

## AKTIIVSE TÖÖPOLIITIKA (ATP)TULEMUSLIKKUSE ANALÜÜS EESTIS

**Reelika Leetmaa**

**Andres Võrk**

**Raul Eamets**

**Kaja Sõstra**

*Lühikokkuvõte*

10.06.2003

Uurimistöö põhieesmärgiks on hinnata tööturukoolituse, ettevõtluse stardiabi<sup>1</sup> ning tööandjale makstava palgatoetuse<sup>2</sup> tulemuslikkust Eestis. Lisaks tutvustab uuring erinevaid võimalusi ATP tulemuslikkuse hindamiseks ning annab ülevaade eri riikide kogemustest aktiivse tööpoliitika osas. Töös kasutatakse Tööturuameti registri ning 2002. aasta augustis-septembris Statistikaameti küsitlejate võrgu poolt läbiviidud töötute järelküsitluse andmeid. Küsitluse käigus intervjueriti 1839 töötuna registreeritud isikut. Saadud tulemusi võib üldistada kogu Eestile. Kogutud andmed võimaldavad jälgida isiku tööturuseisundit 2000. aasta jaanuarist 2002. aasta septembrini. ATP tulemuslikkuse hindamiseks kasutatakse töös nii lihtsat võrdlevanalüüsi, kaasaegseid statistilisi meetodeid (lineaarne regressioonanalüüs, statistiline sobitamine), kulu-tulu analüüsi kui ka osalejate endi hinnanguid.

Töö tulemuste põhjal võib öelda, et aktiivne tööpoliitika Eestis on tulemuslik: statistiline analüüs näitab, et osalemine aktiivse tööpoliitika programmides suurendab hilisemat töötamise tõenäosust ajas 7-15% võrra; kulu-tulu analüüsist selgub, et tööturukoolitus on kulu-tulus – iga koolitusse pandud kroon toob ühiskonna jaoks tagasi 3 krooni; programmides osalenud kinnitavad, et osalemine suurendas nende väljavaateid tööd leida.

Analüüsist tulenevalt soovivad autorid esiteks laiendada ATP programme ning neid täiendavalt finantseerida, lähtudes nii käesoleva töö tulemustest kui ka töös käsitletud teiste riikide kogemustest. Sealhulgas vajab täiendavalt analüüsimist tööhõiveametite kohustuste ja rahaliste ressursside vastavus.

Teiseks rõhutavad autorid, et ATP tulemuslikkust tuleb hinnata regulaarselt ning programme vastavalt hindamistulemusele kohandada. Seetõttu tuleb luua ATP regulaarse monitooringu süsteem, mis võimaldab jälgida programmide tulemuslikkust nii Tööturuameti sees kui ka hinnata programme analoogselt käesolevale tööle.

Kolmandaks, sotsiaal- ja majanduspoliitika efektiivsuse analüüsimise eelduseks on kvaliteetsete andmete olemasolu. Käesoleva teema kontekstis tähendab see üheltpoolt, et tööturuameti andmebaasi kvaliteet vajab parandamist. Teisalt tuleb tagada eri registrite andmete ühendamise võimalus sarnaselt Põhjamaadele, kus registrid on omavahel seotud ja neid on võimalik kombineerida. Tööturuameti ja Sotsiaalkindlustusameti andmete sidumine võimaldaks näiteks jälgida ATP mõju pikaajaliselt ning oleks kuluefektiivsem kui küsitluste läbiviimine.

<sup>1</sup> Vastavalt seadusele tööturutoetus töötule ettevõtlusega alustamiseks

<sup>2</sup> Vastavalt seadusele tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega isiku rakendamiseks

## Sissejuhatus

Ühe olulise poliitikainstrumendina töötuse vähendamisel rõhutavad nii Euroopa Liidu tööhõive põhisuunad kui ka OECD<sup>3</sup> *Jobs Strategy* aktiivset tööpoliitikat (ATP). OECD defineerib aktiivset tööpoliitikat kui “meetmeid, mis aitavad töötutel ületada töö leidmisel tekkinud raskusi ning parandavad tööturu üldist funktsioneerimist”. OECD klassifikatsiooni kohaselt kuuluvad aktiivse tööpoliitika hulka järgmised meetmed (OECD, 1993):

- Riigi tööhõiveametite tegevus ja nende administreerimine;
- Tööturukoolitus;
- Subsiidiumid tööandjatele väiksema konkurentsivõimega inimeste töölerakendamiseks ja subsiidiumid töötutele ettevõtlusega alustamiseks;
- Otsene töökohtade loomine, sh avalikud tööd;
- Erimeetmed noortele;
- Erimeetmed puuetega inimestele.

