaid, mis olid suunatud erinevate probleemide ennetamisele ja lahendamisele. Nende heade kogemuste laiem kasutuselevõtt ja vajadusel ka edasiarendamine võimaldab meetmeid paremini sihistada, tõsta ressursside kasutamise efektiivsust, panustada veelgi enam meetmete tulemuslikkusesse.

- **Potentsiaalsete osalejate "sõelumine"** (meetmetesse suunatakse just need isikud, kellele antud meede on suunatud) – meetmete parema sihistatuse ja tõhususe tagamiseks.
- **Isiku testimise meetodika kasutamine (tingimuste loetelu) määratlemaks, millises töötamise faasis töötu on ning milliseid meetmeid, millises mahus ja millisel tasemel ta vajab** – aitab tagada tööturuteenuste paremat sihistatust iga töötu individuaalsete vajaduste väljaselgitamise kaudu.
- **Tervikliku töötust ettevõtjaks kujunemise mudeli kasutamine** - töötute eelduste ja erialaste eelistuste väljaselgitamine ning nende arendamine tervikliku meetodika alusel.
- **CD-le kantud visuaalsete CV-de kasutamine kuulmispuudega inimeste puhul** - konkreetsele erivajadusele vastavate lahenduste väljatöötamine tõhustab vastava sihtgrupi konkurentsivõimet ja tõhustab meetmete tulemuslikkust tervikuna.
- **Tööpraktika läbimist tõendavate tunnistuste väljaandmine, meetmete vahelisel perioodil ümarlaudade korraldamine** - pidev suhtlus ja toetus aitavad hoida töötute motivatsiooni tööturule sisenemiseks/naasmiseks ja selle nimel järjepidevalt pingutamiseks.
- **Erialaoskust tõendava sertifikaadi taotlemine** - reaalseks rakendamiseks vajalike eelduste loomine nende kogupaketis, sh erialadel, kus on vajalik erialaoskusi tõendava sertifikaadi olemasolu tööle rakendamiseks.
- **Keelekubide korraldamine** - keeleoskuse säilitamine pärast meetme/projekti lõppu.
- **Erialaliidu toetusel ja nõustamisel töötute koolitamise mudeli kasutamine** - tihed koostöö tööandjatega võimaldab üheaegselt leevendada nii tööjõupuudust kui tööpuudust.

- **Internetipõhise valdkondliku tööjõuvajaduste andmebaasi väljatöötamine** – aitab tagada tööjõupoliitika alase informatsiooni asja- ja ajakohasuse, sellele toetudes pakkuda ka reaalset tööturuvajadustele vastavaid meetmeid.
- **Meetmete järgse tagasiside korraldamine** – võimaldab saada hinnangu meetmete tulemuslikkusele, pakutud lahenduste vastavusele reaalsele vajadustele ja jätkusuutlikkusele.

Analüüsi põhjal saab välja tuua järgmised soovitusel tööturuteenuste pakkumise parandamiseks:

- mistahes tegevuste/meetmete kavandamisel tuleks järjepidevalt silmas pidada sihtgrupi probleeme ja konkreetseid riskitegureid ning nende potentsiaalsete tööandjate eeldatavaid eelistusi ja neid võimalusel eelnevalt uurida;
- sageli ei arvestata projektides osalejate hariduslikku tausta – seda olulisem on eesmärgipärane karjäärinõustamine ja individuaalsete tegevuskavade olemasolu, mida projektid peaksid kindlasti sisaldama ning mida tuleks võimalusel pakkuda kõikidele osalejatele. Fookusgruppides ilmnes, et töötud vajavad põhjalikumat karjäärinõustamist eneseleidmiseks. Karjäärinõustamine ei ole vajalik ainult noortele vaid ka teistele töötutele, et teadvustada, millist tulevikku endale kujundada;
- karjäärinõustamise faasis on oluline parandada koostööd omavalitsustes töötavate sotsiaaltöötajate jt ametnikega, et vältida täiendavaid takistusi, mis võivad tööturuteenustes osalemist segada (nt lapsehoiu küsimus esialgu, kui puuduvad vahendid lasteaiakoha eest tasumisel ning puudub ka kindlus tulevase sissetuleku osas);
- tuleks kaaluda, kas üksnes eesti keele õppe pakkumine parandab osalejate konkurentsivõimet tööturule naasmiseks/sisenemiseks piisavalt. Sageli peituvad töötute peamised probleemid erialaste oskuste puudumises või tööharjumuse minetamises. Seetõttu tuleks eesti keele õpet senisest enam siduda erialakoolitusega;
- erialasele koolitusele peaks eelnema karjäärinõustamine või toimetulekukoolitus, et vältida ebasobiva eriala valikut ja hoida osalejate motivatsiooni kursuse vmt lõpetada;
- erialakoolituste väljatöötamisel ning koolituste läbiviimisel võiksid senisest enam osaleda piirkonna olulisemad tööandjad. Tööandjad peaksid olema kaasatud ka erialakoolituse planeerimisel ning enne koolituse pakkumist tuleks tööandjatega sõlmida võimalusel eelnevad kokkulepped, et oleks tagatud teenuste saaja rakendumine tööturul. Erialakoolitusele võiks soovitavalt järgneda tööpraktika pakkumine;
- ümberõppe pakkumisel tuleks pakkuda kindlasti ka tööpraktikat, kuna pärast ümberõpet puudub inimesel tööturul nõutav kogemus, mistõttu läbitud ümberõppe programm kaotab oma kasuteguri;
- erialaoskuste täiendamisele tuleks lisada erialaoskust tõendava litsentsi taotlemine, et tagada erialaoskuste täiendamise järgselt tööle rakendumine;
- erinevatele sihtgruppidele tuleb erinevalt aega pühendada. Tuleb silmas pidada, et heitunute ja noorte töötute motiveerimiseks kulub märkimisväärselt rohkem aeg kui nt koondatutele. Sotsiaalsete probleemidega ja tööharjumuseta inimestele tuleb rohkem

tähelepanu pühendada, et nad projektis osaleksid ja tegevustes püsiksid. Vajaminev aja- ning inimressurss tuleb ette näha juba teenuste pakkumist planeerides;

- uuringus ära toodud parimate praktikate aktiivne levitamine ja kasutuselevõtt.

