

**Poliitikauuringute Keskus PRAXIS**

**AKTIIVSE TÖÖPOLIITIKA  
TULEMUSLIKKUSE  
ANALÜÜS EESTIS**

**Reelika Leetmaa**

**Andres Võrk**

**Raul Eamets**

**Kaja Sõstra**

Tallinn 2003

© Poliitikauuringute Keskus PRAXIS 2003  
Estonia pst. 3/5, 10143 Tallinn  
Tel (372) 640 9000; [www.praxis.ee](http://www.praxis.ee)

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS on sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus (*think tank*), mille eesmärgiks on toetada analüüsile, uuringutele ning osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

Raamat on valminud Open Society Institute'i ja Sotsiaalministeeriumi toetusel.

Keeletoimetaja: Ingrid Palgi

ISBN 9949-10-203-0

## EESSÕNA

Viimase kümne aasta jooksul on Eestis peamine rõhk kulunud poliitikate ja programmide väljatöötamisele ja nende rakendamisele. Loogiliselt jätkuks on nüüd hinnata, kas kavandatu on saavutanud oma eesmärgid. Oma kolmeaastase tegevuse jooksul on Poliitikauuringute Keskus PRAXIS püüdnud oma uuringutega aidata kaasa analüüsil põhineva poliitikakujundamise kultuuri kujundamisele tänases Eestis. Üheks meie kõige olulisemaks uurimisvaldkonnaks on senini olnud töö- ja sotsiaalpoliitika. Kui eelmisel kevadel esitletud uuring “Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele” käsitles passiivseid tööturumeetmeid, siis käesolev uurimus keskendub aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüsile Eestis.

Analüüs on Eestis esimene omalaadsete seas ning annab hea võimaluse hinnata, kui efektiivselt on toimunud programmid, mille eesmärgiks on aidata töötutel tööturule naasta. Meie huviks oli ka vaadata, kas rakendatud meetmete ja programmide tulemuslikkus on üldse mõõdetav, millised analüüsimeetodid on hindamiseks sobivaimad ja kas analüüsiks vajalikud andmed on kättesaadavad ning kvaliteetsed. Uuring annab hea ülevaate teiste riikide kogemustest aktiivsete tööturumeetmete rakendamisel ning ühtlasi ka teadmise, et Eesti kulutab nii arenenud riikidest kui ka Kesk- ja Ida Euroopa siirderiikidest aktiivsetele tööturumeetmetele kõige vähem vahendeid. Töö peamine järelendus on, et uuritud ajavahemikul olid aktiivse tööpoliitika meetmed tulemuslikud ning riigi kulutused sellele tasuvad end igati ära.

Poliitikate ja programmide mõju hindamiseks ajas peab nii hindamine kui programmiliste eesmärkide ja tegevuste kohandamine toimuma regulaarselt ja teadlikult. Loodetavasti on käesolevas uurimustöös loodud teadmine ja kogemused heaks baasiks edasisele arutelule avalikus sektoris, kuidas mõõta konkreetsete programmide ning poliitikate rakendamise tulemuslikkust ja mõju erinevates sektorites.

Head lugemist soovides,



**Ruta Kruuda**  
Direktor  
Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

# LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva uurimistöö põhieesmärgiks on hinnata aktiivse tööpoliitika (tööturukoolitus, tööturutoetus töötule ja tööturutoetus tööandjale) tulemuslikkust Eestis. Lisaks annab töö ülevaate eri riikide kogemustest aktiivse tööpoliitika (ATP) osas ning tutvustab ATP tulemuslikkuse hindamisel kasutatavaid meetodeid. Töös kasutatakse Tööturuameti registri ning Statistikaameti küsitajate võrgu poolt 2002. aasta augustis-septembris läbi viidud töötute järelküsitluse andmeid. Küsitluse käigus intervjueriti 1839 varem töötuna registreeritud isikut, kelle vastuste põhjal 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 võrdlev-analüüsi, statistilisi ja ökonomeetrisi meetodeid (lineaarne regressioonanalüüs, statistiline sobitamine), kulu-tulu analüüsi kui ka osalejate endi hinnanguid.

Töö tulemuste põhjal võib öelda, et aktiivne tööpoliitika Eestis on tulemuslik: analüüs näitab, et osalemine tööturukoolituses suurendab hilisemat töötamise tõenäosust ajas 7-15% võrra; kulu-tulu analüüsist selgub, et tööturukoolitus on kulu-tulus: iga koolitusse pandud kroon toob ühiskonnale 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 administratiivne suutlikkus.

Teiseks rõhutavad autorid, et ATP tulemuslikkust tuleb hinnata regulaarselt ning programme vastavalt hindamistulemusle kohandada. Seetõttu tuleb luua ATP regulaarse monitooringu süsteem, mis võimaldaks 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 töö 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 pikaajaliselt jälgida ATP mõju ning oleks kuluefektiivsem kui küsitluste läbiviimine.

# SISUKORD

EESSÕNA .....	3
LÜHIKOKKUVÕTE .....	4
SISSEJUHATUS .....	9
<b>AKTIIVSE TÖÖPOLIITIKA (ATP) OLEMUS .....</b>	<b>11</b>
1.1. Aktiivse tööpoliitika kontseptsioon .....	11
1.2. Kulutused aktiivsele tööpoliitikale OECD riikides .....	13
1.3. Aktiivne tööpoliitika Euroopa Liidus .....	15
1.4. Kokkuvõte .....	20
<b>AKTIIVSE TÖÖPOLIITIKA TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE JA ÜLEVAADE VARASEMATEST EMPIIRILISTEST UURINGUTEST .....</b>	<b>23</b>
2.1. Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse hindamine .....	23
2.1.1. Programmi tegevuse monitooring .....	24
2.1.2. Programmi mõju leidmine .....	27
2.2. Ülevaade empiirilistest uuringutest OECD riikides .....	28
2.3. Ülevaade empiirilistest uuringutest siirderiikides .....	33
2.4. Kokkuvõte .....	35
<b>AKTIIVNE TÖÖPOLIITIKA EESTIS .....</b>	<b>37</b>
3.1. Ülevaade Eesti tööturu arengutest .....	37
3.2. Aktiivset tööpoliitikat reguleeriv seadusandlus Eestis .....	41
3.3. Ülevaade riigi tööturuasutustest .....	43
3.4. Aktiivse tööpoliitika areng Eestis .....	44
3.5. Kokkuvõte .....	47
<b>EESTI AKTIIVSE TÖÖPOLIITIKATULEMUSLIKKUSE ANALÜÜS .....</b>	<b>49</b>
4.1. Ülevaade analüüsi meetodist .....	49
4.2. Küsitluse kirjeldus .....	50
4.3. Tööpoliitika meetmetes osalemine .....	52
4.4. Aktiivse tööpoliitika meetmete mõju analüüs .....	53
4.4.1. Aktiivse tööpoliitika meetmete kogumõju .....	53
4.4.2. Aktiivse tööpoliitika meetmete puhasmõju .....	57
4.4.3. Aktiivse tööpoliitika meetmete kogumõju ja puhasmõju: kokkuvõte .....	65
4.5. Tööturukoolituse kulu-tulu analüüs .....	66
4.6. Aktiivse tööpoliitika meetmete tulemuslikkus küsitletute hinnangul .....	69
4.7. Tulemuste ja järelduste võrdlus varasemate uurimustega .....	74
4.8. Kokkuvõte .....	75
JÄRELDUSED .....	77
SOOVITUSED .....	81
KIRJANDUS .....	85
LISA 1. Tööpoliitika programmide arv EL liikmesriikides ja Eestis .....	89
LISA 2. Aktiivse tööpoliitika võimalik mõju ja olulisemad küsimused .....	90
LISA 3. Ökonomeetrilise analüüsi tabelid .....	92
LISA 4. Kulu-tulu analüüsis kasutatud valemid .....	94
LISA 5. Küsitluse korraldus .....	95
SUMMARY .....	103
AUTORITEST .....	108

# TABELITE LOETELU

Tabel 1.1.	Kulutused aktiivse tööpoliitika meetmetele OECD riikides ja Eestis 1999. aastal (% kogukulutustest aktiivsele tööpoliitikale) .....	14
Tabel 2.1.	Tegevusindikaatorid vastavalt eesmärkide hierarhiale Ungaris .....	26
Tabel 2.2.	Näited tööotsingulase abi tulemuslikkuse hindamiseks läbiviidud uuringutest .....	29
Tabel 2.3.	Näited tööturukoolituse tulemuslikkuse hindamiseks läbiviidud uuringutest .....	30
Tabel 2.4.	Näited stardiabi efektiivsuse hindamise uuringutest .....	31
Tabel 2.5.	Näited palgasubsiidiumi tulemuslikkuse hindamise uuringutest .....	32
Tabel 2.6.	Näited avalike tööde tulemuslikkuse hindamise uuringutest .....	33
Tabel 2.7.	Ülevaade aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse uuringutest KIE riikides .....	34
Tabel 3.1.	Tööhõive eesmärgid Euroopa Liidus ja Eesti ning Euroopa Liidu keskmised tööhõive näitajad 2002. aastal .....	39
Tabel 3.2.	Tööturu põhinäitajad (rahvastik vanuses 15-64) .....	39
Tabel 3.3.	Tööhõiveametite töökoormus maakondade lõikes 2002. aastal .....	44
Tabel 3.4.	Kulutused tööpoliitikale Eestis aastatel 1993-2001 .....	45
Tabel 3.5.	Aktiivse tööpoliitika programmides osalenute arv aastatel 1995-2002 .....	45
Tabel 3.6.	2001. aastal stardiraha saanud töötud enamlevinud tegevusalade järgi .....	47
Tabel 4.1.	Küsitlusele vastanud inimeste osalemine meetmetes küsitluse vastuste ja tööturuameti info põhjal .....	52
Tabel 4.2.	ATP meetmes osalemise võrdlus küsitlusandmete ja tööturuameti registriandmete järgi .....	52
Tabel 4.3.	ATP meetmete mõju töötamise tõenäosusele 2002. aasta septembris meetmete kaupa .....	55
Tabel 4.4.	ATP mõju netopalgale küsitlusandmete põhjal 2002. aasta septembris meetmete kaupa tingimusel, et meede lõppes 2000. aasta detsembriks .....	57
Tabel 4.5.	Meetmetes osalemise seos sotsiaaldemograafiliste näitajatega .....	57
Tabel 4.6.	Koolituses osalemise mõju töötamise tõenäosusele 2002. aasta septembris sotsiaaldemograafiliste gruppide lõikes, tingimusel, et koolitus oli lõppenud enne 2000. aasta detsembrit .....	58
Tabel 4.7.	Lineaarne tõenäosusmudel selle kohta, et inimene töötas 2002. aasta septembris, tingimusel, et meede oli lõppenud 2000. aastal .....	59
Tabel 4.8.	Lineaarne palgamudel 2002. aasta septembris palga kohta tingimusel, et meede oli lõppenud 2000. aastal .....	61
Tabel 4.9.	Lineaarne palgamudel 2002. aasta septembris ainult töötavate inimeste palga kohta tingimusel, et meede oli lõppenud 2000. aastal .....	62
Tabel 4.10.	ATP meetmete mõju töötamise tõenäosusele ja netopalgale 2002. septembris tingimusel, et meede oli lõppenud 2000. aastal, kasutades sobitamist ( <i>propensity score matching</i> ) .....	63