Passiivse tööpoliitikana käsitletakse seevastu töötushüvitiste ja ennetähtaegse vanaduspensionini maksmist.

Eri riikide kogemused näitavad, et aktiivse tööpoliitika kujundamine on keerukas ülesanne ning mitte alati pole rakendatud programmid olnud efektiivsed. Seetõttu on arenenud riikides muutunud poliitikakujundamise lahutamatuks osaks ATP tulemuslikkuse regulaarne hindamine ning programmide kohandamine vastavalt saadud tulemustele. Programmide tulemuslikkuse hindamisel on pikk traditsioon USA-s, 1990-ndatel on hakatud sellele üha suuremat tähelepanu pöörama ka Euroopas. Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on aktiivse tööpoliitika tulemuslikkust hindavaid uuringuid siiani suhteliselt vähe, põhjuseks eelkõige kvaliteetsete andmete puudus. Eestis pole siiani aktiivse tööpoliitika tulemuslikkust hinnatud.

## Töö eesmärk ja struktuur

Uurimistöö eesmärgiks on hinnata aktiivse tööpoliitika tulemuslikkust Eestis, kasutades kaasaegseid majandusanalüüsi meetodeid. Aktiivse tööpoliitika meetmete hulgast hinnatakse tööturukoolituse, ettevõtlustoetuse ning palgatoetuse tulemuslikkust. Lisaks tutvustatakse töös erinevaid võimalusi programmide tulemuslikkuse hindamiseks ning eri riikide kogemusi aktiivse tööpoliitika kujundamisel.

Uurimistöö koosneb neljast peatükist. Esimeses peatükis vaadatakse aktiivset tööpoliitikat OECD riikides ja Euroopa Liidus. Teises peatükis antakse ülevaade aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse hindamise võimalustest ning tutvustatakse OECD riikides ja Kesk- ja Ida Euroopa siirderiikides läbiviidud empiiriliste uuringute tulemusi. Kolmas peatükk analüüsib aktiivse tööpoliitika arengut Eestis. Neljandas peatükis hinnatakse aktiivse tööpoliitika tulemuslikkust Eestis kasutades kaasaegseid statistilisi meetodeid, kulu-tulu analüüsi ning küsitluses osalenute hinnanguid. Töö lõpus on summeeritud peamised järeldused ning esitatud töö tulemustele tuginedes soovitusel poliitikakujundajatele.

## Taust

Olulisemateks aktiivse tööpoliitika programmideks Eestis on tööturukoolitus, tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega isikute töölerakendamiseks ehk palgatoetus, tööturutoetus töötule ettevõtlusega alustamiseks ehk stardiabi ja hädaabitööd. Lisaks kuuluvad aktiivse tööpoliitika programmide hulka teavitamine tööturu olukorrast ja tööturukoolituse võimalustest, töövahendus ning kutsenõustamine.

Kulutused aktiivsele tööpoliitikale Eestis on võrreldes nii Euroopa Liidu, OECD kui ka teiste Kesk- ja Ida Euroopa siirderiikidega olnud väga madalad, ulatudes alates 1998. aastast vaid 0,08%-ni SKP-st. Samal ajal kulutasid OECD riigid ja Euroopa Liidu liikmesriigid aktiivse tööpoliitika finantseerimiseks ligi 1%-i SKP-st, sealhulgas OECD riikidest kulutas kõige vähem ATP-le USA, kus vastav näitaja oli 0,17%. Kogu tööpoliitika vahenditest kulutatakse aktiivsele tööpoliitikale

<sup>3</sup> Organization for Economic Cooperation and Development

ainult ligi kolmandik, ülejäänud läheb töötü abirahade maksmiseks. Passiivse tööpoliitika rolli võimendab veelgi 2002. aastal rakendunud töötuskindlustus. Seega on tööpoliitika Eestis valdavalt passiivne.