Intervjuude põhjal saab sihtgruppide kaupa välja tuua meetmete kooslusi, mis ühendatuna on osutunud mõjusateks ning mida on soovitatav tulevikus praktikas rohkem kasutada:

- **heitunud** – esmalt põhjalik toimetulekukoolitus ning erialane koolitus, mis lisaks erialastele oskustele võimaldab harjutada töödistsipliini kujunemist. Seejärel rakendada tööharjutust ning võimalusel toetada tööotsingutega näiteks tugiisiku vahendusel. Ilma töökohta olemasoluta teenuste pakkumise lõppedes osutuvad eelnevalt pakutud teenused tulutuks. Tööle rakendumise tõhusust suurendab nii tööharjutuse aegne kui teenuste pakkumise järgne nõustamine;
- **noored** – tööpraktika koos vajadusel erialase ja / või keelekoolitusega. Seoses noorte suurema aktiivsusega soovivad noored võimalikult ruttu tööle asuda, mistõttu suureneb pikkade koolitusprogrammide puhul katkestamise risk;
- **keeleprobleemidega töötud** – eesti keele tasemeõpe koos aktiivse töövahendusega. Noortele ning nendele töötutele, kes soovivad eriala laiendada toetab töö leidmist ka tööpraktika;
- **koondatavad** – neile, kel on võimalus ja soov jätkata oma erialal pakkuda teavitamist ja aktiivset töövahendust, sh kohtumised uute potentsiaalsete tööandjatega. Koondatavad, kes samal erialal jätkata ei soovi või see ei ole võimalik (tööturu muutustest tulenevalt või tervislikel põhjustel) pakkuda karjäärinõustamist koos ümberõppe võimalustega;
- **erivajadustega töötud** – erialane koolitus (väljaõpe) koos tööpraktikaga. Programmile tuleks lisada nii eesti keele koolituse tasemeõpe kui ka sotsiaalset suhtlemist tõhustav toimetulekukoolitus ning spetsiaalne motivatsiooni tõstev ja hoidev nõustamise programm. Erivajadustega inimeste sihtgrupp vajab pidevat nõustamist ja motiveerimist ka pärast töö leidmist;
- **vananenud erialaoskustega töötud** (sh koondatavad) – pakkuda täiendõpet koos erialaoskusi tõendava vajaliku(e) sertifikaadi(tide) taotlemisega.

Meetmete tulemuslikkust suurendab majanduskeskkonnaga ja tööandjate olukorraga arvestamine. Tööle rakendumise määra tõstmiseks on soovitatav:

- erialakoolituse valiku sobitamine tööturu vajadustega;
- operatiivne reageerimine tööturul toimuvatele muutustele ja inimeste staatuse võimalikule muutusele (nt koondamised) projekti käigus. Nt uute erialade õppeprogrammide väljatöötamine ning uute täiendkoolituskursuste komplekteerimine koostöös piirkondlike kutseõppeasutustega;
- senisest veelgi suurem rõhuasetus koondamisohus töötajatele teenuste pakkumisele, mis võimaldab oluliselt vähendada töötusriski ning pakkuda kõrge tulemuslikkusega võrdlemisi vähe ressursse nõudvaid teenuseid;

- meetmete kättesaadavuse ja tulemuslikkuse tõstmiseks tuleks panustada ühelt poolt laiemat toetava keskkonna arendamisse, soodustades laiemate tööturupoliitika suunatud sektoraaletse uuringute teostamist ja nende olemasolu korral neid projektide kavandamisel/läbiviimisel kindlasti arvestama;
- noortele ja erivajadustega inimestele püsiva aktiveerimiskeskuse/ nõustamisüksuse loomine, mis nõustaks erialade valikul, olukorrast tööturul ning pakuks tuge karjäärivalikute tegemisel;
- koostöös haridusasutustega eesti keele tasemeõppe võimaluste pakkumine, kuna lühiajalisest keelekursusest ei ole abi töö leidmiseks vajaliku keeleoskuse parandamiseks;
- teenusepakkuja poolne õige ja sihtgrupi eripärasid arvestav teavitamine. Projektis osalejate hinnangul on töötule esmalt kõige motiveerivamaks nägemus, kuidas ta uue soovitud töökoha leiab. Seepärast hindasid nii projektijuhid kui ka projektis osalejad meetmete tulemuslikkust tagavaks tingimuseks põhjalikku teavitust, mis on aeganõudev protsess;
- vahetu ja isikliku suhtlemise vajalikkuse teadvustamine;
- toetava tegevusena tuleks vähendada osalejate personaalseid takistusi tööturuteenuste saamisel. Lisaks transpordi- ning majutustoetusele on hea praktikana kasutatud ka lapsevanemast osalejatele ajutist lapsehoiuteenust;
- tulevikus võiks võimalusel rakendada projekt(e) ka nn töötutest perekondadele. Need on sellised perekonnad, kus aastaid on ära elatud sotsiaaltoetustest. Kui tööturumeetmetes osalebki mõni noor, kes pärineb sellisest perekonnast, siis suure tõenäosusega ta siiski tööle ei lähe, kuna ühe pereliikme tööle minemise tulemusena kaotab perekond toetused. Nii võivadki noore püüdlused jääda kesisteks, kuna perekonna mõju on suur. Seepärast tuleks sellise sihtgrupiga tegeledes suunata projekt kogu perekonnale ning tegeleda nendega tervikuna.