Tabel 4.11.	ATP meetmete mõju hinnangud erinevate hindamismeetodite puhul .....	65
Tabel 4.12.	Koolituse kulu-tulu analüüsi baasstsenaarium .....	66
Tabel 4.13.	Koolituse oodatav nüüdisväärtus osalenu kohta .....	67
Tabel 4.14.	Koolituse oodatava nüüdisväärtuse sõltuvus mõju suurusest ja kestusest .....	68
Tabel 4.15.	Kursustel osalemise initsiatiiv ja õpestipendiumi saamine .....	69
Tabel 4.16.	Tööturukoolituses mitteosalemiste põhjuste jaotus juhul, kui kursust pakuti või uuriti ise koolitusel osalemise võimalust .....	70
Tabel 4.17.	Kursustel osalenute vastus küsimusele "Kas kursusel osalemine suurendas Teie väljavaateid tööd leida?" .....	70
Tabel 4.18.	Hinnang kursustel osalemisele ja tööturualane seisund 2002. aasta septembris .....	70
Tabel 4.19.	Vabas vormis antud vastuste grupeerimine selle kohta, miks kursustel osalemine ei suurendanud väljavaateid tööd leida .....	71
Tabel 4.20.	Koolituse korral töökoha olemasolu tõendi vajaduse olemasolu .....	71
Tabel 4.21.	Koolitusega rahuolu ja töökoha olemasolu vajalikkus .....	71
Tabel 4.22.	Kursuse tüüp ja hinnang kursustele (vastanute arv ja kaalumata osakaal antud ametiala sees) .....	72
Tabel 4.23.	Koolitusega rahuolu ja koolituse läbiviinud asutus .....	72
Tabel 4.24.	Kui suure osa oma äri alustamise kuludest kattis toetus? .....	73
Tabel 4.25.	Rahuolu Tööturuameti poolt korraldatud äriplaani koostamise kursustega .....	73
Tabel 4.26.	Palgatoetust saanute vastus küsimusele "Kas Teie arvates töötamine selles ettevõttes/asutuses suurendas Teie edaspidiseid tööleidmisvõimalusi?" .....	73
Tabel 4.27.	Eesti tulemuste võrdlus teiste siirderiikidega (tabelist 2.7.) .....	74
Tabel L1.1.	Tööpoliitika programmide arv EL liikmesriikides ja Eestis (2000) .....	89
Tabel L2.1.	Aktiivse tööpoliitika võimalik mõju ja olulisemad küsimused .....	90
Tabel L3.1.	Koolituse mõju leidmisel sobitamise aluseks oleva koolituses osalemise tõenäosuse hindamise tulemused logistilise mudeliga .....	92
Tabel L3.2.	Ettevõtlustoetuse mõju leidmisel sobitamise aluseks oleva ettevõtlustoetuse saamise tõenäosuse hindamise tulemused logistilise mudeliga .....	92
Tabel L3.3.	Sobitamise tulemusena tekkinud aktiivses meetmes osalenud grupi ja võrdlusgrupi demograafiliste tunnuste osakaalude ja keskmiste võrdlus .....	93
Tabel L5.1.	Loendi moodustamisel kasutatud Tööturuameti andmebaasi osad .....	95
Tabel L5.2.	Tööhõiveametite ja osakondade teeninduspiirkonnad ja andmebaasid .....	97
Tabel L5.3.	Abiraha saanud isikute jagamine kihtidesse .....	99
Tabel L5.4.	Aadresside kontrolli tulemused piirkonna järgi .....	100
Tabel L5.5.	Küsitluse tulemus piirkonna järgi .....	100
Tabel L5.6.	Väljalangemise põhjused .....	100
Tabel L5.7.	Kao kompenseerimine .....	102

# JOONISTE LOETELU

Joonis 1.1.	Kulutused aktiivsele tööpoliitikale OECD riikides ja Eestis 1999. a. (% SKP-st) .....	13
Joonis 2.1.	ATP programmide eesmärkide hierarhia ja tegevusindikaatorid .....	25
Joonis 2.2.	Programmi mõju hindamisel kasutatavad lähenemised .....	27
Joonis 3.1.	Muutused Eesti, Euroopa Liidu, Jaapani ja USA tööhõive struktuuris (% koguhõivest) .....	37
Joonis 3.2.	Hõive majanduse kolmes põhisektoris (rahvastik vanuses 15-69) .....	38
Joonis 3.3.	Tööhõiveametite paiknemine Eestis .....	43
Joonis 4.1.	Küsitluse skeem .....	51
Joonis 4.2.	ATPs osalemise ja tööturualase seisundi jaotus 2002. aasta septembris.....	54
Joonis 4.3.	Koolituses osalemise mõju töötamise tõenäosusele koos ligilähedase 95%-lise usaldusintervalliga.....	56
Joonis 4.4.	Koolituse mõju töötamise tõenäosusele koos ligilähedase 95%-lise usaldusintervalliga, arvestades teiste sotsiaaldemograafiliste tegurite mõju lineaarses tõenäosusmudelis.....	60
Joonis 4.5.	Koolituses osalemise mõju töötamise tõenäosusele koos ligilähedase 95%-lise usaldusintervalliga, kasutades sobitamist tõenäosuse alusel .....	64
Joonis L5.1.	Tööturukoolitusest osavõtt soo ja vanuse järgi .....	98
Joonis L5.2.	Tööturukoolitusest osavõtt soo ja elukoha järgi .....	98
Joonis L5.3.	Vastamismäärad soo ja vanusegrupi järgi .....	101
Joonis L5.4.	Vastamismäärad elukoha ja aktiivsetes meetmetes osalemise järgi .....	101



# SISSEJUHATUS

Eesti on siirdeperioodil teinud märkimisväärseid makromajanduslikke edusamme. Seda tõendab kõrge keskmine majanduskasv, suhteliselt madal inflatsioon, üldjuhul tasakaalus riigieelarve ning stabiilne rahapoliitika. Kõik need arengud on toonud Eestile positiivse maine Euroopa Liiduga liitumise kontekstis.

Vaatamata makromajanduslikule edule on valdkondi, kus kiire majanduskasv pole märkimisväärseid positiivseid tulemusi andnud ning mille arendamisel on riigi osa jäänud tagasihoidlikuks. Üheks selliseks valdkonnaks on tööturg ning selle toimimisele kaasaaitav tööpoliitika. Kuigi töötuse tase Eestis on juba 1995. aastast püsinud kõrge, on riigi kulutused tööpoliitikale olnud väga madalad. Näiteks suhtarvudes kulutatakse Eestis tööpoliitikale ligi 10 korda vähem kui Euroopa Liidus. Ka kandidaatriikidega võrreldes on kulutused tööpoliitikale Eestis madalaimad. Seevastu töötuse tase oli 2001. aastal Eestis kõrgem nii Euroopa Liidu liikmesriikide kui ka kandidaatriikide keskmistest näitajatest.

Euroopa Liidus on tööpoliitika üheks kõige olulisemaks majanduspoliitika valdkonnaks. Kui vaadata viimase 10-15 aasta EL-i tippkohtumiste temaatikat, siis on hõive ja tööpuuduse küsimused väheste eranditega alati päevakorras olnud. Amsterdami lepinguga (artikkel 127) muudeti hõive küsimused teiste poliitikate suhtes teatud mõttes ülimuslikeks: kõikide majanduspoliitiliste otsustuste puhul tuleb arvestada nende mõju tööhõivele. 1997. aastal kinnitati tööpoliitika arendamiseks Euroopa tööhõivestrateegia, mille kohaselt on liidu töö- ja sotsiaalpoliitika eesmärgiks täistööhõive saavutamine. Tööhõivestrateegia rakendamiseks koostavad liikmesriigid igal aastal tegevuskavad, mille põhjal Euroopa Komisjon hindab saavutatud tulemusi ning annab liikmesriikidele soovitusi tööturutsituatsiooni edasiseks parandamiseks. Eesti kõrge tööpuudus, senine vähene tähelepanu tööpoliitikale ja liitumissoov Euroopa Liiduga tingivad selle, et tööturu- ja tööpoliitika tähtsuse teadvustamine ja senisest põhjalikum analüüs on möödapääsmatu.

Tööpoliitika kujundamisel ja finantseerimisel on oluline teada, kuidas erinevad meetmed töötavad ning kui tulemuslik on juba rakendatud poliitika. Tööpoliitikana laiemas mõttes käsitletakse tööjõu maksustamise, tööseadusandluse, palgapoliitika, kollektiivsete läbi-rääkimiste, töotervishoiu ja -ohutuse, töötushüvitiste, aktiivse tööpoliitika ja tööturul võrdsete võimaluste loomisega seonduvaid teemasid. Iga nimetatud valdkond on olulise tähtsusega ning nende toimimise mõistmiseks on vajalik põhjalik analüüs, mis ei mahu ühe uuringu raamesse. Käesolevas töös lähtutakse tööpoliitika kitsamast definitsioonist, st tööpoliitikast rääkides peetakse silmas aktiivset (tööturuteenuste pakkumine töötutele) ja passiivset (töötushüvitiste süsteem) tööpoliitikat. Töö keskendub aktiivse tööpoliitika analüüsimisele tänases Eestis.

## Töö eesmärk

Käesoleva uuringu eesmärgiks on analüüsida aktiivse tööpoliitika (ATP) tulemuslikkust Eestis, anda ülevaade teiste riikide kogemustest ATP kujundamisel ja rakendamisel ning tutvustada erinevaid meetodeid ATP tulemuslikkuse hindamiseks. Aktiivse tööpoliitika käsitletakse tööotsingulase abi ja nõustamise pakkumist tööhõiveametite poolt, avalikke töid, tööturukoolitust, ettevõtluse stardiabi ning palgatoetust tööandjale väiksema konkurentsivõimega isiku töölerakendamiseks. Autorid hindavad kaasaegseid majandusanalüüsi meetodeid kasutades, kas aktiivse tööpoliitika meetmetes osalemine aitab inimestel paremini tööd leida või saada kõrgemat palka võrreldes nende töötutega, kes vastavates programmides ei osale.

Töös teostatud analüüs toetub 2002. aasta augustis-septembris läbiviidud küsitlusele, mille käigus intervjueriti 2000. aastal tööhõiveametites töötuna registreeritud inimesi, kes osalesid aktiivse tööpoliitika programmides või said töötu abiraha. Vastavalt isikuandmete kaitse seadusele võeti igalt küsitlaval kirjalik nõusolek andmete kasutamiseks käesolevas uuringus. Küsitluse valmistas ette Poliitikauuringute Keskus PRAXIS koostöös Tööturuametiga. Küsitluse välitööd viis läbi Statistikaameti küsitlajate võrk.

## **Töö ülesehitus**

Käesolev uurimus koosneb neljast peatükist. Esimeses peatükis vaadatakse aktiivset tööpoliitikat ning tööhõivestrateegiaid OECD-s<sup>1</sup> ja Euroopa Liidus. Põgusalt analüüsitakse antud peatükis ka Eesti tööpoliitika vastavust Euroopa tööhõivestrateegiale.

Teises peatükis tutvustatakse OECD riikides ja Kesk- ning Ida-Euroopa siirderiikides läbiviidud empiiriliste uuringute tulemusi ja antakse ülevaade aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse hindamise võimalustest. Eri riikides läbi viidud ATP tulemuslikkuse uuringud näitavad, et mitte alati pole aktiivne tööpoliitika olnud tõhus vahend töötuse leevendamisel. Tulemuslike programmide kujundamine on keerukas ülesanne, mis nõuab mitmete erinevate asjaolude arvestamist. Seetõttu on teiste riikide kogemuste tundmine ja nendega arvestamine väärtuslik info poliitikakujundajatele. Tuleb ka arvestada, et tulemuslik aktiivne tööpoliitika on küll oluline, kuid siiski ainult üks osa töö- ja majanduspoliitika meetmetest, mida vajatakse töötuse vähendamiseks.

Kolmas peatükk analüüsib aktiivse tööpoliitika ning selle toimimist reguleeriva seadusandluse arengut taasiseseisvusperioodil Eestis ja annab ülevaate riigi tööturuasutustest.

Neljandas peatükis hinnatakse aktiivse tööpoliitika tulemuslikkust Eestis, kasutades statistilisi ja ökonomeetrilisi meetodeid, kulu-tulu analüüsi ning küsitluses osalenute hinnanguid. Sarnast analüüsimetoodikat on kasutatud paljudes mujal maailmas läbiviidud analoogsetes uuringutes, mistõttu ka käesoleva töö tulemused on rahvusvaheliselt võrreldavad. Peatüki lõpus on võrreldud Eesti tulemusi sarnaste uurimustega teistes Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikides. Eestis on käesolev uuring esmakordne.

## **Tänuõnad**

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS tänab meeldiva koostöö eest Sotsiaalministeeriumi ja Tööturuameti. Töö autorite eriline tänu kuulub Tööturuameti spetsialist Ljudmilla Smirnovale, kes oli autoritele suureks abiks Tööturuameti andmebaasiga tutvumisel ja selle kasutamisel.

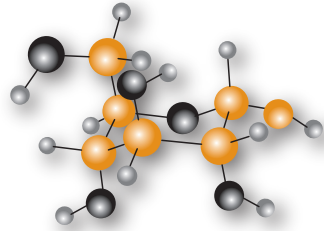
PRAXISe siiras tänu kuulub ka Eesti Statistikaametile, eelkõige küsitlajate võrgu osakonna juhataja Kai Tasujale, kes oli vastutav uuringu raames läbiviidud küsitluse välitööde korraldamise eest.

Täname ka Eesti Panga ja Tallinna Tehnikaülikooli seminaridel osalejaid, kes kommenteerisid käesoleva uuringu vahetulemusi ning aitasid seeläbi kaasa töö valmimisele.

Samuti täname kõiki neid inimesi, kes andsid oma panuse töö valmimisele, vastates töö autorite poolt koostatud küsitlusankvedile.

---

<sup>1</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development



# AKTIIVSE TÖÖPOLIITIKA (ATP) OLEMUS

## 1.1. Aktiivse tööpoliitika kontseptsioon

Hõive kasvu ja tööturule sisenemist toetavate meetmete kasutamine on hoogustunud OECD riikides ühes töötuse kasvuga pärast 1973. aastat. Hiljem hakati neid meetmeid nimetama ühtse terminiga “aktiivne tööpoliitika”<sup>2</sup> (OECD 1993). OECD defineerib aktiivset tööpoliitikat kui “meetmeid, mis aitavad töötutel ületada töö leidmisel tekkinud raskusi ning parandavad tööturu üldist funktsioneerimist” (OECD 1996).