Aktiivse tööpoliitika programmides osalenute arv on viimastel aastatel vähenenud: kui 1995. aastal osales erinevates programmides üle 16 000 inimese, siis 2002. aastal ainult ligi 11 000. Selle üheks põhjuseks on asjaolu, et koolituse hinnad on suurenenud kiiremini kui koolituse korraldamiseks eraldatud rahalised vahendid. Lisaks lõpetati 2001. aastast hädaabitööde finantseerimine riigieelarvest, mistõttu langes nimetatud meetmes osalenute arv 4177-lt 2000. aastal ainult 125 inimeseni 2001. aastal ja 453. inimeseni 2002. aastal. Kokku moodustasid 2002. aastal aktiivse tööpoliitika meetmetes osalenud 22,9% registreeritud töötutest ja 16,5% töötõu-uuringu töötutest.

Kõige olulisem ATP meede nii kulutuste kui osalejate arvu poolest on Eestis läbi aastate olnud tööturukoolitus, kus näiteks 2002. aastal osales 90% kõikidest ATP meetmetes osalenutest. Koolitusele järgnesid 2002. aastal osalejate arvu poolest hädaabitööd (4,1%), ettevõtluse stardiraha (3,4%) ja palgatoetus töötandjale (1,9%). Seega on aktiivne tööpoliitika Eestis üsna ühekülgne, toetudes põhiliselt tööturukoolitusele.

### **Uurimismetoodika**

ATP tulemuslikkuse hindamiseks kasutatakse töös nii lihtsat võrdlevanalüüsi kui ka kaasaegseid statistilisi meetodeid (lineaarne regressioonanalüüs, statistiline sobitamine). Viimatinimetatud meetodite idee seisneb selles, et programmis osalenute (osalusgrupp) hilisemat tööturuseisundit võrreldakse sarnaste tunnustega (sugu, vanus, haridustase, elukoht jne) programmis mitteosalenutega (võrdlusgrupp). Erinevus kahe grupi tulemuses ongi programmi mõju. Nimetatud meetod võimaldab eristada üksnes programmis osalemise mõju töötü edasisele tööturuseisundile ja palgale. Seevastu näiteks pärast programmis osalemist tööturukandunute osakaal näitab programmi keskmist tulemust, mitte aga programmi otsest mõju. Sarnast metoodikat kasutatakse ATP tulemuslikkuse hindamisel ka mujal maailmas.

Lisaks viiakse töös läbi tööturukoolituse kulu-tulu analüüs ning vaadatakse küsitluses osalenute endi hinnanguid programmide tulemuslikkuse osas.

### **Andmed**

Töös kasutatakse 2002. aasta sügisel läbi viidud küsitluse andmeid. Küsitluse käigus intervjueriti inimesi, kes 2000. aastal olid osalenud kas aktiivse (tööturukoolitus, ettevõtlustoetus, palgatoetus) või passiivse (töötü abiraha) tööpoliitika meetmetes ning selgitati välja nende tööturualane tegevus alates 2000. aasta jaanuarist kuni 2002. aasta septembrini.

Küsitluse üldkogumi moodustasid kõik 2000. aastal aktiivsete või passiivsete tööturumeetmetega hõlmatud isikud. Loendi<sup>4</sup> moodustamiseks kasutati Tööturuameti töötute andmebaasi. Tehnilistel põhjustel tuli üldkogum piiritleda nelja piirkonnaga, mis olid andmebaasidega kõige paremini kaetud: Tallinna linn, Ida-Viru, Tartu ja Viljandi maakond. Viljandi maakonnast oli kaetud ligikaudu 80%, ülejäänud piirkonnad olid uuringusse täielikult hõlmatud.