Tööturuteenuste pakkumist mõjutavate laiemate probleemide kaardistamine ja lahendamine

- Seoses tööturu arenguga vajavad tööandjad järjest enam tänapäeva tingimustele vastavaid kvalifitseeritud töötajaid. Meetmete ja teenuste jätkusuutlikkuse tagamiseks oleks soovitatav koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga töötada välja lahendused, mis võimaldaksid töötul pärast erialast kursust ja tööerakendumist kvalifikatsiooni tõsta juba sobivas kutseõppeasutuses. Hetkel ei rakenda riik taolise õppe soodustamiseks eraldi vahendeid ning kvalifikatsiooni tõstmise kulud tuleb täies ulatuses tasuda kas tööandjal või töötajal. Enamasti on selline pikaajaline tasemeõpe nii tööandjale kui ka töötavale endisele töötule ülejõukäiv. Väljatöötatav mudel peaks sätestama tingimused, millistel juhtudel ja millises mahus rahastatakse endise töötaja kvalifikatsiooni tõstmist.
- Noorte töötuse põhjustajaks märgiti, et noored ei ole kokku puutunud töö otsimise võimalustega. Nad ei tea, kuidas ja kust tööd ostida, kuidas tööandjaga suhelda. Neid teadmisi ja oskusi tuleks noortele koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga tutvustada

juba üldhariduskoolis (põhi- või keskkooli lõpuklassides) ning noortekeskustes. See aitaks vähendada noorte töötuks jäämise tõenäosust pärast kooli lõpetamist. Projektijuhtide hinnangul esines juhtumeid, kus noored justkui ootasid, et neile sobiv töökoht otsitaks. Selleks, et noortel kujuneks töötamise aktiivsus oleks neile juba üldhariduskoolis vaja tutvustada töötamise põhimõtteid, st tõhustada ennetavat karjäärinõustamist.

- Tööturul püsimist võivad mõjutada ka regionaalpoliitilised probleemid, mis on sageli kohaliku omavalitsuse pädevuses nagu näiteks tagasihoidlikud või puuduvad transpordivõimalused maapiirkondades. See tähendab, et läheduses asuva töandja juurde tööle saamise lootuses täiendatakse oma erialaseid või keeleoskusi, kuid tööle rakendumise ajaks on ühistranspordi-ühendus uue potentsiaalse töandjaga katkenud. Taolisi probleeme on võimalik lahendada ühekordsete transporditoetuste pakkumisega, kuid jätkusuutlikuma lahendusena oleks soovitav koostöös kohalike omavalitsuste (sh vajadusel omavalitsusliitude ja Siseministeeriumi kaasabil) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga analüüsida inimeste tööturule naasmist takistavate transpordiprobleemide vähendamise võimalusi.
- Soovitavalt tuleks koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumi ja rahvastikuminiistri bürooga analüüsida mitte-eestlastest töötutele eesti keele tasemeõppe pakkumise laiendamist. Tööturuteenuste kujundamisel tuleks lähtuda põhimõttest, et riigikeele oskuse omandamine ei kujuneks tööturumeetmete osaks. Fookusgrupi vestlustes kinnitati, et kuivõrd töötute hulgas on eesti keele oskamatus suureks probleemiks, tuleks olukorra parandamiseks rakendada pigem teisi regulaarsemaid ja pikaajalisemaid võimalusi, mis toetavad mitte-eestlaste integratsiooniprotsessi laiemalt. Riigikeele õpe kuulub ennekõike Haridus- ja Teadusministeeriumi kompetentsi, mida vajadusel teostatakse koostöös Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutusega. Juhtudel, kus eesti keele oskus on selgesti tööturule sisenemise/ naasmise oluliseks takistuseks, võiks TTA pakkuda esmast riigikeele õpet nn tavapärase tööturumeetmete hulgas, st keeleõpet ei tuleks projektide raames rahastada.
- Järjest suuremaks takistuseks tööturule naasmisel või esmakordsel sisenemisel on kujunemas lastehoiuga seotud probleemid. Uuring toob välja võimalikke ühekordseid ja lühiajalisi lahendusi, mida TTA-l on lastehoiu probleemide lahendamiseks võimalik kasutada. Sellele vaatama tuleks lastehoiuteenuste pakkumisel lähtuda põhimõttest, et tegemist on toetava teenuse, mitte otsese tööturuteenusega ning otsida koostöös Siseministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga pikaajalisi lahendusi lastehoiuga seotud töötuse riskitegurite vähendamiseks.

Tööturuteenuste pakkumiseks kasutatavad ressursid

Kokkuvõtvalt saab projektide ja meetmete ressursimahukuse osas tuua välja järgmised olulisemad järeldused ja soovitusel:

- finantsvahendeid on olnud vaadeldud projektide tarbeks piisavalt või natuke rohkemgi, seega ei ole rahaliste vahendite nappus olnud teenuste pakkumisel oluliseks takistuseks;
- konkreetsete meetmete osas joonistusid välja järgmised trendid: toimetuleku- ja keelekoolitused osaleja kohta on üldiselt sarnastes hinnavaheikes; erialakoolitused aga

neist keskel läbi 3 korda kulukamad; praktikatoetused ja palgatoetused on toimetulekukoolitustega võrreldes ca 2 korda kulukamad;