OECD klassifikatsiooni kohaselt kuuluvad aktiivse tööpoliitika hulka järgmised meetmed<sup>3</sup> (OECD 1993):

- Riigi tööhõiveametid 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 tööpoliitika meetmetena defineeritakse töötushüvitisi ja ennetähtaegset vanaduspensioni (*Ibid* 1993).

Vastavalt Eurostati jaotusele võib välja tuua kaheksa kategooriat, mille alusel jagatakse Euroopa Liidu liikmesriikide aktiivse tööpoliitika kulutusi ja mille all omakorda on mitmeid alaprogramme (Eurostat 2000):

- 1) **Tööhõiveametite poolt tööturuteenuste osutamine (kategooria 0).** Tööturuteenusteks loetakse igasugust tegelemist töötuga, näiteks töötute registreerimine, isiku vajaduste ja eelistuste väljaselgitamine, nõustamine, vakantside arvestus. Samuti loetakse siia alla ka muud teenused, mis pole liigitatavad järgnevasse kategooriasse. Osades liikmesriikides on nimetatud kulud ära jagatud alaprogrammide vahel ja see rida on eelarves täitmata;
- 2) **Töövahendus ja nõustamine (kategooria 1).** Siia kategooriasse kuuluvad kutsenõustamine, individuaalne tegelemine töötutega, seminarid töötajatele, erinevad töötamise institutsionaalsed vormid (tööklubid, töökeskused jne). Erinevus üldistest teenustest (eelmine kategooria) seisneb peamiselt selles, et töötajajaga tegeldakse individuaalselt;

<sup>2</sup> Käesolevas töös kasutatakse mõisteid aktiivne tööpoliitika ja tööturuteenused sünonüümidena.

<sup>3</sup> Ülevaadet aktiivsest tööpoliitikast Eestis vt alapeatükkidest 3.2.-3.4.

- 3) **Tööturukoolitus (kategooria 2).** Tööhõiveametite poolt organiseeritud ümber- ja täiendõppe kursused, mis toimuvad kas ametis või siis vastavates koolitusinstitutsioonides (töökohal toimuv koolitus, kombineeritud koolitus koolitusasutuses ja töökohal ning spetsiaalsed programmid kutsehariduse praktikabaaside arendamiseks). Siia alla kuuluvad koolitusprogrammid erinevatele vanusegruppidele, koolitusstipendiumid, regioonides organiseeritavad kursused, kursused erinevatele sihtgruppidele (näiteks endised juhid jne), lisakoolitus neile, kes on lõpetanud kutseõppeasutuse jne;
- 4) **Töötajate rotatsioon, ajutised tööd (kategooria 3).** Seisneb täisajaga töötaja täielikus või osalises asendamises töötuga mingiks kindlaks perioodiks. Oluline on, et tegemist on töötaja ajutise töölt eemalolekuga, hiljem tullakse tööle tagasi. Eemaloleku põhjuseks võib olla näiteks enesetäiendamine, reeglina makstakse ajutise eemaloleku aja eest kompensatsiooni. Näiteks ajutine töölt eemalolek (*sabbatical leave*), töötute tööle integreerumine tööülesannete ümberjagamise läbi, osajaga töötajatele ajutiste toetuste maksmine;
- 5) **Hõive soodustamine (kategooria 4).** Mõeldud riskigruppi kuuluvate isikute (isikud, kellel on oht kaotada töö) töölevõtmise soodustamiseks või hõive säilitamiseks. Silmas peetakse nii ajutisi ja lühiajalisi (fikseeritud tähtajaga töölepingud) kui ka pikaajalisi ja püsivaid meetmeid (tähtajatud töölepinguid). Eelkõige suunatud erasektoris töötavatele ja tööle võetavatele isikutele;
- 6) **Erivajadustega inimeste töölerakendamine (kategooria 5).** Siia alla kuuluvad erivajadustega inimeste töölerakendamise toetamine nii regulaarsete (tavaliste) töökohtade loomise kui ka spetsiaalselt puuetega inimestele loodud töökohtade kaudu;
- 7) **Otsene töökohtade loomine (kategooria 6).** Täiendavate töökohtade loomine, reeglina avalikus sektoris, et rakendada pikaajalisi töötuid või teisi isikuid, kellel on probleeme tööturul kohanemisega. Töö iseloom on seotud kohaliku kogukonna (valla, linna) huvides töötamisega või üldiste sotsiaalselt kasulike tegevustega (näiteks hoolekande valdkonnas). Programmid võivad olla nii lühiajalised kui püsivad. Oluline on siinjuures põhimõte, et konkreetne töökoht ei oleks tekkinud ilma nimetatud tööpoliitiliste meetmete rakendamiseta (vt ka ptk 2.1.);
- 8) **Ettevõtlike toetus (kategooria 7).** Toetused töötutele ja teistele riskigruppidele alustamiseks iseseisvate ettevõtjatena. Kõikvõimalik konsultatsioon, mis on seotud antud toetuse saamisega, loetakse selle kategooria alla käivaks. Siia alla ei kuulu muud üldised ettevõtlike toetamise meetmed.

Eeltoodust järeldeb, et aktiivse tööpoliitika keskmes on riigi tööhõiveametid, kes eeltoodud teenuseid pakuvad. Riiklike tööhõivetalituste ülesanded on riigiti küllaltki sarnased, peamised erinevused tekivad pakutavate teenuste ulatuses, nt tööhõiveameti ettenähtud kohustusliku külastamise sagedus, programmide erinev kestus ning nõustamise ulatus. Riiklike tööhõiveametite tegevus aitab otseselt vähendada informatsiooni puudulikkusest tekkivat negatiivset välismõju tööturule: informatsiooni kogumine töövõimaluste kohta ja selle pakkumine töötajatele suurendab töötajate efektiivsust. (Jackman et al 1990)

Teiseks olulisemaks ATP programmiks on tööturukoolitus, mille eesmärgiks on täiendada töö kaotanud inimeste oskusi. Lisaks töötute koolitusele finantseerivad mõned riigid ka töötajate koolitust. Tööandjad ei soovi sageli enda kulul töötajaid koolitada, kuna töötajad võivad lahkuda ning asuda tööle teise tööandja juurde. Seetõttu muutub töötajasse tehtud

investeering tööandja jaoks kasutuks. Paljudes riikides organiseerivad tööandjate organisatsioonid koolitusi tööstusharu töötajatele ühiselt ning iga osalev firma on kohustatud katma teatud osa koolituse maksumusest. Mõnel pool toetab aga töötajate koolitamist riik. Tööandjate organisatsioonide poolt korraldatud koolitus on harva suunatud töötutele, kuid töötute osalemise tõenäosus suureneb, kui riik katab osa kuludest. (*Ibid* 1990)

Võrreldes töövahenduse ja tööturukoolitusega, on palgasubsiidiumite maksmist valitsuse poolt raskem õigustada. Üldiselt on leitud, et subsiidiumid ei suurenda üldist töökohtade arvu majanduses, kuid nende kasutamine võib olla tulemuslik teatud riskigruppide (eelkõige pikaajaliselt töötute ja noorte) töölerakendamisel. Pikka aega töötanud inimesed kaotavad sageli tööharjumuse, tööoskuse ja enesekindluse ning vahetu töökogemus aitab kõige lihtsamini tööharjumuse ja –kogemuse taastada. Sellisel juhul täidavad subsiidiumid ka koolituse rolli, isegi juhul kui programm ei sisalda tegelikult koolitust. (*Ibid* 1990)

Erimeetmeid noortele ja puuetega inimestele on sageli keeruline defineerida. Noorte puhul on sageli ebaselge piir formaalse haridussüsteemi poolt pakutava ja tööturukoolituse vahel. Näiteks on paljudes riikides noortele pakutavates programmides üheks võimaluseks jätkamine formaalharidussüsteemis. Noorte puhul on kõige sagedasemaks takistuseks töö leidmisel kogemuse puudumine, mistõttu tööandjad ei soovi neid tööle võtta. Eriti raske on esimese töökohta leidmine. Puuetega inimestele suunatud programmid on osades riikides tervishoiusüsteemi, teistes aga tööturusüsteemi osaks. (Jackman *et al* 1990)

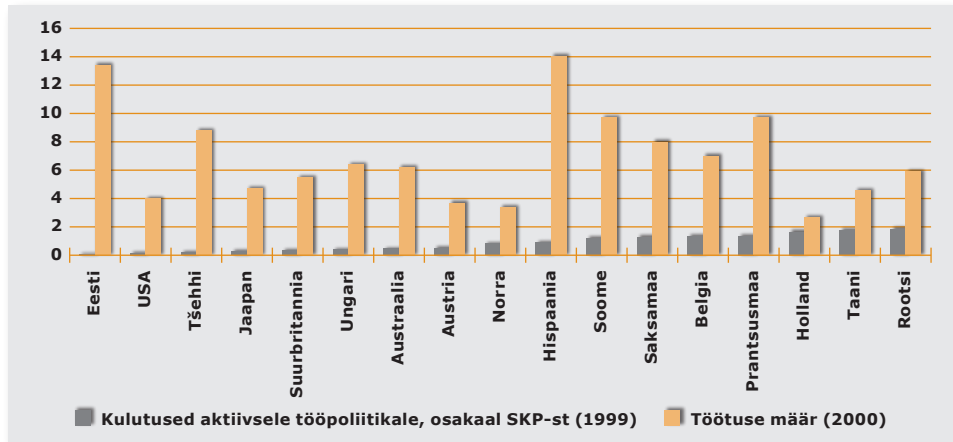
Järgnevalt vaadatakse ATP-le tehtavaid kulutusi ja nende struktuuri OECD riikides ja ATP rolli Euroopa Liidus.

## 1.2. Kulutused aktiivsele tööpoliitikale OECD riikides

Kulutused aktiivsele tööpoliitikale on OECD riikides väga erinevad ulatuses 0,17% SKP-st USA-s 1,82%-ni Rootsis. Keskmiselt kulutavad OECD liikmesriigid aktiivsele tööpoliitika finantseerimiseks 0,88% SKP-st (vt joonis 1.1.). Euroopa Liidu liikmesriikide vastav näitaja oli 2000. aastal 1%. Eestis kulutati võrreldes nii OECD riikide, Euroopa Liidu liikmesriikide kui ka teiste kandidaatriikidega aktiivsele tööpoliitikale märksa vähem: aastatel 1998-2001 on kulutuste tase püsinud 0,08% SKP-st.

Töötuse määra ja aktiivsele tööpoliitika kulutuste taseme vahel ühest seost pole. Näiteks Rootsis, kus kulutatakse aktiivsetele tööpoliitika meetmetele kõige rohkem (1,8% SKP-st),

Joonis 1.1. Kulutused aktiivsele tööpoliitikale OECD riikides ja Eestis 1999. a. (% SKP-st)



Allikas: OECD 2001; Tööturuamet.

oli töötuse määr 6%, samas kui Hispaanias oli töötuse määr 14% ja aktiivsetele meetmetele kulutati ainult 0,9% SKP-st. Traditsiooniliselt vähe kulutavad aktiivsele tööpoliitikale ka USA ja Jaapan.

Tabelis 1.1. on esitatud kulutused erinevatele aktiivse tööpoliitika meetmetele OECD riikides ja Eestis. Tabelist järeldub, et kasutatavad aktiivse tööpoliitika meetmed ja kulutused neile varieeruvad riigiti oluliselt. Näiteks kulutatakse Tšehhis ja USA-s kõige enam tööotsingualase abi pakkumisele, Austrias, Saksamaal ja Taanis koolitusele, Suurbritannias ja Itaalias noorte tööhõiveprogrammidele, subsiidiumid erasektori tööandjale on levinumaks ATP meetmeks Hispaanias ning avalikud tööd Belgias. Keskmiselt kulutasid OECD riigid 1999. aastal kõige enam tööotsingualasele abile ja riigi töövahendussüsteemile (22,8%) ning tööturukoolitusele (22,3%). Järgnesid avalikud tööd (19,4%), erimeetmed puuetega inimestele (17,6%), erimeetmed noortele (13%), subsiidiumid erasektori tööandjale (11,2%) ja stardiabi (2,5%). Võrreldes OECD keskmisega võib öelda, et Eestis on ATP kulutuste struktuur üsna ühekülgne. Suurem osa kulutustest läheb tööturukoolituse (59,3%) ja riigi tööhõiveametite tegevuse (26,1%) finantseerimiseks, subsiidiumidele tööandjale ja stardiabile tehtavad kulutused on marginaalsed. Alates 2001. aastast Eestis hädaabitoid ehk avalikke töid riigieelarvest enam ei finantseerita ning seetõttu on pakutavate aktiivsete meetmete arv veelgi väiksem.