Kokku elab ülal nimetatud piirkondades ligi 60% Eesti tööealisest rahvastikust ja töötutest. 2000. aastal elas neis piirkondades 68% esmakordselt registreeritud töötutest, 60% töötü abiraha saanutest, 53% tööturukoolitusel osalenutest ja 87% tööturutoetust (töötule) saanutest. Piirkondade näol on esindatud kõrge töötuse tasemega Ida-Viru maakond, keskmise tasemega Viljandi maakond ja madala töötusega Tartu maakond ning Tallinna linn, mille tööturu olukord erineb tunduvalt muu Eesti omast. Seega oli uuringus esindatud üle poole kogu Eesti registreeritud töötutest ja piisavalt varieeruva tööturu situatsiooniga piirkonnad, mistõttu võib saadud tulemusi üldistada kogu Eestile.

Tööturuameti andmebaasidest tehtud päringute tulemuseks 2000. aastal aktiivsetes meetmetes hõlmatud isikute või töötü abiraha saanud isikute kohta saadi 22 635 kirjet, mis oli aluseks valimi moodustamisel. Loendis olnud inimestest osales aktiivsetest tööturumeetmetest 2121 inimest:

---

<sup>4</sup> Nimekiri üldkogumisse kuuluvatest isikutest, mille moodustamiseks kasutati Tööturuameti töötute andmebaasi.

tööturukoolitust sai 1968 inimest ja tööturutoetust 153 inimest. Ülejäänud loendis olnud said ainult töötü abiraha.

Valimi moodustamisel lähtuti uuringu eesmärgist võrrelda aktiivse tööpoliitika meetmetes osalenud ja mitteosalenud inimeste hilisemat tööturuseisundit. Valimi suuruseks loendist võeti 3024 inimest (vt tabel), kellest aktiivsetes meetmetes osales 1013 ja võrdlusgrupi moodustasid 2011 inimest, kes olid hõlmatud ainult passiivsete meetmetega. Aktiivsetes tööturumeetmetes osalenutest võeti valimisse kõik tööturutoetust saanud inimesed (153), tööturukoolituses osalenutest lülitati süstemaatilise valiku teel valimisse 860 inimest (44%). Võrdlusgrupp võeti suuremana, et tagada aktiivsetes meetmetes osalenutele sarnaste inimeste leidumine. Kuna koolituses kui peamises aktiivses meetmes osalenute soo-vanusjaotus erines tunduvalt vastavast jaotusest abiraha saajate hulgas, järgiti parema võrdlusgrupi saamiseks võrdlusgrupi moodustamisel koolitusel osalenute elukohta ja soo-vanusjaotust. Selleks jaotati töötü abiraha saajad elukoha, soo ja vanuse järgi 8 kihti. Igas kihis rakendati erinevaid kaasamistõenäosusi. Aktiivsemalt osalesid koolituses Lõuna-Eestis elavad alla 40-aastased naised, kellest on valimisse võetud iga neljas. Väikseim valimisse sattumise tõenäosus oli 40-aastastel ja vanematel meestel

### Valimi moodustamine

	Registreeritud töötud piirkonnas 2002.a.	Valim	Küsitletud	Vastamismäär
Osalesid ATP-s	2121	1013	637	63%
Tööturukoolitus	1968	860	540	
Stardiabi	101	101	64	
Palgatoetus	52	52	33	
Ei osalenud ATP-s – võrdlusgrupp	20170	2011	1202	60%
<b>Kokku</b>	<b>22292</b>	<b>3024</b>	<b>1839</b>	<b>61%</b>

Küsitlusest võttis osa 1839 (61%) valimisse sattunud isikutest. Kõige suurem oli osalemine Viljandi maakonnas (81,7%) ja madalaim Tallinna linnas (52,2%). Ida-Virumaal oli vastamismäär 78,2% ning Tartumaal 64,8%. Küsitlusvõrgu hinnangul oli suure väljalangevuse põhjusteks Tallinnas ja Tartu maakonnas valimi aluse ehk Tööturuameti andmebaasi madal kvaliteet ja küsitletavate kontingent. Töötud on sageli riigi poliitikas pettunud ja ei soovi uuringutes osaleda. Samas oli kao osakaal eri sotsiaaldemograafilistes gruppides sarnane, mistõttu ei mõjuta see ilmselt tulemusi.