- projektides osalenutele pakutud teenused on osaleja kohta kujunenud TTA keskmistest teenuste maksumustest märkimisväärselt (ligikaudu kaks korda) kallimaks;
- samuti on TTA osakondade poolt ellu viidud projektide puhul suunatud oluliselt rohkem vahendeid otseselt töötutele suunatud teenuste ning toetavate teenuste pakkumisele ning märkimisväärselt vähem administratiivsete kulutuste katmisele;
- tööturuteenuste ja -toetuste seaduses ettenähtud teenuseid võiks pakkuda valdavalt vaid TTA piirkondlike osakondade poolt, kuna nende olemasolevad administratiivsed võrgustikud ja muud tegurid võimaldavad neil suhteliselt suurema osa eelarvest suunata sihtrühma koolitamiseks ning muudeks sisulisteks tegevusteks;
- seega on igati kuluefektiivne ja meetmete tulemuslikkust tõstev Sotsiaalministeeriumi poolt valitud lähenemine struktuurivahendite kasutamiseks perioodil 2007-2013, mille kohaselt koondatakse suurem osas vahenditest kesksesse TTA poolt ellu viidavasse programmi;
- ootuspäraselt ilmnes, et pakutavate teenuste mitmekesisus ja kulutused osaleja kohta on loomulikult seoses. Meetmete kombineerimine (nt erialakoolitus koos praktikaga) igale osalejale tõstab kulutusi osaleja kohta, aga reeglina tõstab ka töötute tööle rakendumise tulemuslikkust. Lihtsalt kalli üksikteenuse ja töölerakendumise määra vahel seost ei leitud. Fookusgrupi vestlused kinnitasid, et enamasti ei piisa tööle rakendumiseks ühest meetmest;
- analüüsist järeldus, et meetmete tulemuslikkus ei sõltu ainult teenuste maksumusest ja rahastamisest, ennekõike keerulisemate sihtrühmade puhul mõjutavad tulemuslikkust märkimisväärselt aja- ja inimressursi mahukad teenused (individuaalne nõustamine, teavitamine ja töötute toetamine);
- senisest enam tuleks tähelepanu pöörata ressursside otstarbekale kasutamisele ja põhjalikult analüüsida, missuguses mahus konkreetne tööotsija erinevaid meetmeid vajab ning missuguses mahus ja kestusega meetmete pakkumine on efektiivne.

Tööturuteenuste pakkumise protsessi efektiivsemaks muutmine

Tööturuameti töökorraldust ja ülesandeid mõjutavate tööprotsessi tõhustamise ja tulemuslikkuse tõstmisega seotud soovitusel:

- Projektidesse, mis on suunatud registreeritud töötutele, peaks sisulise partnerina olema kaasatud ka Tööturuamet. Vestlustest projektijuhtidega jäi kõlma põhimõte, et sihtgrupi leidmisel on siiski keskne roll Tööturuametil. Töötute leidmisel teisi infokanaleid ei kasutata. Sealjuures tuleks heakskiit projektile taotleda Tööturuameti regionaalsest osakonnast, mis aitaks tagada projekti kavandatud sihtgrupi olemasolu. I ja II voo projektides, kus projektide partneriteks olid regionaalsed Tööhõiveametid, olid mitme vastaja hinnangul projektid realistlikumalt planeeritud;
- Ressursimahukuse analüüsist lähtuvalt saab järeldada, et tööturuteenuste ja -toetuste seaduses ettenähtud teenuseid võiks pakkuda valdavalt vaid TTA piirkondlike

osakondade poolt, kuna nende olemasolevad administratiivsed võrgustikud ja muud tegurid võimaldavad neil suhteliselt suurema osa eelarvest suunata sihtrühma koolitamiseks ning muudeks sisulisteks tegevusteks. Tööturuameti projektide kasuks saab võib välja tuua ka asjaolu, et TTA projektides osalejate kohta säilivad registris andmed, mistõttu on tagatud võimalus, et järgnevate meetmete pakkumisel arvestatakse juba läbitud meetmete tulemust. Lisaks sellele on oluline märkida, et TTA osakondadel jääb sihtrühmaga ning üksikute töötutega ka tulevikus kontakt.

- Valitsusasutuste väliste taotlejate poolt rakendatavad projektid peaksid tulevikus senisest vähem tähelepanu suunama mingi piirkonna töötutele standardsete teenuste pakkumisele ning selle asemel keskenduma omavalitsusasutustes, ettevõtete erialaliitudes jt seotud organisatsioonides TTA meetmeid täiendavate teenuste ning koostöövõimekuse arendamisele. Samuti võivad valitsusvälised organisatsioonid olla tõhusad projektide rakendajad, kui tegemist on väga spetsiifiliste erivajadustega sihtgrupiga (nt kuulumis- või nägemispuudega töötud).
- Kogemuste vahetamise ja ressursside jagamise (n ühised koolitused, ühised koolitajad ja õppematerjalid) eesmärgil tuleks tõhustada TTA osakondade vahelist koostööd ning piirkondlikku koostööd (sh valitsusväliste partneritega). Fookusgrupi vestluste käigus selgus, et vahel puuduvad töötute ootustele ja soovidele sobilikud arenguvõimalused tema kodukohas, kuid need võimalused on olemas naabermaakonnas. Piirkondade vaheline koostöö vähendab eeldatavalt ka pikaajaliste töötute kujunemist.
- Teenuste tulemuslikkust aitaks tõsta ka Tööturuameti piirkondlike osakondade moderniseerimine eesmärgiga pakkuda töötutele operatiivsemaid ja paindlikumaid teenuseid. Näiteks luua Tööturuameti piirkondlike osakondade ametnikele võimalus külastada töötut ka tema elukohas või koondatavas töökohas juhul kui tema enda liikumine on piiratud. Võimaluste loomine peaks endas hõlmama muuhulgas ka kaugtööks vajaliku riistvara ning tarkavara (andmebaasid) kasutamise võimalust.
- tõsiselt oleks vajalik kaaluda teenuste pakkumise sihtrühma olulist laiendamist ka teiste sihtrühmadele lisaks registreeritud töötutele. See võimaldab võrdlemisi väheste vahenditega vähendada töötusrisiki ning tõsta töötajate kvalifikatsiooni.