Tabel 1.1. **Kulutused aktiivse tööpoliitika meetmetele OECD riikides ja Eestis 1999. aastal (% kogukulutustest aktiivsele tööpoliitikale)**

	Tööotsingualane abi ja riigi töövahendussüsteem	Tööturukoolitus	Erimeetmed noortele	Subsiidiumid erasektori tööandjale	Stardiabi	Avalikud tööd	Erimeetmed puuetega inimestele
Austria	26,0	35,7	9,7	9,1	1,7	6,7	11,1
Belgia	14,0	18,6	-	20,8	0,1	37,6	8,9
Tšehhi	50,4	6,8	8,9	12,1	3,2	14,0	4,7
Saksamaa	17,6	26,6	6,0	2,0	2,9	25,4	19,5
Taani	6,5	55,5	6,6	1,3	0,9	10,8	18,4
Hispaania	8,1	23,5	8,6	40,9	4,2	11,8	3,0
Soome	11,8	32,7	16,3	12,8	2,1	15,7	8,5
Prantsusmaa	12,6	20,9	29,8	15,2	0,1	14,8	6,6
Suurbritannia	36,3	13,0	40,7	2,9	0,4	-	6,7
Ungari	27,8	17,8	-	21,3	0,8	32,3	-
Holland	17,5	20,8	2,4	4,0	-	20,4	34,8
Poola	-	5,1	26,2	14,1	5,7	9,4	39,5
Rootsi	15,1	26,6	1,8	9,8	3,8	11,3	31,5
USA	33,9	21,9	16,3	2,0	-	4,7	21,2
Eesti	26,1	59,3	-	2,8	6,6	5,2	-
OECD keskmine	22,8	22,3	13,0	11,2	2,5	19,4	17,6

Allikas: OECD 2000; Tööturuamet.

Tööturuprogrammide ühekülgsele Eestis viitab ka lisa 1, kus on esitatud tööpoliitika programmide arv Eestis ja EL liikmesriikides. Kõige rohkem on erinevaid programme Portugalis (64) ja kõige vähem Hollandis (17). Riigiti on meetmete ja programmide arv väga erinev. Näiteks Luksemburgis on kokku 16 erinevat hõive soodustamise programmi, seevastu Portugalis on erinevaid programme 56, sh erinevaid koolitusprogramme koguni 18. Eestis on erinevate programmide arv võrreldes EU riikidega väike: lisades seaduses ära toodud seitsmele teenusele pikaajaliste töötute, noorte töötute ning erivajadustega inimeste tööturule toomise pilootprojektid, saame erinevate programmide arvuks 10. Samas tuleb sellesse võrdlusse suhtuda ettevaatlikult, kuna ühe suure programmi võib jagada mitmeks alaprogrammiks ning suurendada seeläbi programmide arvu.

## 1.3. Aktiivne tööpoliitika Euroopa Liidus

Aktiivse tööpoliitika tähtsust töötusega tegelemisel rõhutab nii OECD Tööstrateegia kui ka Euroopa Liidu tööhõive põhisuunad. Järgnevalt vaatleme pikemalt Euroopa Liidu tööhõivestrateegiat (*European Employment Strategy*), ülevaade OECD tööstrateegiast (*OECD Jobs Strategy*) on esitatud kiilus 1.1.

Kiil 1.1.

### OECD tööstrateegia

1. Kujundada makromajanduspoliitika selliselt, et ta soodustaks majanduskasvu ja koos hea struktuuripoliitikaga oleks jätkusuutlik, st inflatsiooni mitte tekitav;
2. Suurendada tehnoloogilise oskusteabe loomist ja levikut, tõhustades selle arengu raamistikke;
3. Suurendada töötajate ja tööandjate poolt vabatahtlikult valitava tööaja paindlikkust (nii lühiajaliselt kui eluea kestel);
4. Soodustada ettevõtluskliimat, kaotades takistused ja piirangud ettevõtete loomisele ja laiendamisele;
5. Muuta palgad ja tööjõukulud paindlikumaks, kaotades piirangud, mis takistavad kohalike tingimuste kajastumist palkades ja üksikisikute oskuste tasemetes, eriti nooremate töötajate puhul;
6. Reformida töökaitseähteid, mis takistavad tööhõive laienemist erasektoris;
7. Tugevdada rõhuasetust aktiivsetele tööturumeetetele ning suurendada nende tõhusust;
8. Parandada tööjõu oskusi ja pädevust läbi laiaulatuslike muutuste haridus- ja koolitussüsteemis;
9. Reformida töötus- ja sellega seotud hüvitiste süsteeme ning nende seoseid maksusüsteemidega, nii et ühiskondade põhilised võrdsusemärgid saavutataks viisil, mis kahjustaks oluliselt vähem tööturgude efektiivset toimimist;
10. Suurendada konkurentsi tooteturgudel, et vähendada monopolistlikke kalduvusi ning nõrgendada seesolijate-väljasolijate mehhanisme, samas panustades innovatiivsesse ning dünaamilisemasse majandusse;

Allikas: OECD 1994.

### Euroopa Liidu tööhõivestrateegia

Töö- ja sotsiaalpoliitika oli Euroopa Liidus pikka aega valdkonnaks, mida reguleeriti eelkõige liikmesriigi tasandil. Oluliseks läbimurdeks tööpoliitika seisukohalt oli 1997. aasta Luksemburgi tippkohtumine, kus kinnitati Euroopa Liidu tööhõivestrateegia ja liikmesriikide tööpoliitika koordineerimismehhanism. Nimetatud strateegia toetub neljale põhisambale ehk põhisuunale:

- 1) Tööhõive arendamine (*Improving employability*),
- 2) Ettevõtluse ja töökohtade loomise arendamine (*Developing entrepreneurship and job creation*),
- 3) Ettevõtete ja nende töötajate kohandamise toetamine (*Encouraging adaptability of businesses and their employees*),
- 4) Võrdsete võimaluste suurendamine meestele ja naistele (*Strengthening equal opportunities policies for women and men*).

Laiemas mõttes võib kogu Euroopa tööhõivestrateegiat pidada aktiivseks tööpoliitikaks, mille eesmärgiks on tööturul aktiivse osalemise igakülgne toetamine. Käesoleva töö alapeatüki 1.1. definitsioonist lähtudes tegeldakse aktiivse tööpoliitika meetmete arendamisega esimese põhisamba raames. Iga samm jaguneb omakorda detailseteks suunisteks, mida liikmesriik on kohustatud jälgima. Ühtekokku sisaldab tööhõivestrateegia ligi 20 detailset suunist, mis vaadatakse igal aastal uuesti läbi ning kohandatakse vastavalt muutunud situatsioonile. Liikmesriigid omakorda koostavad Euroopa Liidu tööhõivestrateegiale tuginedes igal aastal uue tööhõive tegevuskava, mille põhjal antakse igale liikmesriigile soovitusel tööturusiituatsiooni edasiseks parandamiseks. Järgnevalt anname lühiülevaate Euroopa Liidu 2002. aasta tööhõivestrateegiast<sup>4</sup> (European Council 2002).

<sup>4</sup> Euroopa tööhõive põhisuunad ja tööhõive tegevuskavade koostamise protsess muutub põhjalikult 2003. aastal (European Council 2002).

## **Euroopa tööhõivestrateegia horisontaalsed eesmärgid**

2000. aastal Lissabonis toimunud tippnõupidamisel seati Euroopa Liidu strateegiliseks eesmärgiks saada “kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistepõhiseks majanduseks maailmas, kus majanduskasv oleks jätkusuutlik ning seeläbi loodaks rohkem ja paremaid töökohti ning saavutataks suurem sotsiaalne kaasatus”. Eeltoodust tulenevalt on Euroopa Liidu töö- ja sotsiaalpoliitika eesmärgiks täistööhõive saavutamine. Selle ni jõudmiseks on püstitati alltoodud horisontaalsed eesmärgid, mis hõlmavad kõiki nelja tööhõive põhisuunda:

- Liikuda täistööhõive saavutamise suunas:
  - suurendada 2005. aastaks üldist tööhõivemäära 67%-ni ja naiste tööhõivemäära 57%-ni;
  - suurendada 2010. aastaks üldist tööhõivemäära 70%-ni ja naiste tööhõivemäära 60%-ni;
  - suurendada 2010. aastaks vanemaelise tööjõu (55-64) tööhõivemäära 50%-ni.
- Säilitada ja parandada töö kvaliteeti, sh nii töökohtade kvaliteeti, töötajate oskusi ning enesetäiendamisevõimalusi kui ka töö kvaliteeti üldisemas mõttes (võrdsed võimalused meestele ja naistele, paranenud töötervishoid ja ohutus, paindlikkus ja turvalisus töösuhetes, sotsiaalne kaasatus ja juurdepääs tööturule, sotsiaalne dialoog ja töötajate kaasamine ning suurenenud produktiivsus).
- Arendada välja elukestva õppe strateegia, et aidata inimestel majanduses ja sotsiaalelus toimuvate muutustega kaasas käia kogu elu jooksul. Eelkõige peaks strateegia hõlmama põhi-, kesk- ja kõrgharidust, täiendõpet ja kutseharidust nii noortele kui täiskasvanutele. Liikmesriigid peaksid püstitama rahvuslikud eesmärgid, suurendamaks investeringuid inimressurssi ning tõstmaks täiendõppes ja -koolituses osalejate arvu.
- Parandada tööhõivestrateegia rakendamisel koostööd sotsiaalsete partneritega. Sotsiaalseid partnereid kutsutakse aktiivselt osalema tööhõivekavade koostamise protsessis, esitama ettepanekuid võtmesuuniste osas, mille eest neil lasub kõige suurem vastutus.
- Euroopa Liidu tööhõivestrateegia “tõlkimisel” rahvuslikuks poliitikaks peavad liikmesriigid osutama võrdset tähelepanu kõigile neljale põhisuunale ning koostama tasakaalustatud tööhõive tegevuskavad.
- Liikmesriigid ja Euroopa Komisjon töötavad välja ühtsed indikaatorid, mis võimaldavad hinnata tööhõivestrateegia tulemuslikkust nelja põhisuuna osas ja täiustavad statistilisi andmebaase.

## **Tööhõive arendamine**

Selle samba eesmärgiks on kindlustada, et töö kaotanud isikutel oleks olemas vajalikud oskused ja motivatsioon tööturule sisenemiseks. Käesolev teema kannab kahte kogu tööhõivestrateegia võtmesõnumit, milleks on ennetav lähenemine pikaajalise töötuse vältimiseks ja tööpoliitika kujundamine tööturul aktiivset osalust toetavaks poliitikaks. Samba raames käsitletakse järgmisi konkreetseid suuniseid:

- Noorte töötusega võitlemine ja pikaajalise töötuse ennetamine – eesmärgiks on võimaldada igale noorele töötule täiend- või ümberõpe kuue esimese töötusolemise kuu jooksul ning igale täiskasvanud töötule kaheteistkümnese esimese töötusolemise kuu jooksul;



- Toetus-, maksu- ja koolitussüsteemide kujundamine tööturul aktiivset osalemist toetavateks instrumentideks – eesmärgiks on reformida toetus- ja maksusüsteeme selliselt, et need ei sisaldaks vaesuslõksu ning toetaksid aktiivselt tööturul osalemist. Samuti toetatakse töötute ja mitteaktiivsete osalemist aktiivses tööpoliitikas, lõppeesmärgiks on 20% töötute osalemine aktiivsetes meetmetes;
- Aktiivse vananemise toetamine – eesmärgiks on rakendada meetmeid, toetamaks vanemaelise tööjõu töövõimelisust, näiteks koolitusele ja osaajaga tööle juurdepääsu tagamise kaudu. Oluline on ka, et toetus ja maksusüsteemid toetaksid vanemaelise tööjõu tööturul osalemist;
- Elukestva õppe ning tööturul vajalike uute oskuste arendamine – eesmärgiks on edendada haridus- ja koolitussüsteeme, toetamaks nii baashariduse omandamist kui elukestvat õpet. Soovitakse vähendada kirjaoskamatute arvu nii noorte kui ka täiskasvanute hulgas ning vähendada koolist väljalangevuse määra. Sealjuures seatakse sihiks vähendada mitteõppivate 18-24 aastaste põhiharidusega noorte arvu poole võrra. Oluline on tagada e-õppe võimalused kõigile kodanikele;
- Struktuurse töötusega tegelemine ja tööturul tekkivate kitsaskohtade ennetamine – eesmärgiks on tööhõiveametite töövahendusala tegevuse arendamine, tööjõupuuduse ennetamine teatud sektorites, tööalase ja geograafilise mobiilsuse toetamine liikmesriikide siseselt ja Euroopa Liidu tasemel ning tööturu toimimise edendamine töö- ja koolitusvõimalusi sisaldavate andmebaaside abil;
- Diskrimineerimise vältimine ja sotsiaalse kaasatuse suurendamine tööturul – eesmärgiks on tagada kõikide erinevate elanikegruppide (sh puuetega inimesed, vähemusrahvused ja migrandid) juurdepääs tööturule ja koolitusele ning vältida sotsiaalset tõrjutust.