Kolmandik väljalangemistest oli põhjustatud valimi aadressosa ebatäpsusest. Veerandi moodustas respondentidega kontakteerumise ebaõnnestumine korduvatest külastustest hoolimata. Suur osatähtsus oli ka keeldumistel (19%), mis näitab küsitletavate soovimatust teha koostööd.

### Järeldused

#### Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkus Eestis

- ATP tulemuslikkuse hindamise eelduseks on kvaliteetse andmebaasi olemasolu. Tööturuameti töötute andmebaas (2002. aasta suve seisuga) on keerukas, raskesti kasutatav ja selles sisalduv info on puudulik.
- Ökonomeetiline analüüs näitab, et aktiivne tööpoliitika Eestis on tulemuslik:
  - koolituses osalenutel on võrreldes mitteosalenutega aasta peale koolituse lõppemist ca 7% suurem töötamise tõenäosus ja kahe aasta möödudes ca 15% suurem töötamise tõenäosus.

- ettevõtlustoetust saanutel on töötamise tõenäosus ligi kaks aastat peale toetuse saamist suurem ca 25%.
- palgatoetuse kohta saab samuti välja tuua positiivse mõju, vähene andmehulk ei võimalda siiski välja pakkuda täpset hinnangut. Tuginedes eelpool toodud analüüsile on tegu suurusjärguga 20%.
- järelduste tegemiseks erinevate sihtgruppide osas on valim liiga väike. Siiski viitavad tulemused sellele, et ATP programmidest saavad enam kasu eestlastest naised, pigem vanemad ning üldkeskhariduse või kuni põhiharidusega inimesed.
- aktiivne tööpoliitika ei avalda oluliselt mõju tulevasele palgale.
- Kuna aastatel 2000-2002 on Eesti majandus ja tööhõive üldiselt kasvanud, võib aktiivsete meetmete keskmine mõju olla mõnevõrra väiksem.
- Kulu-tulu analüüs näitab, et koolituse puhul on tegemist kulu-tulusa aktiivse tööturuprogrammiga niisuguses mastaabis nagu seda korraldati 2000. aastal ja niisugustes majandustingimustes nagu valitsesid aastatel 2000.-2002. Tulude-kulude suhe on 3, mis tähendab, et iga koolitusse pandud kroon toob tagasi 3 krooni.
- Eesti ATP tulemuslikkuse hinnangud on võrdlemisi sarnased teistes siirderiikides (Tšehhi, Poola, Ungari ja Bulgaaria) läbiviidud uuringute tulemustega.
- Küsitluses osalenute hinnangud kinnitavad ökonomeetrilise analüüsi tulemusi:
  - 67% vastanutest leiavad, et kursustel osalemine suurendas nende väljavaateid tööd leida. Neist omakorda töötas 2002. aasta septembris 68%. Nendest inimestest, kes vastasid, et kursus ei suurendanud väljavaateid tööd leida, töötas 2002. aasta septembris 56% (erinevus 12 protsendipunkti). Seega võib arvata, et ökonomeetrilise analüüsi tulemusena leitud hinnangud koolituse mõjust (7-15%) on usaldusväärsed.
  - peamiste põhjustena miks kursustel osalemine ei suurendanud väljavaateid tööd leida tuuakse välja töökohtade puudus (ca 26% juhtudest), kursuste ebapiisavus (22%), praktika vähesus (13%) ja teise töö leidmine või kursuse mittesobimine (11%).
  - ligi viiendikul koolitust saanutest nõuti töökohta olemasolu. Koolitusel mitteosalemise põhjusena tõid nõutud töökohta puudumise välja ligi 9%. Seega toimub tööhõiveametites vähemalt osaline aktiivsemate töötute väljaselekteerimine tööturukoolituse jaoks, mis vähendab töös leitud ATP enda mõju. Eri riikide kogemused näitavad, et ATP peaks olema suunatud just nendele inimestele, kellel on töö leidmisega kõige suuremad raskused. Koore riisumise tõttu võivad osalejate ringist välja jääda need, kellel koolitust kõige enam vaja oleks.
  - peamisena põhjusena, miks koolituses ei osaletud nimetati ligi pooltel juhtudel, et kursusi ei võimaldatud. Tulemus viitab sellele, et nõudlus koolituse järele on suurem koolitusvõimaluste pakkumisest.
  - palgatoetust saanutest vastas samuti enamus (64%), et antud ettevõttes töötamine suurendas nende edasisi töötamisvõimalusi.
  - Stardiabi saanud leidsid, et stardiraha (10 000 EEK-i) oli liiga väike. Enamikel juhtudel kattis stardiraha alla poole ettevõtte alustamisega seotud kuludest.
  - Stardiabi saanud olid rahul Tööturuameti poolt korraldatud äriplaani koostamise kursustega. Enamus kursustel osalenutest leidsid, et nad said kursustelt, mida nad ootasid.