Tööturuteenuste pakkumise protsessi efektiivsemaks muutmiseks seotud soovitusel:

- nii koolituste tõhustamise kui katkestajate vähendamise eesmärgil tuleks koolitavate grupp võimalusel moodustada ühesuguse haridustasemega (huvidega) inimestest. Kogu grupi edukust võib mõjutada ka üksik juhtfiguur. Riski maandamiseks tuleb osalejaid eelnevalt hoolikalt „testida” (analüüsida), et tagada grupi ühtsus;
- inimene tuleks nii kiiresti kui võimalik suunata järgmisesse meetmesse, kuna see suurendab tõenäosust tööturule naasmise jõupingutuste jätkamiseks ja tööotsingu motivatsiooni püsimiseks;
- töötute enesehinnangut ja teenuste kvaliteeti aitab tõsta kaasaegsete õppevahendite kasutamine;

- kui regioonis viiakse ellu mitmeid projekte on otstarbekas suurendada projektidevahelist koostööd ning seeläbi suunata töötuid teistesse sobivatesse projektidesse või siis konkreetselt inimese tööturule naasmist toetavasse meetmesse;
- võimalusel võiks töötuid nimetada pehmemate nimetustega (nt töötotsija, kuid sellise termini kasutusele võtmine eeldab Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmist). See on osalejale motiveerivam. Kaaluda võiks toimetulekukoolituse nimetamist töö otsimise infopäevaks, töötut aga koolitavaks või osalejaks;
- tõsiselt tuleks kaaluda lahenduse väljatöötamist, mis võimaldaks projekti rakendajal sanktsioneerida meetmes osalemise katkestanuid. Fookusgruppide vestluste käigus selgus, et taoline võimalus on oluline kallimate koolituste katkestamise vähendamiseks. Eeldavalt on probleem võimalik lahendada vaid õigusaktide muudatuste kaudu;
- tuleks suurendada paindlikkust mitme erialakoolituse läbimisel. Hetkel on töötul mitmetele põhjustel raske osaleda teisel järjestikusel erialasel kursusel. Vahel on esimene kursus pigem eneseotsinguks ning seejärel soovitakse edasi õppida. Selleks, et mitte olla lihtsalt kodus, valitakse Tööturuametis esimene enam-vähem sobiv kursus, kuid kuna nõustamine erialavalikul ei ole alati piisav, osutub selle kursuse tulemus kesiseks. Kui aga töötul on juba ühel kursusel osalenud, siis järgmisesse erialakursusesse on peaaegu võimatu registreeruda;
- samas tuleks tõhustada kursustel osalejate sõelumist (analüüsimist), et kursustele pääseksid isikud, kellele kursusel osalemine (sh lõpetamine) toetab töökoha otsinguid, isegi kui see kursus on isikule järjestikus juba mitmes;
- enne teenuste pakkumist tuleks põhjalikult analüüsida töötul motivatsiooni ja meetme kasulikkust konkreetsele töötule. See aitab vähendada teenusest reaalselt mitte huvituvate töötute hulka;
- töötute suhtlemisel tuleks kasutada lihtsat terminoloogiat;
- analüüsida tuleks projektdokumentatsiooni täiendamise võimalusi eesmärgiga muuta dokumentatsioon rohkem sihtrühmapõhiseks ning detailsemat informatsiooni sisaldavaks. Teiselt poolt tuleks analüüsida partneritele suunatud dokumentide vormistamise nõuete vähendamist (toodi probleemina välja palgatoetuse teenust kasutavate ettevõtete puhul).

Meetmete ja projektide tulemuslikkuse analüüsi kvaliteeti parandamisega seotud soovitused:

- Võrreldava ja põhjaliku analüüsi võimaldava andmestiku kujunemiseks on soovitatav rakendada tellija (Sotsiaalministeerium) tugevamat kontrolli esitatud aruannete üle, kindlustamaks olulise informatsiooni talletamine projektide, nende läbiviimise ja tulemuste kohta, ja teisalt talletatud andmete korrektsus/võrreldavus (sh nii projektide erinevate aruannete vahel kui ka erinevate projektide vahel). Põhjalikum andmestik aitaks oluliselt kaasa mitmekülgse ja võrdlevat analüüsi võimaldava aluse loomisele projektide tulemuslikkuse hindamiseks. Käesoleva projekti elluviimisel olid isikute seiretabelid kättesaadavad vaid 10 projekti puhul.
- Hetkel puudub täpne statistiline ülevaade kui paljud projektis osalejad on tööturul rakendunud või kui paljud naasevad uuesti töötuna arvele. Seetõttu oleks uute projektide

tõhususe tagamiseks vajalik tulevikus analüüsida isikutepõhiselt meetmete tulemuslikkust. Seepärast tuleks järgmise rahastamisperioodi kavandamisel sätestada, et projektis osalejate andmeid on võimalik meetmete tõhususe hindamiseks koguda ning analüüsida. Vastavalt isikuandmete kaitse seadusele tuleks kõigilt projektis osalejatelt taotleda vastav luba andmete kogumiseks ja analüüsimiseks. Projektis osaleja nõusoleku küsimise kohustus langeb eelkõige projekti rakendajale ning sellise nõude kehtestamine võib suurendada Tööturuameti ja teiste projektide rakendajate koormust, ent on oluline tulemuslikkuse hindamise läbiviimiseks.

Euroopa Sotsiaalfondi projektide eesmärgistamine

Laiemas plaanis kinnitas analüüs, et kõik vaadeldud projektid vastasid ESF meetme 1.3 spetsiifilistele eesmärkidele ja eesmärkide saavutamiseks toetatavatele tegevustele ning täitsid peamist eesmärki – toetada töötute ning mitteaktiivsete inimeste tööle aitamist.