## **Ettevõtluse arendamine ja töökohtade loomise toetamine**

Selle samba raames on eesmärgiks tööhõive suurendamine ettevõtluse arendamise kaudu, eelkõige väike- ja keskmise suurusega ettevõtluse toetamise abil. Sealjuures rõhutatatakse vajadust arendada ettevõtlikkust ja ettevõtlusalaseid teadmisi kogu ühiskonnas ning koolisüsteemis. Ettevõtluse süsteemsel ja shipärasel arendamisel lähtutakse neljast põhiprintsiibist:

- Ettevõtete loomise ja käigushoidmise lihtsustamine – eesmärgiks on tagada selged, stabiilsed ja toimivad reeglid ning seadused. Lisaks pööratakse tähelepanu riskikapitali turu ning ettevõtlusega seotud koolituse ja teenuste arendamisele, füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise toetamisele, ettevõtlusega seotud üld- ja lisakulude vähendamisele ning “mustalt” töötamisega võitlemisele;
- Uute töövõimaluste arendamine teadmistepõhises ühiskonnas ja teenindavas sektoris – eesmärgiks on kasutada maksimaalselt ära tehnoloogia arengust tulenevaid uusi töövõimalusi ning toetada innovaatilisi ettevõtteid. Kõige suuremat potentsiaali uute töökohtade loomises nähakse teenindavas sektoris, sh innovaatilise keskkonnatehnoloogia ärakasutamises;
- Tööhõive arendamine regionaalsel ja kohalikul tasandil – eesmärgiks on Euroopa tööhõivestrateegia rakendamine kohalikul tasandil eri partnerite koostöös ning kohalike tööhõivealgatuste toetamine;

- Maksureformide läbiviimine tööhõive ja koolituse toetamiseks – eesmärgiks on maksukoormuse ja mittepalgaliste tööjõukulude vähendamine, eelkõige madalapalgalise tööjõu puhul. Seejuures tuleb tagada fiskaaltasakaal ning sotsiaalkaitse süsteemide jätkusuutlikkus. Liikmesriikidel soovitatakse analüüsida maksutulu kogumist alternatiivsete maksude (nt keskkonnasaas-temaksude) abil. Samuti soovitatakse kaotada maksud, mis takistavad investeeringuid inimressurssi.

## **Ettevõtete ja nende töötajate kohandamise toetamine**

Kohanemise raames ergutatakse sotsiaalpartnereid omavahel kooskõlastama töökorralduse kaasajastamise protsessi, muutmaks ettevõtted konkurentsivõimelisemaks ja tootlikumaks ning saavutamaks nõutav tasakaal paindlikkuse ja kindlustatuse vahel. Kõneldes uute tingimustega kohanemisest tööpoliitika kontekstis, tuleb lisaks ettevõtete kohanemise vajalikkusele rõhutada ka tööjõu kohandamise vajadust. Teisisõnu, käesoleva tööpoliitika põhisuuna eesmärgiks on kõikide töoturuosaliste kohanemise hõlbustamine kiiresti muutuvates tehnoloogiliste uuenduste, industriaalse ümberstruktureerimise ning teisenenud turusituatsiooni tingimustes. Selle samba raames keskendutakse järgmistele tegevussuundadele:

- Töökorralduse kaasajastamine – sotsiaalseid partnereid kutsutakse üles pida- ma erinevatel tasanditel läbirääkimisi töötingimuste, sh tööaja paindlikumaks muutmiseks ning töökorralduse kaasajastamiseks (nt uute töövormide ja töö- aja arvestuse toetamine, üleajatöö vähendamine, nn karjääripauside toetami- ne, osaajaga töötamise soodustamine). Sotsiaalpartneritel soovitatakse läbi vaadata seadusandlik baas ning muuta töölepinguga seonduv paindlikumaks;
- Ettevõtete kohanemisvõime toetamine kui osa elukestvast õppimisest – töös- kuste kaasajastamiseks tuleb toetada töötajate enesetäiendamist, eriti infoteh- noloogia valdkonnas. Seatakse eesmärgiks luua 2003. aastaks igale töötajale tingimused infotehnoloogialase “kirjaoskuse” omandamiseks.

## **Võrdsete võimaluste loomine meestele ja naistele**

Naiste ja meeste võrdne kohtlemine on küsimus, mis läbib kõiki Euroopa Liidu poliitika- valdkondi. Eesmärgiks on luua naistele ja meestele tööturul osalemiseks võrdsed tingimu- sed, sh propageerides võrdsemat kodutööde jaotust, mis võib olla üheks takistuseks naiste tööturul osalemisele. Põhisuund keskendub kolmele peamisele teemale:

- Võrdõiguslikkuse süvalaiendamise printsiip – eesmärgiks on kindlustada naiste meestega võrdne osalemine aktiivse tööpoliitika programmides ja hariduse saamisel, tagada, et toetus- ja maksusüsteemid soodustaksid naiste tööturul osalemist, kindlustada naistele ja meestele võrdse töö eest võrdne tasu ja mõlemale sugupoolele võimalus saada kasu paindlikest töövormidest ning toetada naiste tegutsemist ettevõtjana. Selleks tuleb võrdõiguslikkuse printsiipi järgida kõikide tööhõivesuuniste rakendamisel ning töötada välja indikaatorid võrdõiguslikkuse põhimõtte rakendamise mõõtmiseks;
- Tagada mõlema sugupoole võrdne osalus tööturul ning ühiskonnaelus;
- Töö- ja pereelu ühitamine – eesmärgiks on toetada perekondlike kohustuste, sh laste ja teiste ülalpeetavate hooldamise, ja kodutööde võrdset jaotamist. Suunise raames tegeldaks eelkõige lapsehoolduspühkust, osaajatööd ja paind- likke töövorme puudutava poliitika arendamisega ning kvaliteetsete päeva- hoiateenuste kättesaadavuse tagamisega.

## Euroopa Sotsiaalfond

Euroopa tööhõivestrategia peamiseks finantseerimisallikaks on Euroopa Sotsiaalfond (ESF)<sup>5</sup>, mis finantseerib pikaajalisi tööhõive arendamisele suunatud projekte liikmesriikides. ESF-i tegevuse eesmärgiks on toetada innovaatilisi ideid ja lähenemisi, mis aitaksid kaasajastada tööjõu oskusi ning toetaks ettevõtlikkust. Programmid planeeritakse liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni koostöös. ESF finantseerib tegevust viies valdkonnas (The European Union On-Line 2003):

- aktiivse tööpoliitika arendamine ja toetamine;
- võrdsete võimaluste tagamine kõigile tööturule sisenejatele;
- koolituse, hariduse ja nõustamise arendamine ja toetamine elukestva õppe osana;
- tööjõu oskuste, koolituse ja kohanemisvõime arendamine;
- naiste tööturule sisenemise ja tööturul osalemise toetamine.

## Eesti tööpoliitika vastavus Euroopa tööhõivestrategiale

Eestis on tööpoliitika elluviimise alusdokumentideks<sup>6</sup>:

- “Riiklik tööhõive tegevuskava”, mida on Eesti tööpoliitika Euroopa Liidu tööhõivestrategiaga vastavusse viimiseks koostatud alates 2000. aastast. Tegevuskavad põhinevad EL tööhõive põhisuundadel. 2003. aastaks oli välja töötatud 3 tööhõive tegevuskava (Sotsiaalministeerium 2001, 2002, 2003);
- “Euroopa Komisjoni ja Eesti Vabariigi tööhõive ühishinnang” (*Joint Assessment of Employment Priorities in Estonia 2001*);
- “Riiklik arengukava (RAK) Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2003-2006”. Tööhõivega seonduvat käsitletakse põhjalikult RAK-i esimese prioriteedi, inimressursi arendamise raames. (Rahandusministeerium 2003a, b)

Nimetatud dokumentidest käsitletakse tööpoliitikat kõige põhjalikumalt tööhõive tegevuskavas, millel põhinevad suures osas ka ülejäänud kaks dokumenti. Sellest tulenevalt võib tööhõive tegevuskava sisu osas tehtavaid järeldusi üldistada ka teistele nimetatud dokumentidele. Samas pole tööhõive tegevuskava koostamine siiani olnud Eestile kui kandidaatriigile kohustuslik, vaid sündinud Sotsiaalministeeriumi initsiatiivist. Ainus Euroopa Komisjoni poolt allkirjastatud dokument on hetkel tööhõive ühishinnang.

Tööpoliitika käsitlemine vastavalt EL tööhõivestrategiale võimaldab hinnata Eesti tööpoliitika vastavust Euroopa tööpoliitikale. Senini koostatud tegevuskavades on tuntuvalt pandud suuremat rõhku esimesele põhisuunale (tööhõive arendamine) ning suhteliselt vähem on kajastamist leidnud kolmas ja neljas põhisuund (ettevõtete ja nende töötajate kohandamise toetamine ja võrdsete võimaluste tagamine meeste ja naistele). Sellest tulenevalt võib järeldada, et Eesti tööpoliitika on mõnes osas alles kujunemisjärgus ning tööhõive tegevuskavade koostamine ja rakendamine vastavalt EL tööhõivestrategiale on tulevikus keerukas ülesanne.

Kuigi tegevuskava koostamine vastavalt Euroopa Liidu raamistikule on kindlasti olnud kasulik ülesanne, on see tekitanud ka probleeme. Näiteks leiab Riigikontroll oma auditis “Tööpoliitika planeerimine ja eelarvestamine”, et sotsiaalministril on keeruline tööpoliitikat ühtselt juhtida, kuna tegevuskava hõlmab nii haridus- kui ka majanduspoliitikat

<sup>5</sup> Põhjalikuma ülevaate saamiseks Euroopa Liidu Sotsiaalfondist vt nt Euroopa Liidu toetus tööhõive ja inimressursi arendamiseks – lühike sissejuhatus Euroopa Sotsiaalfondi tulevastele liikmesriikidele (Euroopa Komisjon 2000).

<sup>6</sup> Vt ka alapeatükk 3.4.

ning “puudub selgus, millised tegevused ja kulud peaksid olema tegevuskavaga hõlmatud ja ühtselt planeeritud” (Riigikontroll 2001a). Kuna Euroopa tööhõivestrateegia rakendamine eeldabki eri ministeeriumite ja sotsiaalsete partnerite koostööd, on kava koostamise protsessis ja juhtimises kokkuleppele jõudmine üheks olulisemaks eelduseks tööpoliitika arendamisel ning edukal lülitumisel Luksemburgi protsessi.

Euroopa struktuurifondidest finantseerimise taotlemiseks on Eesti esitanud Euroopa Komisjonile riikliku arengukava ehk ühtse programmdokumendi, mis katab ajavahemikku 2003-2006. Nimetatud dokument on aluseks abi taotlemisel struktuurifondidest. Arengukavas on üheks neljast prioriteetsest valdkonnast inimressursi arendamine, mida finantseeritakse Euroopa Sotsiaalfondist. Inimressursi arendamiseks nähakse ette järgmised meetmed (Rahandusministeerium 2003a):

- tööjõu paindlikkust, toimetulekut ja elukestvat õpet tagav ning kõigile kättesaadav haridussüsteem;
- inimressursi arendamine ettevõtete majandusliku konkurentsivõime suurendamiseks;
- aktiivsete tööturumeetmete rakendamine;
- haldussuutlikkuse tõstmine;
- sotsiaalse kaasatuse suurendamine.

Euroopa Sotsiaalfondist finantseeritakse kolme aasta jooksul nimetatud programme ca 1 miljardi krooni ulatuses, millest aktiivsete tööturuprogrammide rakendamiseks läheb 304 miljonit krooni. Võrdluseks võib tuua, et 2002. aastal kulutati riigieelarvest aktiivsele tööpoliitikale ca 88 miljonit krooni. Võttes aluseks 2002. aasta SKP (Rahandusministeerium 2003c) ja riigieelarvest ATP-le kulutatud vahendid (Tööturuamet 2003) ja eeldades, et ESF-i vahenditest finantseeritakse ATP-d täiendavalt 101 miljoni krooni ulatuses aastas, selgub et kulutuste tase aktiivsetele meetmetele suureneks Eestis ca 0,18%-ni SKP-st, mis on endiselt madal võrreldes OECD ja EL riikide keskmiste näitajatega (vastavalt 0,88% ja 1%). Arvestades, et aktiivsele tööpoliitikale tehtavad kulud suurenevad rohkem kui kaks korda, võib eeldada, et nende tulemuslik kulutamine on keeruline.

## 1.4. Kokkuvõte

Aktiivse tööpoliitika hulka loetakse näiteks riigi tööhõiveametite tegevus, tööturukoolitus, palgasubsiidiumid tööandjale, stardiabi töötutele ettevõtlike alustamiseks ning erimeetmeid noortele ja puuetega inimestele. Passiivseks tööpoliitikaks loetakse seevastu asendussissetuleku maksmist töö kaotanud inimestele, nt töötushüvitiste ja eelpensionide maksmist.