## **Eesti aktiivne tööpoliitika rahvusvahelises kontekstis**

- Võrreldes nii OECD riikide, Euroopa Liidu liikmesriikide kui ka teiste kandidaatriikidega on Eestis kulutused ATP-le väga madalad moodustades vaid 0,08% SKP-st. Selle näitaja osas on Eesti nimetatud riikide hulgas viimane.
- Võrreldes OECD riikidega on aktiivse tööpoliitika struktuur Eestis üsna ühekülgne – suurem osa kulutustest läheb tööturukoolituse ja riigi tööhõivetalituste finantseerimiseks, teistele meetmetele kulutatakse marginaalselt.
- Liitumisel Euroopa Liiduga peab Eesti lülituma Luksemburgi protsessi, mis tähendab tööhõive tegevuskavade koostamist ja rakendamist vastavalt Euroopa Tööhõivestrateegiale. Vaadates siiani Eestis koostatud Tööhõive tegevuskavasid võib järeldada, et Eesti tööpoliitika on mõnes osas alles kujunemisjärgus ning tööhõive tegevuskavade koostamine ja rakendamine liitumisjärgselt on keerukas ülesanne.
- Luksemburgi protsessi lülitumine nõuab eri ministereeriumite ja sotsiaalpartnerite koostööd, mistõttu on oluline kokkuleppida Tööhõive tegevuskava koostamise protsessis ja rakendamise koordineerimises.
- Vastavalt Riiklikus Arengukavas planeeritud Euroopa Sotsiaalfondi rahaliste vahendite lisandumise tulemusena aktiivsele tööpoliitikale suureneks kulutuste tase aktiivsetele meetmetele Eestis hinnanguliselt ca 0,18%-ni SKP-st, mis on endiselt madal võrreldes OECD ja EL riikide keskmiste näitajatega. Samas suureneks planeeritud rahaliste vahendite lisandumise tulemusena aktiivsele tööpoliitikale tehtavad kulud rohkem kui kaks korda, mistõttu võib nende tulemuslik kulutamine olla keeruline.