Samas oli valdav enamus projektidest suunatud traditsiooniliste tööturuteenuste pakkumisele. Vaid kaks projekti olid suunatud tööturuteenuste tulemuslikkuse tõstmisele, seega oli valdava enamuse projektide eesmärgiks tööturuteenuste pakkumine, mitte arendamine. Arendustegevuste vähesust kinnitab ka projektide käigus läbiviidud tegevuste võrdlus meetme tingimustes toodud tegevustega. Vaid ühes projektis olid planeeritud tegevusteks: tööturuteenuste arendamine ja uute välja töötamine, tööturuteenuste osutajate koolitamine, tööturuameti piirkondlike osakondade moderniseerimine. Tavapärastele tegevustele keskendumine ning tagasihoidlik rõhuasetus arendustegevustele ei pruugi tagada mitte-eestlastele suunatud tööturumeetmete pakkumise jätkusuutlikkust ning teenuste kvaliteedi kasvu.

Pidades silmas struktuurivahendite üldist eesmärki st suunatust jätkusuutlikule arengule ja iseseisva võimekuse väljaarendamisele ning olulise osa struktuurivahendite koondamist ühtsesse TTA poolt rakendatavasse programmi, soovime struktuurivahendite 2007-2013 programmeerimisperioodil senisest enam keskenduda lisaks tööturuteenuste igapäevasele pakkumisele ka tööturuteenuste arendamisele ning teenuste tulemuslikkuse ja kvaliteedi tõstmisele. Valitsusväliste organisatsioonide poolt ellu viidavad projektid peaksid samuti senisest enam keskenduma organisatsioonide võimekuse tõstmisele ja võrgustike arendamisele seades eesmärgiks TTA partnerite tugevdamise.

SUMMARY, CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Objectives of the study

The broader objective of the evaluation was to collect and elaborate on the data needed for policy development from the projects funded by the European Social Fund, by analysing the effectiveness of activities conducted and possibilities of their broader applicability in labour market policy. Evaluation concentrates on projects directed to non-Estonians as one of the risk groups of the labour market.

The immediate objective of the evaluation was to analyse the activities performed and assess the effectiveness of these activities, describe positive (as well as negative) experiences and best practices and evaluate the possibilities of their broader applicability in labour market policy. Survey was based on 25 projects funded in three first application rounds in European Social Fund's measure 1.3 directed to non-Estonians.

In order to achieve this objective, the following were analysed:

- The target group of the projects, assessing the most important reasons for their unemployment and thus charting the profile of the target group and trends therein;
- In analysing the measures implemented in projects the main emphasis was put on the immediate effectiveness, resource demand and universality-availability of the measures used. Immediate effectiveness of the labour market measures was analysed on the rate of labour market entrance by the unemployed and which were the most effective measures in terms of number of the unemployed affected as well as quality. Resource demand of the measures was analysed on the financial cost, and the estimated time and human resource demand in implementing these measures. On universality and availability the survey concentrated on the nature of the measures and on how broad target group could these measures be targeted to.

Based on the analysis of the mutual implications of these aspects, conclusions were drawn on which have been the most effective and optimal measures worked out and implemented in projects directed to labour market.

The findings of the evaluation contribute to Ministry of Social Affairs in developing and increasing the effectiveness of labour market measures directed to non-Estonians as well as planning the future activities supported by the European Social Fund.

Some limitations occurred in conducting the analysis, due to data available, its thoroughness and reliability. Thus the level of detail varies among different parts of analysis, as 8 projects were still in progress during conducting the survey (limited possibilities in analysing effectiveness of the measures, optimal use of resources) and for only 10 projects there was detailed data available.

Main findings, conclusions

Target group profile and the main risks for unemployment

The analysis revealed that for finding a job the ***field-specific skills are the most important and there are no specific unemployment risks of non-Estonians*** that hinder finding a job. Still, in some regions the knowledge of Estonian language is necessary for finding a job with the salary beyond a minimum wage.

There are many risks contributing to unemployment, and in most cases need mutual influence to reveal in unemployment. Still, there can be seen ***5 driving risks*** contributing to unemployment:

- absent qualification or qualification not matching to labour market needs;
- absent or insufficient knowledge of Estonian language;
- absent or insufficient work experience;
- lack of long time work habit or self discipline;
- low initiative and motivation.

On the one hand, these variables directly or indirectly cause other risk factors that can escalate the problems for the unemployed. On the other hand diminishing these risks often needs solving several other problems.

Measures implemented

The analysis of evaluating the effectiveness and broader applicability of the labour market measures directed to non-Estonians revealed that ***most of the measures implemented were evenly directed to all the participants in projects regardless of their nationality***. Thus many of the conclusions stand for other groups of unemployed as well, incl. Estonians.

Most of the *projects were aimed at providing the usual labour market services*. Only few projects provided more specific activities (support for starting a business, services directed to women, language training etc). So far, projects have drawn little attention to developing or creating new labour market measures or training the providers of labour market services.

All projects included providing information on the labour market situation and work exchange. Often was included compiling individual job seeking plan (individual action plan), that was not compulsory for projects launched in 2004.

Measures implemented can be grouped into three groups:

- o The measures mainly used were working out the individual action plan for the unemployed person, career counselling and adjustment training. These perform the *basic preconditions* that the project team could have an overview of the wishes, capabilities and motivation. At the same time passing these measures helps the unemployed to see what kind of training and aid would he/she need to be employed;
- o Most frequent measures after these were field-specific employment training and language training that could be considered *standard activities* considering the main target group of the projects (non-Estonians);
- o The rest of the measures were *provided seldom*. These measures demanded more resources and were more complex to organise, still depending upon the target group these measures can be of decisive importance in making the entrance/return/staying on the labour market effective in the long term.