Riigid kulutavad aktiivsele tööpoliitikale väga erinevalt: kui näiteks USA-s kulutati ATP finantseerimiseks 0,17% SKP-st, siis Rootsis ulatusid kulutused koguni 1,82%-ni. Euroopa Liidu liikmesriigid kulutavad ATP finantseerimiseks keskmiselt 1% SKP-st. Võrreldes nii OECD riikide, Euroopa Liidu liikmesriikide kui ka teiste kandidaatriikidega on Eestis kulutused ATP-le väga madalad, moodustades vaid 0,08% SKP-st.

Riigiti on erinev ka aktiivse tööpoliitika meetmete valik. Kui Tšehhis kulutatakse kõige enam tööotsingulase abi pakkumisele, siis näiteks Austrias on olulisimaks meetmeks tööturukoolitus, Suurbritannias noorte tööhõiveprogrammid, Hispaanias palgasubsiidiumid erasektori tööandjale ning Belgias avalikud tööd. Võrreldes OECD riikidega, on aktiivse tööpoliitika struktuur Eestis üsna ühekülgne – suurem osa kulutustest läheb tööturukoolituse ja riigi tööhõivetalituste finantseerimiseks, teistele meetmetele kulutatakse vähe.

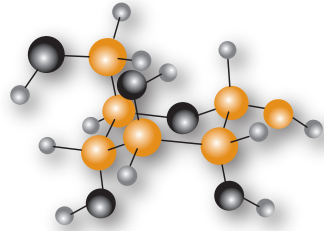
Euroopa Liidus koordineeritakse liikmesriikide tööhõivepoliitikat Euroopa tööhõivestrateegia raames. Liikmesriigid on igal aastal kohustatud vastavalt Euroopa tööhõivestra-

teegiale koostama tööhõive tegevuskavad ning näitama, kuidas kavatsetakse saavutada strateegias püstitatud eesmärged. Tegevuskavade põhjal esitab Euroopa Komisjon liikmesriikidele soovitusel tööturusiituatsiooni edasiseks parandamiseks. Euroopa tööhõivestrateegia toetub neljale põhisambale: tööhõive arendamine, ettevõtluse arendamine ja töökohtade loomise toetamine, ettevõtete ja nende töötajate kohandumise toetamine, võrdsete võimaluste tagamine meestele ja naistele. Aktiivse tööpoliitika arendamisega käesoleva töö definitsioonist lähtudes tegeldakse esimese põhisamba raames.

Tööpoliitika vastavusseviimiseks Euroopa Liidu tööhõivestrateegiaga on tööhõive põhisuundadest juhindudes koostatud tööhõive tegevuskavasid alates 2000. aastast ka Eestis. Vaadates seni koostatud tegevuskavasid võib öelda, et nende koostamine ja rakendamine liitumisjärgsel ajal saab olema keerukas ülesanne. Kuna tööhõiveprobleemidega tegelevad eri ministriumid, on oluline kokku leppida kava koostamise protsessis ja rakendamise koordineerimises.

Kaasfinantseerimise taotlemiseks Euroopa Liidu struktuurifondidest on Eesti esitanud Komisjonile riikliku arengukava aastateks 2003-2006, mille kohaselt aktiivset tööpoliitikat finantseeritakse kolme aasta jooksul täiendavalt ca 304 miljoni krooni ulatuses. Tulemusena suureneks kulutuste tase aktiivsetele meetmetele Eestis ca 0,18%-ni SKP-st. Nimetatud näitaja on võrreldes OECD ja EL riikide keskmiste näitajatega endiselt madal, kuid kuna aktiivsele tööpoliitikale tehtavad kulud suurenevad rohkem kui kaks korda, võib arvata, et nende tulemuslik kulutamine on keeruline.





# AKTIIVSE TÖÖPOLIITIKA TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE JA ÜLEVAADE VARASEMATEST EMPIIRILISTEST UURINGUTEST<sup>7</sup>

## 2.1. Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse hindamine

Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse hindamisel on pikk traditsioon Ameerika Ühendriikides ja Kanadas, kus hinnatakse regulaarselt kõikide olemasolevate programmide tulemuslikkust. Sealjuures kasutatakse tulemuslikkuse hindamisel eri institutsioone (tööhõivesüsteemis töötavad ametnikud, uurimisinstiituidid ja ülikoolid), et tagada võimalikult kvaliteetsed ja sõltumatud tulemused (Kluve ja Schmidt 2002).

1990-ndatel on ka Euroopa riigid hakanud üha suuremat tähelepanu pöörama aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse hindamisele, kuid võrreldes USA-ga on „hindamiskultuur“ Euroopas veel vähe arenenud. Kluve ja Schmidt (2002) rõhutavad, et üheks põhjuseks võib olla Euroopa riikide soov läbi viia aktiivse tööpoliitika programme poliitilistel põhjustel, mitte lähtudes nende efektiivsusest. Teisisõnu võib valitsusel olla kasulik näidata tegevust, kuid mitte hinnata selle tulemuslikkust (*Ibid* 2002).

ATP hindamisel keskendutakse tavaliselt järgmistele küsimustele: mida on võimalik ATP meetmete abil saavutada, mis on nende maksumus ning kuidas peaksid ATP programmid

Kiil 2.1.

### ATP tulemuslikkuse hindamisel kasutatavad meetodid

1. **Tegevuse monitooring** (*Performance Monitoring*). Hindamistulemused näitavad, kuidas süsteem või programm toimib ja mil määral on täidetud programmi eesmärgid. Hindamismeetodi aluseks on konkreetsete tegevusindikaatorite (*performance indicators*) määramine, mis leitakse ühtse arvutusmeetodi alusel kõigis regioonides, kus programm toimib. ATP tulemuslikkuse hindamisel kasutatakse tegevusindikaatoritena näiteks järgmisi näitajaid: programmis osalenute osakaal, kes hiljem töötavad, programmis osalenute kuusissetulek, programmi maksumus jne. Poliitikakujundajad kasutavad tegevusindikaatoreid programmi tulemuslikkuse ja eesmärkide hindamisel.
2. **Programmi mõju leidmine** (*Impact Evaluations*). Programmi mõju hindamisel kasutatavad meetodid keskenduvad põhjusliku seose leidmisele. Vastust otsitakse järgmistele küsimustele: kas programm saavutas plaanitud tulemuse; missugune oli tulemuse ulatus; kas programmiga kaasnes planeerimatu negatiivseid või positiivseid tagajärgi. Meetodil põhinevad hinnangud võimaldavad võrrelda programmi tulemusi olukorraga, kus vastavat programmi poleks rakendatud.
3. **Kulu ja kulu-tulu analüüs** (*Cost and Cost-Benefit Evaluations*). Meetodil põhinevad hinnangud analüüsivad programmi kulu (sh võrreldes kulutatud ressursside alternatiivsete kasutusvõimalustega) ja tulu.
4. **Protsessi hindamine** (*Process Evaluations*). Hinnatakse programmi toimimist, dokumenteeritakse teenuse pakkumisega kaasnevad protseduurid ja tegevused. Hinnangud võimaldavad määratleda teenuste pakkumisel tekkinud probleemid ja luua strateegia nende ületamiseks.

Allikas: Harrell et al 1996, O'Leary et al 2000.

<sup>7</sup> Käesolevas peatükis toodu on osaliselt ilmunud Riigikogu Toimetistes avaldatud R. Leetmaa artiklis „Aktiivse tööturupoliitika meetmed“ (Leetmaa 2002).

olema kujundatud, et tulemus oleks maksimaalselt efektiivne (*efficiency*) ja kulu-tõhus (*cost-effectiveness*). Lähtudes uurimisküsimusest, valitakse ATP tulemuslikkuse hindamiseks sobiv meetod. Erinevad hindamismeetodid on lühidalt summeeritud kiilus 2.1.

Idealis kasutatakse ATP tulemuslikkuse hindamisel kõiki kiilus 2.1. toodud meetodeid. Reaalsuses on aga selliseid kõiki meetodeid kasutatavaid hinnanguid väga vähe, kuna püstitatud uurimisküsimused, uuringu sihtgrupp ja rahalised vahendid seavad meetodite valikul piirid. Tavaliselt piirduakse 1-2 uurimismeetodiga (Dar *et al* 1999).

Kaheks enimkasutatud hindamismeetodiks ATP programmide puhul on tegevuse monitooring ja programmi mõju leidmine. Nimetatud hindamismeetodite erinevuse mõistmiseks tuleb vahet teha järgmistel mõistetel:

- programmi kogutulemus (*gross outcome*) – programmis osalejate keskmine tulemus vaadeldava näitaja osas;
- programmi kogumõju (*gross impact*) – erinevus programmis osalejate ja mitte-osalejate tulemuste vahel vaadeldava näitaja osas;
- programmi puhasmõju (*net impact*) – erinevus programmis osalejate keskmise tulemuse ning sarnaste tunnustega võrdlusgrupi tulemuste vahel. Puhasmõju leidmisel on kriitilise tähtsusega sobiva võrdlusgrupi leidmine.

Näiteks kui pärast ATP programmis osalemist leiab töö 60% osalejatest, programmis mitteosalenud ja eelnevalt töötanud inimestest leiab töö 40% ja programmis osalenuetele sarnaste tunnustega mitteosalenute hulgast leiab töö 50%, siis programmi kogutulemus on 60%, kogumõju 20% ja puhasmõju 10%. Programmi tegevuse monitooring vaatab programmi kogutulemust, programmi mõju leidmisel vaadatakse kogumõju ja puhasmõju (O'Leary *et al* 2000).

Käesoleva peatüki järgnevates osades peatutakse pikemalt programmi tegevuse monitooringu ja programmi mõju leidmise meetoditel. Seejärel antakse ülevaade OECD riikides ja siirderiikides läbiviidud empiiriliste uuringute tulemustest. Lähtudes käesolevas peatükis kirjeldatud programmi mõju hindamise meetoditest, hinnatakse neljandas peatükis Eesti aktiivse tööpoliitika tulemuslikkust.

### **2.1.1. Programmi tegevuse monitooring**

Aktiivse tööpoliitika pidev monitooring tegevusindikaatorite abil on laialt levinud nii Ameerika Ühendriikides kui ka Euroopa Liidu liikmesriikides. Ülevaate Euroopa Liidu liikmesriikide tööpoliitika programmide monitooringu süsteemidest on koostanud Auer (1996). Kesk- ja Ida-Euroopa üleminekuriikidest on monitooringusüsteem kõige kauem olnud kasutusel Ungaris.

Tööpoliitika monitooringusüsteemi väljaarendamisel lähtutakse kolmest põhimõttest (O'Leary *et al* 2000):

1. programmi tulemuslikuks juhtimiseks peab monitooringusüsteem sisaldama kasulikku informatsiooni programmi toimimise kohta;
2. süsteemi peab olema võimalik rakendada igas regioonis;
3. tegevusindikaatorid, monitooringu metodoloogia ja tegevuse analüüs peab olema toimivate protseduuride ja informatsioonisüsteemi loomulik edasiarendus.

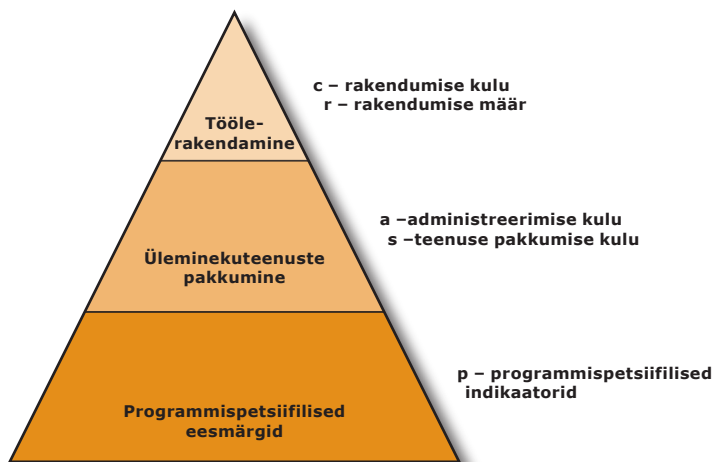
Monitooringu aluseks on tegevusindikaatorid, mis põhinevad programmi tulemusel. Selleks on omakorda oluline a) määratleda täpselt iga programmi eesmärk, b) leida iga-le eesmärgile vastavad tegevusindikaatorid, c) tegevusindikaatorite osas eri tasanditel konsensusele jõuda. Joonisel 2.1. on toodud tööturuprogrammide eesmärgid ja tegevus-



indikaatorid, mis hindavad eesmärkide saavutamist. Kõige olulisem tööturuprogrammide eesmärk on töötute töölerakendumine, mille saavutamist mõõdavad kaks tegevusindikaatorit: **r** – rakendumise määr ja **c** – rakendumise kulu. Teiseks oluliseks eesmärgiks on teenuste pakkumine töötutele, kergendamaks suundumist töötusest hõivesse. Antud eesmärgi saavutamist näitavad järgmised tegevusindikaatorid: **a** – administreerimise kulu ja **s** – teenuse pakkumise kulu. Näiteks palgasubsiidiumite puhul on tegemist vaid teenuse pakkumise kuluga, teiste programmide puhul on administreerimise kulusid ja teenuse pakkumise kulusid raske eristada ning neid vaadeldakse koos kui administreerimise kulu. Kolmandaks oluliseks eesmärgiks on iga programmi spetsiifilised eesmärgid ning neile vastavad tegevusindikaatorid – **p**. Eesmärkide paljus näitab eelkõige seda, et ühe tööturuprogrammiga pole võimalik kõiki töötajaid aidata. Vajalik on mitmete erinevate programmide olemasolu, mis on suunatud erinevate vajadustega klientide aitamisele (O’Leary *et al* 2000).