## **Tööturu ja tööpoliitika olukord Eestis**

- Hõive muutused majandussektorite vahel toimusid Eestis võrreldes Euroopa Liidu ja Jaapaniga rohkem kui kolm korda lühema perioodi jooksul: kui Eestis võtsid vastavad muutused aega 5 aastat, siis Euroopa Liidus ja Jaapanis kulus selleks 15 aastat. Riik ja inimesed polnud nii kiireteks muudatusteks valmis: sotsiaaltagatiste ja ümberõppe süsteem oli puudulik ning inimeste oskused ja psühholoogiline valmisolek kohanemiseks uue tööturu olukorraga ebapiisav.
- Võrreldes Euroopa Liidu näitajatega 2002. aastal, on Eesti tööhõive määr 2,5 protsendipunkti võrra madalam (vastavalt 64,2% ja 61,7%) ning töötuse määr 3 protsendipunkti võrra kõrgem (vastavalt 7,6% ja 10,5%). Et saavutada Euroopa Liidu tööhõive eesmärke, peaks Eestis tööhõive määr suurenema 2010. aastaks ligi 8 protsendipunkti võrra, naiste hõive määra osas on 2010. aastaks vajalik ligi 3 protsendipunktiline tõus. Seevastu vanemaalase töötajate (55-64) hõivemäär ületas 2002. aastal ELi eesmärki 2010. aastaks 1 protsendipunkti võrra.
- Tulenevalt Eesti tööturu olukorrast on vajalik mitmekesiste ATP programmide olemasolu, mis vastaksid erinevate sihtgruppide vajadustele võimalikult hästi. Eestis on töötus kõrgem meeste hulgas, samas on naiste hulgas rohkem mitteaktiivseid. Vanusegruppides on töötuse määr kõige kõrgem noorte hulgas, kuid absoluutarvudes on kõige rohkem töötuid keskmises vanusegrupis (25-49). Vanemas vanuserühmas on töötuse määr küll kõige madalam, kuid samas on selles grupis madalaim hõive määr ja suurim mitteaktiivsete osakaal. Töötuid on rohkem mitte-eestlaste hulgas. Ligi pooled töötutest on pikaajalised töötud.

## **OECD riikide kogemus ATP tulemuslikkuse hindamisel**

- Enamasti hinnatakse ATP tulemuslikkust mikrotasandil (ATP mõju indiviidile) ning empiirilistes uuringutes antud soovitused ATP tulemuslikkuse suurendamiseks põhinevad mikrotasandi uuringutel. Makrotasandi uuringute (ATP mõju tööpuudusele ja reaalpalkadele ehk üldise tasakaalu efektid) põhiprobleemiks on nende statistiliselt ja ökonomeetriselt raske teostatavus, mistõttu on makrotasandi uuringuid suhteliselt vähe.

- OECD riikide kogemus näitab, et suuremahulised ATP programmid on ebaefektiivsed, kõige paremini töötavad hästi suunatud (vastavalt sihtrühma, tööandja ja tööturu olukorra vajadustele) programmid.
- ATP on vaid üks osa tööpoliitika meetmetest ning suudab aidata suhteliselt väikest osa töötutest. Samas on tegemist olulise tööpoliitika osaga, mille tulemuslikkuse eelduseks on programmide regulaarse monitooringu ja hindamissüsteemi olemasolu. Hoolikalt kujundatuna võib ATP olla tulemuslikuks vahendiks teatud riskigruppide tööturule toomisel.
- ATP tulemuslikkuse eelduseks on programmis osalejate huvi programmist enesest, mitte aga programmis osalemine eesmärgiga täita töötushüvitise saamiseks vajalik kvalifikatsiooniperiood.
- Kõige tulemuslikum ja vähemkulukam ATP programm on tööotsingualane abi, sh tööotsingualase tegevuse kontrollimine ja nõustamine. Üldiselt on leitud, et töötusperioodi algul tuleks lasta töötul ise aktiivselt tööd otsida ning sekkuda tuleks teatud aja möödudes. Samas ei pruugi nimetatud programm töötada pikaajaliselt töötute ja noorte puhul.
- Tööturukoolituse tulemuslikkuse osas tulemused varieeruvad. Üldiselt leitakse, et kõige tulemuslikumad on väikesemahulised ja hästi suunatud programmid, milles arvestatakse nii osalejate, tööandja kui tööturu vajadustega ning mille üheks osaks on koolitus töökohal. Kõige tulemuslikum on koolitus naiste ja kõige vähemtulemuslik noorte jaoks.
- Stardiabi töötutele ettevõtlusega alustamiseks on tulemuslik ainult väikese osa töötute jaoks, kelleks on kõrgema haridustasemega keskeas mehed. Edukamaks on osutunud programmid, milles pakutakse lisaks rahalisele toetusele ka intensiivset nõustamist.
- Palgasubsiidiumid erasektori tööandjale on suhteliselt ebaefektiivne ATP meede, kuid võib olla väga tulemuslik kombineerituna teiste ATP meetmetega ja teatud riskigruppide (pikaajaliselt töötud, noored) tööerakendamiseks. Seetõttu kasutatakse antud meetet ka OECD riikides suhteliselt palju. Antud meetme rakendamisel tuleb ka kontrollida, et subsiidiumi saanud tööandja saanud toetust ei kuritarvitaks.
- Avalikud tööd on suhteliselt ebaefektiivne ATP vahend, kuid võivad olla kasulikud pikaajaliselt töötute aktiveerimiseks ja tööharjumuse tekitamiseks.
- Programmide tulemuslikkust on võimalik suurendada kombineerides erinevaid ATP meetmeid, nt stardiabi, nõustamine, koolitus.
- Eri riskirühmadest on kõige keerukam aidata noori töötuid, kuna sageli on tegemist puuduliku haridustasemega noortega, kel puudub õppimise vastu huvi ning keda lühiajaline koolitus ei suuda ka aidata. Seetõttu soovitatakse noorte töötuse ennetamiseks sekkuda võimalikult vara, st tegelda koolisüsteemis intensiivselt õpilasega, keda ähvardab koolist väljalangemine ja tema vanematega.
- ATP pakkumisel ja rakendamisel on keskne roll riigi tööhõiveametitel, mistõttu tuleb jälgida, et süsteemis oleks piisavalt ressursse (nii rahalisi kui inimressursse) kvaliteetsete teenuste pakkumiseks.