Analysis was conducted on 5 sub-groups among the unemployed, revealing the most influential risks for all these groups and how these risks were addressed:

(1) *people not speaking Estonian*

- measures provided and the methods of combining measures varied greatly. The only specific measure was language training, but differing in duration and was not provided to all non-speakers. Still, knowledge of Estonian is not the primary obstacle in entering labour market for the non-Estonians;
- in order to ease the entrance into labour market rather career counselling, building readiness for working and field-specific training is needed. Analysis revealed that the most effective would be the combining of language training (was provided to 35% of the non-Estonians) with specialised training (but this was done in only 2 projects out of 10).

(2) *long-term unemployed*

- measures provided usually consisted of career counselling and adjustment training, still to a large number of long-term unemployed these measures were not provided. It is not clear why these measures were not provided to all long-term unemployed, considering that the reasons for long-term unemployment may result from selecting an unsuitable job, losing work habit as well as previous specialised skills while seeking for job for a long time etc;

- among the measures provided rather modest was the proportion of work exercise, work practice and public work, that would enable long-term unemployed to obtain work experience and while combined with specialised training to see whether the vocation learned matches his/her wishes and abilities.

(3) young unemployed

- for the majority of the young participating in projects the measures combined working out individual action plan with adjustment training. To most of them also specialised training was provided;
- taking into account that in addition to insufficient education the frequent cause for unemployment among the young could be the lack of working experience in the field (or lack of work experience all together), was work practice or work exercise used as a measure only in 4 projects. Work practice was enabled (or were interested to participate) to app. 11-12% of the young.

(4) elderly unemployed

- individual action plan was compiled to practically as many of the unemployed as were sent to adjustment training. Considering that in returning to labour market the self-confidence of especially the elderly may be lower, as many work methods have changed, the computer being the usual tool and in some sectors knowledge of different languages is needed (taking into account that in some projects adjustment training also contained basic-level language training), thus the large proportion of adjustment training is clearly well-grounded;
- still, the amount of work practice could be notably greater, additionally ease the elderly to return to labour market.

(5) unemployed with disabilities

- most of the measures provided in projects were likewise addressed to the disabled. Still, the disabled were the only target group for whom the amount of specialised training was greater than of adjustment training (thus one might expect the other way round)
- in none of the projects were the disabled enabled the adaptation of work place or equipment nor working with a support person, though these are measures worked out especially for the disabled. One the one hand, an obstacle may be the high cost of these measures, on the other hand, the low readiness from the employers to employ the disabled. Still, taking into account the fact that relatively large amount of the financial resources was left unused in projects, the price cannot be taken for the reason and rather the greater complexity of providing these measures (as well as agreements with the employers).

Estonian language training

Deriving from the role of language training in projects, solutions can be categorised into 3 groups:

- projects with the goal of increasing the level of language skills. Language training was the main measure and the target group comprised of people for whom the main obstacle in entering/returning to the labour market was language skills;

- projects, where adjustment training or specialised training incorporated also a short language training (~40 academic hours): field-specific vocabulary within specialised training, everyday communication language within adjustment training;
- projects with no element of language training.

Analysis revealed that adding language training as a measure in the package of measures provided for the unemployed, builds motivation for independent language training as well. While in other aspects (programmes, proficiency of the lecturers etc) the project managers rated language training highly, then in projects with shorter language training components the volume was rated merely satisfactory. Some projects encountered problems in preliminary and final testing of the language skills of the participants. Often no real testing was conducted and 'standard' training courses were provided.

Best practices

Analysis highlighted a wide range of best practices. Widening the use of this knowledge could significantly contribute to solving many problems mapped earlier.

- *"Sorting" the potential participants (measures will be provided to only those unemployed, to whom the measures are intended) – enables better matching between measures implemented and needs as well as enabling higher effectiveness.*
- *Testing method for mapping in which phase of seeking a job an unemployed person is (a list of conditions) and what kind of measures he/she needs, in what amount and on what level – enables better compliance of labour market measures with the specific needs by sorting out the individual needs of every single unemployed.*
- *A comprehensive model of growing from an unemployed to an entrepreneur – finding out the abilities and field-specific preferences of an unemployed, and developing these by a comprehensive method.*
- *Using visual CV-s written on CD-s for people with hearing disabilities – matching concrete disabilities with specific solutions enables increasing the competitiveness of the target group and the effectiveness of labour market measures as a whole.*
- *Giving certificates on passing work practice, conducting round-tables between the measures implemented – continuous communication and support contribute to long-lasting motivation of the unemployed for entering/returning to labour market and for constantly making efforts for that.*
- *Applying for specialised certificates – creating preconditions necessary for entering labour market in their whole packages, incl. for professions on which a certificate is needed.*
- *Organising 'language clubs' - sustaining and developing language skills after passing specific labour market measures or after the end of a project.*
- *Using a model of training the unemployed in cooperation and consulting with field-specific unions – close cooperation with the employers enables easing the labour-force shortage and level of unemployment at the same time.*

- *Compiling internet-based field-specific labour force demand database – adequate and timely information on labour market needs and opportunities enables implementing measures matching with the actual needs of the labour market.*
- *Securing feedback after the implementation of measures/projects – enables receiving assessment on the effectiveness of the measures implemented, on the ability of solutions provided on addressing the real needs and their sustainability.*

Recommendations

Improving the providing of labour market measures and increasing effectiveness

An important prerequisite in reaching the highest possible level of effectiveness, is the consistency of the projects, and reckoning with the mutual interdependence of different activities and project steps. Especially important is that in planning the vital measures and in combining them in order to guarantee the goals set and sustainability.