Tegevusindikaatoreid peaks olema suhteliselt vähe ning programmide monitooring ei tohi tööhõiveametitele kujuneda lisakoormuseks. Indikaatorid peaksid võimalikult suures osas põhinema olemasoleval administratiivsel statistikal ning regulaarselt läbiviidavate järelküsitluste tulemustel. Programispetsiifiliste tegevusindikaatorite leidmine nõuab indiviidi tasandi andmeid (vanus, sugu, haridustase, kogemused, infot võimalike tööturule sisenemise barjääride kohta, nt koolilõpetaja, pikaajaline töötu või puude olemasolu) ja regionaalset tööturu statistikat. Järelküsitluse ankeet peaks kõrge vastamisprotsendi, andmete usaldusväärsuse ning süsteemi järjepidevuse tagamiseks sisaldama võimalikult vähe küsimusi. Kokkuvõttes peaks monitooringusüsteem võimaldama võrrelda erinevate programmide kuluefektiivsust regioniti (*Ibid* 2000).

Joonis 2.1. ATP programmide eesmärkide hierarhia ja tegevusindikaatorid.



Allikas: O’Leary *et al* 2000.

Kiilus 2.2. on näitena toodud Ungaris tööturuprogrammide monitooringul kasutatavad tegevusindikaatorid ning tabelis 2.1 on esitatud iga konkreetse programmi eesmärkidele vastavad tegevusindikaatorid. Esialgu oli Ungaris kasutusel palju tegevusindikaatoreid, näiteks ühe koolitusliigi tegevuse monitooringul kasutati koguni 33 erinevat indikaatorit (O’Leary 1995). Hiljem tegevusindikaatorite arvu vähendati ning töötute koolituse monitooringul võeti kasutusele 6 erinevat indikaatorit, töötajate koolituse puhul viis indikaatorit, üksikettevõtjana alustamist toetava programmi puhul neli indikaatorit, palgasubsiidiumi puhul kolm ja avalike tööde puhul kaks tegevusindikaatorit (vt kiil 2.2.).

## Ungaris ATP programmide monitooringul kasutatavad tegevusindikaatorid

### Töötute koolitamine grupis

- A11 Keskmine kulu koolituse lõppedes töö leidnud töötaja kohta (c),
- A12 Koolituses osalenute osakaal, kes koolituse lõppedes töö leidsid (r),
- A13 Keskmine kulu koolitusprogrammi alustanu kohta (a),
- A14 Keskmine koolitustunni kulu koolituses osalenu kohta (a),
- A15 Koolituse lõpetanute osakaal koolitust alustanute hulgast (p),
- A16 Pärast koolituse lõppu õpitud erialal töötajate osakaal (p).

### Individaalne koolitus

- A21 Keskmine kulu koolituse lõppedes töö leidnud töötaja kohta (c),
- A22 Koolituses osalenute osakaal, kes koolituse lõppedes töö leidsid (r),
- A23 Keskmine kulu koolitusprogrammi alustanu kohta (a),
- A24 Keskmine koolitustunni kulu koolituses osalenu kohta (a),
- A25 Koolituse lõpetanute osakaal koolitust alustanute hulgast (p),
- A26 Pärast koolituse lõppu õpitud erialal töötajate osakaal (p).

### Töötajate koolitus\*

- A31 Keskmine kulu koolituse lõppedes töö leidnud töötaja kohta (c),
- A32 Koolituses osalenute osakaal, kes koolituse lõppedes töö leidsid (r),
- A33 Keskmine kulu koolitusprogrammi alustanu kohta (a),
- A35 Koolituse lõpetanute osakaal koolitust alustanute hulgast (p),
- A36 Pärast koolituse lõppu õpitud erialal töötajate osakaal (p).

### Abi üksikettevõtjana alustamise toetuseks

- B1 Keskmine abi inimese kohta, kes on järelküsitluse ajal endiselt hõivatud (c),
- B2 Inimeste osakaal, kes on järelküsitluse ajal endiselt hõivatud (r),
- B3 Keskmine subsiidium üksikettevõtja kohta (c),
- B4 Keskmine täiendav töökohtade arv üksikettevõtjana alustamise toetamise tulemusena (p).

### Palgasubsiidium pikaajaliselt töötute rakendamiseks

- C1 Subsiidium töötaja kohta, kes töötab järelküsitluse ajal sama tööandja juures (c),
- C2 Subsiidiumiga rakendunud töötajate osakaal, kes järelküsitluse ajal töötavad avatud tööturul (r),
- C3 Keskmine palgasubsiidiumi kulu subsideeritud töötaja kohta (s).

### Avalikud tööd

- D1 Keskmine subsiidium töötaja kohta kuus (s),
- D2 Subsiidiumi abiga rakendunud töötajate osakaal avatud tööturul töötajatest järelküsitluse ajal (r).

Allikas: O'Leary et al 2000.

\* toetus tööandjale, kes koolitab ümber töötaja, keda ähvardab töökaotuse oht.

Iga tegevusindikaatori järel on sulgudes näidatud, missugusele eesmärgile vastab antud indikaator joonisel 2.1. esitatud tööturuprogrammide eesmärkide hierarhias. Tabelis 2.1. on eri programmide tegevusindikaatorid esitatud vastavalt eesmärkide hierarhiale. Iga programmi peamise eesmärgi saavutamist hinnatakse rakendumise määraga. Rakendumise keskmine kulu on samuti kasutusel kõikide programmide v.a avalike tööde puhul. Viimast käsitletakse kui toetusprogrammi, mis aitab säilitada tööharjumust ning töökogemust, kuid ei ole otseselt mõeldud regulaarsele tööturule sisenemise toetamiseks. Samuti on igal programmil oma programmispetsiifilised eesmärgid (O'Leary et al 2000).

Tabel 2.1. Tegevusindikaatorid vastavalt eesmärkide hierarhiale Ungaris

Programm	Rakendumise määr (r)	Rakendumise kulu (c)	Administreerimise kulu (a)	Teenuse pakkumise kulu (s)	Programmi spetsiifiline tegevusindikaator (p)
A1. Töötute koolitamine grupis	X	X	X		X
A2. Individaalne koolitus	X	X	X		X
A3. Töötajate koolitus	X	X	X		X
B. Üksikettevõtjana alustamise toetamine	X	X		X	X
C. Palgasubsiidium	X	X		X	X
D. Avalikud tööd	X			X	X

X – tähistab tegevusindikaatori olemasolu antud programmis vastavalt eesmärkide hierarhiale.

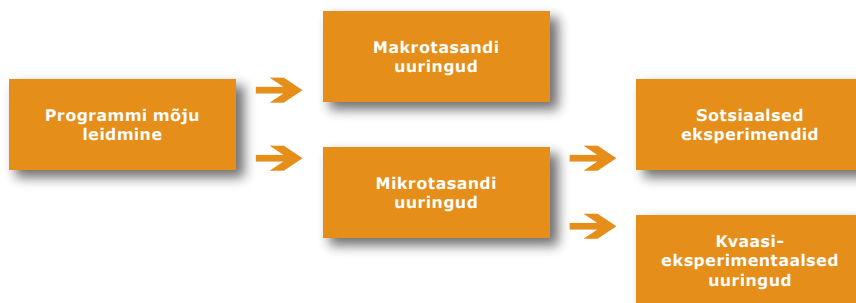
Allikas: O'Leary et al 2000.

Tegevuse monitooring aitab võrrelda erinevate programmide tulemuslikkust aastate ja regioonide lõikes ning vastu võtta põhjendatud otsuseid eri programmide osas. Tulemuste analüüsil tuleb arvestada ka erineva majanduskeskkonnaga regioonides, kuna näiteks madala rakendumise määra põhjuseks võib olla pigem töökohtade vähesus antud regioonis kui programmi ebaefektiivsus. Nimetatud erisuste arvestamiseks programmide monitooringul on välja töötatud spetsiaalne metodoloogia (O’Leary 1996). Kokkuvõtteks võib öelda, et hästi toimiv monitooringusüsteem on otsustajatele suureks abiks tööturu programmide planeerimisel ja tulemuste analüüsil.

### 2.1.2. Programmi mõju leidmine

ATP mõju hinnanud uuringud võib jagada kaheks: makrotasandi ja mikrotasandi uuringud (vt joonis 2.2.). Makrotasandil läbi viidud uuringud keskenduvad üldise tasakaalu efektidele, nt ATP mõju tööpuudusele ja reaalpalkadele, mikrotasandi uuringud analüüsivad ATP mõju indiviididele, nt iga konkreetse programmi mõju selles osalenutele. Ideaalvariandis tuleks kasutada mõlemat lähenemist. Tegelikuses on makrotasandil läbiviidud uuringuid suhteliselt vähe ning nende tulemused on sageli vastuolulised – mõned uuringud viitavad sellele, et aktiivne tööpoliitika on tõhus vahend tööpuuduse ja palgasurve vähendamiseks, teised on jõudnud järeldusele, et seos puudub või on ebaoluline. Makrotasandi analüüsi põhiprobleemiks ongi nende statistiliselt ja ökonomeetriselt raske teostatavus, mistõttu pole usaldusväärset mudelit suudetud leida. Seetõttu hinnatakse aktiivse tööpoliitika tulemuslikkust enamasti mikrotasandil ehk vaadatakse iga programmi mõju selles osalenute edasisele tööturuseisundile ning palgatasemele (Martin 1998).

Joonis 2.2. Programmi mõju hindamisel kasutatavad lähenemised



Allikas: Autori koostatud

Mikrotasandil läbiviidavate uuringute eesmärgiks on välja selgitada, kas tööturuprogrammis osalenud olid mitteosalenutega võrreldes hiljem tööturul edukamad, st kas programmis osalemine suurendas töötamise tõenäosust ja palka. Selleks kasutatakse peamiselt kahte erinevat tehnikat: sotsiaalsed eksperimendid ja kvaasi-eksperimentaalne tehnika.

Sotsiaalseid eksperimente on suhteliselt palju kasutatud USA-s uute programmide tulemuslikkuse testimiseks. Eksperimendi käigus jaotatakse potentsiaalsed programmis osalejad juhuslikult kahte gruppi: osalejad ja mitteosalejad (võrdlusgrupp). Kui potentsiaalsete osalejate arv on piisavalt suur, siis on juhuslikult kahte gruppi jaotatud inimesed keskmiselt nii jälgitavate (nt sugu, vanus, haridus, perekonnaseis) kui ka mittejälgitavate tegurite (nt motivatsioon) osas sarnased. Erinevust osalenute ja võrdlusgrupi edasises staatuses tööturul võib seega vaadelda kui programmi mõju (Dar *et al* 1999).

Kvaasi-eksperimentaalsel metodoloogial põhinevates uuringutes jaotatakse potentsiaalsed osalejad kahte rühma pärast programmis osalemist. Võrdlusgrupp moodustatakse samal perioodil programmis mitteosalenud töötute hulgest. Keerukate ökonomeetriseliste meetodite abil leitakse iga programmis osalenu jaoks mitteosalenute hulgest jälgitavate

tegurite osas kõige sarnasem isik, arvestatakse erinevustega mittejälgitavates tegurites ning hinnatakse, kas programmis osalenud olid tööturule tagasipöördumisel edukamad kui mitteosalenud. Programmi mõju on erinevus sarnaste tunnustega programmis osalenute ja mitteosalenute tulemuste vahel. Lisaks võetakse programmi mõju hindamisel arvesse üldist majanduskeskkonda, nt kas programmis osalemine toimus majanduse kasvu- või langusperioodil (Heckman *et al* 1999).

Seega on mõlema meetodi põhimõtte sarnane: võrreldakse programmis osalenud ja mitteosalenud inimesi ja hinnatakse, kas programmis osalenud olid töö leidmisel edukamad. Erinevus osalenute ja mitteosalenute edasises staatuses tööturul ongi programmi mõju.

Kiilus 2.3. on esitatud programmi mõju hindamisel kasutatavad mõisted, mida on töö järgnevates osades läbivalt kasutatud.

Kiil 2.3.

### ATP tulemuslikkuse hindamisel kasutatavad terminid

**Tühikulu** (*deadweight loss*) – Programmi tulemus ei erine olukorrast, mis oleks olnud programmi puudumisel. Näiteks palgasubsiidiumiga tööle rakendatud isik oleks töö leidnud ka ilma subsiidiumita.