## Soovitused

Tuginedes töös teostatud analüüsi tulemustele, esitavad autorid neli peamist soovitusi.

- 1) Esiteks, toetudes käesoleva uuringu tulemustele, soovitavad autorid laiendada ATP programme ning neid täiendavalt finantseerida. Lisaks olemasolevatele programmidele võiks täiendavalt rakendada eri riskigruppidele (sh noored, pikaajaliselt töötud, eakad, puuetega inimesed) mõeldud programme. ATP programmide laiendamisel tuleks lähtuda nii programmide tulemuslikkusest kui ka eri riikide kogemustest ATP kujundamise osas, arvestades sealhulgas, et programmid ei tohiks olla ka liialt suured

ning ATP ei pruugi olla tulemuslik kui piirkonnas puudub tööjõunõudlus. Täiendavalt vajab analüüsimist tööhõiveametite kohustuste ja olemasolevate ressursside vastavus.

- 2) Teiseks soovivad autorid hinnata ATP tulemuslikkust regulaarselt ning kohandada programme vastavalt tulemustele. See tähendab nii ATP regulaarse monitooringusüsteemi ülesehitamist Tööturuameti sees (eesmärgi määramine igale programmile, vastava tulemusindikaatori leidmine ning programmide tulemuslikkuse jälgimine maakondade ning programmide lõikes) kui ka programmide tulemuslikkuse hindamist sarnaselt käesolevale uuringule (statistiline hinnang programmide mõju kohta).
- 3) Kolmandaks, aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse hindamise eelduseks on kvaliteetsete andmete olemasolu ehk teisisõnu, kui lähteandmed on viletsad, pole ka usaldusväärset analüüsitulemust loota. Seetõttu soovivad autorid parandada Tööturuameti registreeritud töötute andmebaasi kvaliteeti. Konkreetsed soovitusel selles osas on esitatud Tööturuametile. Teisalt on usaldusväärse info saamiseks programmide tulemuslikkuse osas oluline eri registriandmete ühendamise võimalus. Tööturuameti ja Sotsiaalkindlustusameti andmete ühendamine oleks kulu-efektiivsem kui järelküsitluse korraldamine, võimaldaks saada täielikuma pildi programmide mõjust ning jälgida ATP mõju pikaajaliselt. Põhjamaades kasutatakse tööpoliitika ja sotsiaaluuringute tegemiseks registripõhiseid andmeid, mis võimaldavad inimeste sotsiaalmajanduslikke tegevusi jälgida juba alates 1970ndatest. Registrid on omavahel seotud ja neid on võimalik kombineerida rahvaloenduse andmetega ja teiste küsitlusuuringutega. Eestis pole siiani eri andmebaaside sidumine mitmete tehniliste ning andmekaitse probleemide tõttu võimalik olnud.