Addressing the needs

- universal measures may not solve the problems of different groups
- measures must be able to address adequately to the changing needs of the labour market, this requires tightening the cooperation with the employers
- provide Estonian language training in cooperation with the educational institutions, as short-term language courses are insufficient in meeting the needs of the labour market
- widen the target group of unemployed to (whom the measures of the labour market are directed) ‘unemployed families’, who have long relied upon social benefits. Even if someone from this family participates in measures of the labour market, he/she is unlikely to enter the labour market as a result his/her family would lose its benefits. Thus, efforts should address the whole family.

Operative action

- timely addressing of the changing needs on the labour market and possible changes in people’s status during the project (layoffs etc), incl. launching training programmes on new fields, cooperation with regional vocational training institutions;
- greater attention to providing measures to people in risk of losing their jobs in layoffs, this would enable to lower the risk of unemployment and to deliver relatively low-costing measures with high effectiveness rates;
- ease people’s personal obstacles in receiving labour market measures through providing complementary activities, in addition to travel and accommodation benefits also temporary child-care services have been used.

Awareness

- recognising the importance of unmediated and personal communication;
- information provision that is timely and addressing group's needs;
- launching a counselling unit for the young and the disabled, that would guide in career planning, on the situation on the labour market and provide support on choosing a profession

Effectiveness of the process

- flexibility of participating in measures (more effective trainings, lower rate of quitters)
 - increase the flexibility in passing several specialised training courses. At present it is often difficult for the unemployed person to participate in more than one specialised training course;
 - Minimise the time gap in moving from one measure to the next, as it increases the probability of continuing the efforts for (re-)entering the labour market and keeping the motivation;
 - Through inter-project cooperation send the unemployed to other suitable projects or to concrete measures;
- Carefully consider the opportunity of sanctioning quitting the participation in measures, this is especially important concerning high price and long-term programmes. Allowing sanctioning probably needs some amendments in legislation;
- Analyse the possibilities of complementing project documentation
 - Documentation should be more closely tied to the target group and encompass more detailed data, this would enable greater transparency to the project, see links of concrete measures provided to concrete participants and lay the foundation for evaluating the effectiveness of the measures
 - Decrease the amount of paper-work needed from the project partners (for example concerning wage subsidies)

Improving the providing of labour market measures and increasing the effectiveness of these measures

Include Labour Market Board in providing measures to registered unemployed:

- Having the overview of the situation on unemployment (also on regional basis) Regional departments of Labour Market Board could guarantee that the planned target groups really exist, thus enabling realistic planning;

- Existing administrative networks and other factors enable Labour Market Board to direct a greater proportion of the budget to training the target group and to performing other activities directly related to the target group;
- Data on participants of the projects/ in measures are collected to the database, thus enabling taking into account their effectiveness etc;
- Contacts with the target group as well as individual participants sustain with Labour Market Board also in the future.

Non-governmental organisations in providing labour market measures should in the future

- Concentrate less on providing the ‘usual’ labour market measures to the unemployed (see above);
- concentrate more on elaborating new complementary measures and building cooperation capacities among and with local municipalities, craft unions, employers unions and other related organisations. Non-governmental organisations could also be effective project/measure implementers concerning specific groups of the disabled.

Tightening the cooperation to share experiences and resources (for example joint trainings, trainers, shared materials)

- finding development opportunities that match the needs and wishes of the unemployed outside his/her home region, labour market opportunities should not be limited to a specific region;
- inter-regional cooperation decreases presumably also the development of long-term unemployed.

Increasing the effectiveness of the measures provided could benefit from modernising the regional departments of Labour Market Board, with the aim of providing labour market measures more operatively and flexibly to the employed

- for example creating a possibility of visiting an unemployed at his/her home or work for the servants of the regional departments of Labour Market Board, this opportunity should include the necessary hard- and soft-ware accompanied with access to relevant databases.

Carefully consider widening the target group of labour market measures to other groups besides registered unemployed – incl. workers in risk of unemployment via layoffs, ‘unemployed families’

- widening the target group could with relatively few resources forestall the risk of unemployment and increase the qualification of the employed

Mapping and solving the broader problems affecting the providing of labour market measures

For securing qualified workers in line with the developments of the labour market needs, it is recommended to work out the solutions in cooperation with the Ministry of Education and Research and on the other hand with the Ministry of Economic Affairs and Communications, that

would enable the unemployed to increase his/her qualification in a suitable vocational training institution after passing a specialised training programme or after finding a job.

- Presently the state is not supporting such training leaving all the costs associated to the employer or the worker. In most cases, this kind of long-term studying is financially too heavy burden.

Having few or no contact with job seeking opportunities was listed one of the greater causes of unemployment among the young. They do not know how and where from to seek job, how to communicate with the employer.

- In cooperation with the Ministry of Education and Research this kind of skills should be developed already in secondary school and in youth centres. This approach would decrease the risk of unemployment among the young and develop readiness for job seeking – at the same time contributing to early career counselling.

In cooperation with the Ministry of Education and Research as well as the Bureau of Minister of Ethnic Affairs analyse the broadening of Estonian language training to unemployed non-Estonians.

- Developing labour market measures should follow the principle that acquiring language skills does not constitute a labour market measure. Creating opportunities for learning Estonian language should be the competence of the Ministry of Education and Research that could be realised also via Integration Strategy as not knowing the Estonian hinders integration into the society as well. Still, in cases where the knowledge of Estonian clearly stands for the main obstacle in entering/ returning to the labour market, the Labour Market Board could deliver basic level Estonian language training within the ‘usual’ labour market measures.

Staying on the labour market can be affected also by regional problems that are often the competence of local municipalities, incl. public transport, children’s day care etc. Although, there have been projects addressing these shortcomings, there is clearly a need for sustainable and long-term solutions. This requires motivated and active partaking aiming at long-lasting results from different levels and institutions.