**Asendusefekt** (*substitution effect*) – Toetust mittesaava töötaja asemel võetakse tööle isik, keda on võimalik rakendada palgasubsiidiumi abil. Mõju hõivele puudub.

**Väljatõrjumiseefekt** (*displacement effect*) – Makrotasandi efekt. Näiteks olukord, kus kohalikud omavalitsused loobuvad tavapärasest töökohtade loomise programmidest, kuna nimetatud tegevust finantseerib riik, või olukord, kus ATP programmide kasutamise tõttu väheneb regulaarne tööhõive. Mõnikord kasutatakse asendusefekti ja väljatõrjumisefekti ka sünonüümidena, mõistes nende all seda, et aktiivses meetmes osalenu võtab töö samal töökohtal töötanud või potentsiaalselt töötavalt inimeselt.

**Lisanduvuse printsiip** (*additionality*) – Subsideeritud töökoht luuakse ainult juhul, kui seda muidu poleks loodud. Tulemusena suureneb töökohtade arv.

**Osalusgrupp ja võrdlusgrupp** (*treatment and control group*) – Osalusgrupp on ATP programmis osalenud töötud, võrdlusgruppi kuuluvad ATP programmis mitteosalenud töötud, kes on võimalikult sarnased programmis osalejatega.

**Selektiooninihe** (*selection bias*) – Programmi tulemust mõjutavad mingid mittejälgitavad tegurid (nt motivatsioon, töötahe), millega pole võimalik hinnangus arvestada.

**Lukustusefekt** (*locking-in effect*) – ATP programmis osalemine vähendab isiku töötõingu aktiivsust.

**Koore riisumine** (*creaming off effect*) – ATP programmi valitakse osalema töötuid, kes kõige suurema tõenäosusega töö leiaksid, mitte aga neid, kelle võimalused on töö leidmisel kõige väiksemad.

**Stigmaefekt** (*stigmatization*) – Töötajatel tekib programmis osalenute suhtes negatiivne arvamus, mis vähendab neis osalejate tööleidmise tõenäosust. Ilmneb eelkõige subsideeritud töötamise programmide puhul.

**Simultaansus** (*simultaneity problem*) – Makrotasandil sõltub aktiivsetes tööturumeetmes osalejate koguarv töötute arvust (nt kõrge töötuse tingimustes võidakse laiendada tööpoliitika meetmeid) ja samaaegselt töötute arv sõltub tööturumeetmes osalenute arvust (tööturumeetmes osalemine vähendab töötust). See raskendab ATP mõju hindamist makrotasandil.

Allikas: Dar *et al* 1999, Calmfors 1994.

## 2.2. Ülevaade empiirilistest uuringutest OECD riikides

Nagu eelnevalt mainitud (vt alapunkt 2.1.2.), hinnatakse ATP tulemuslikkust nii makro- kui ka mikrotasandil. Makrotasandil ATP tulemust hinnanud uuringuid on vähe ning nende tulemused suhteliselt vastuolulised. Näiteks Calmfors ja Forslund (1991) uurisid ATP mõju töötusele Rootsis, tuginedes neoklassikalisele tasakaalumudelile. Uuringus leiti, et kui ATP programmides osalejate osakaal tööjõus suureneb 1 protsentipunkti võrra, kasvab nn avatud tööpuudus<sup>8</sup> 0,3 protsentipunkti võrra. Autorid järeldasid, et “suuremahulised tööturuprogrammid ei pruugi olla sobiv viis töötuse vähendamiseks”. Seevastu Jackman *et al* (1990) vaatlesid ATP mõju töötusele 14 OECD riigi andmetel aastatel 1971-1988. Autorid leidsid, et nendes OECD riikides, kus kasutati ATP meetmeid, oli töötuse tase madalam.

<sup>8</sup> Töötute hulgast on välja arvatud ATP programmides osalejad.

Enamasti hinnatakse ATP tulemuslikkust mikrotasandil. Erinevalt makrotasandi uurin-  
gutest on mikrotasandil läbiviidud uuringuid palju ning nende põhjal on võimalik teha  
mitmeid üldistusi. Järgnevalt vaatamegi missugustele tulemustele on jõudnud mikrota-  
sandi analüüsid. Alljärgnev ülevaade põhineb suures osas OECD ja Maailmapanga eksper-  
tide töodel, milles analüüsitakse OECD riikide aktiivse tööpoliitika tulemuslikkust (Dar  
*et al* 1999; Martin 1998; Fay 1996). Mikrotasandi uuringute tulemused on lühidalt kokku  
võetud käesoleva töö lisas 2 toodud tabelis.

## Tööotsingualane abi/nõustamine

Eri riikide andmete põhjal läbi viidud uuringud on näidanud, et tööotsingualane abi  
on üks edukamaid ja odavamaid ATP meetmeid, eriti majanduskasvu perioodil. Tööot-  
singualast abi pakutakse väga erinevas vormis: alates tööpakkumiste vahendamisest ja  
esmastest intervjuudest tööotsijatega kuni süvaintervjuude ja põhjaliku kutsenõustami-  
seni töötusperioodi pikenedes. Tööotsingualane abi ning töötü tööotsingualase tegevuse  
kontrollimine on eri riikide kogemuste põhjal olnud väga tõhus vahend töötute tööturule  
tagasitoomisel (Martin 1998). Näited tööotsingualase abi hindamiseks läbiviidud uurin-  
gutest on esitatud tabelis 2.2.

Tabel 2.2. Näited tööotsingualase abi tulemuslikkuse hindamiseks läbiviidud uuringutest

Uuring	Meetme kirjeldus	Hinnangu tüüp	Tulemus
Tööotsingualase abi pak- kumine töötutele Rootsis (Meager ja Evans 1998)	Intensiivse tööotsin- gualase abi pakku- mine töötutele riigi tööhõiveametites	Eksperimentaalne	Programmis osalejate tööleidmise tõenäosus 11% suurem võrreldes mitteosalenutega, mõju sissetulekutele positiivne.
Tööotsingualase abi pakku- mine pikaajaliselt töötutele Suurbritannias 1980-ndate lõpul (OECD 1993; Jackman ja Lehmann, 1990)	Tööotsingualane abi vähemalt 6 kuud töötushüvitist saa- nud töötutele	Eksperimentaalne	Programmis osalenute tööleidmise tõenäosus suurenes, kuid suurenemine võis osalt tulla lühiajaliselt töötute arvelt. Tegelik mõju võib olla alahinnatud, kuna ka 25% võrdlusgrupist sai mingisugust nõustamisteenust.
Tööotsingualase abi pak- kumine tööklubide kaudu Austraalias 1992. a. (Fey, 1996)	Tööotsingualase abi pakkumine (sh CV kirjutamine, töö- intervjuul käitumine jne)	Kvaasi- eksperimentaalne	Programmis osalejate tööleidmise tõenäosus 11% suurem võrreldes mitteosalenutega. Kõi- ge enam mõjus madalama haridustasemega meestele. Uuring viidi läbi aasta pärast isiku ühinemist tööklubiga. Ei parandanud nende olukorda, kes olid enne klubiga ühinemist osalenud mõnes muus tööturuprogrammis.
Tööotsingualase abi pak- kumine noortele Hollandis 1990. alguses (Fey, 1996)	Nõustamine ja tööotsingualane abi kuni 20-aastastele koolilõpetajatele	Kvaasi- eksperimentaalne	Mõju programmis osalejate tööleidmise tõenäosusele ja palgale võrreldes võrdlus- grupiga olematu. Programm ei suurendanud tõenäosust, et osalejad jätkavad haridusteed või osalevad koolitusprogrammis.

Allikas: Dar *et al* 1999.

Viimasel ajal on OECD riikides uueks meetmeks tööotsingualase abi pakkumisel kuju-  
nenud individuaalsete tööotsingukavade koostamine. Seejuures peetakse oluliseks leida  
õige ajahetk töötusperioodi kestel, millal individuaalseid nõustamisteenuseid pakkuda.  
Üldiselt on leitud, et töötusperioodi algul tuleks lasta töötul ise aktiivselt tööd otsida ning  
sekkuda tuleks siis, kui teatud aja möödudes pole inimesel endal õnnestunud tööd leida.  
Näiteks Suurbritannias alustatakse töötü intensiivse nõustamise ning individuaalsete töö-  
otsingukavade koostamisega kuuendal töötuskuul (Fay 1996).

Tööotsingualane abi on olnud vähe tulemuslik vahend pikaajaliselt töötute ja noorte töö-  
turule tagasitoomisel. Positiivsemaid tulemusi on nimetatud sihtgruppide puhul andnud  
tööotsingualase abi kombineerimine teiste ATP meetmetega (Fay 1996).

Üheks huvitavaks tööotsingualase abi vormiks on nn tööleidmise boonus (*re-employment  
bonus*), mida makstakse töötule, kes leiab kiiresti uue töökoha ning töötab seal teatud aja.

Selline skeem on edukalt kasutusel Jaapanis ning seda on tulemuslikult katsetatud ka USA-s. Hinnangud näitavad, et boonuse maksmine vähendab töötaoleku kestust märgatavalt. Samas nõuab tööleidmise boonuse rakendamine tugevat kontrolli, kuna töötajal võib tekkida kiusatus tööandjaga vallandamises ja kiires töölevõtmises kokku leppida ja seeläbi boonus teenida (Martin 1998).

Tööotsingulase abi pakkumisel on keskne roll riigi tööhõiveametitel, mistõttu tuleb jälgida, et tööhõiveametites oleks olemas nii inimesed kui ka rahalised vahendid antud teenuse efektiivseks pakkumiseks (Dar *et al* 1999).

## Tööturukoolitus

Tööturukoolituse mõju hinnatud uuringute tulemused erinevad oluliselt: näiteks Iirimaa ja Suurbritannia analüüsid on näidanud, et koolituses osalejad olid tööturule tagasi-pöördumisel võrreldes mitteosalejatega märksa edukamad (Meager ja Evans 1998), Sak-samaal läbiviidud uuringud näitavad aga, et koolitusel puudub mõju osalejate edasisele tööturustaatusel (Johanson 1994).

Tabel 2.3. Näited tööturukoolituse tulemuslikkuse hindamiseks läbiviidud uuringutest

Uuring	Meetme kirjeldus	Hinnangu tüüp	Tulemus
Koolitusprogramm töötutele Iirimaa 1980-ndate keskel (Breen 1991)	Erinevad lühiajalised koolituskursused töötutele	Kvaasi-eksperimentaalne	Lühiajalises koolituses osalejate rakendumise tõenäosus võrreldes mitteosalejatega 16% suurem. Aasta möödudes osalenute rakendumise tõenäosus suurem 7% võrra. Arvestades mittejälgitavate tegurite osa selgub, et osalejate töötamise tõenäosus pole mitteosalenutega võrreldes suurem.
Koolitusprogramm töötutele Suurbritannias (Meager ja Evans 1998)	Koolitus töökohal	Kvaasi-eksperimentaalne	Osalenute tööleidmise tõenäosus aasta möödudes 3% ning 3 aasta möödudes 22% suurem.
Noortele suunatud koolitusprogramm Prantsusmaal (Brodaty <i>et al</i> 2001)	Noori koolitati töökohal erasektoris	Kvaasi-eksperimentaalne	Koolitus suurendas töötamise tõenäosust
Koolitusprogramm töötutele Rootsis 1994. a. (Harkman 1997)	Lühi- ja pikaajalised koolituskursused (vastavalt alla 100 ja üle 100 päeva) töötutele	Kvaasi-eksperimentaalne	Koolituse mõju analüüsi 2 aastat pärast programmis osalemist. Alla 100päevastel kursustel osalemine avaldas osalejatele võrreldes võrdlusgrupiga negatiivset mõju, üle 100päevastel kursustel oluline mõju puudus.
Koolitusprogramm töötutele Hollandis (OECD 1994)	Töötud osalesid täiskasvanute koolituskeskuste poolt korraldatud kursustel	Kvaasi-eksperimentaalne	Võrdlusgrupp leidis töö sama kiiresti kui koolituses osalenud. Erinevus kahe grupi vahel puudus ka pärast kahte aastat.
Koolitusprogramm keskkoolist väljavalangenuitele Kanadas 1980-ndate lõpus (OECD 1993)	Üks osa noortest töötutest osales tavalises koolituses, teine osa koolituses, mis oli kombineeritud koolitusega ettevõttes.	Kvaasi-eksperimentaalne	Tavaline koolitus osalejate rakendumisele ja sissetulekutele mõju ei avaldanud. Kombineeritud koolituses osalemine avaldas positiivset mõju noorte meeste rakendumisele ja sissetulekutele, kuid ei mõjutanud noorte naiste tööturuseisundit ja sissetulekuid.

Allikas: Dar *et al* 1999; Calmfors *et al* 2000, Kluve ja Schmidt 2002.

Üldiselt näitavad eri riikide kogemused, et väikesemahuliste ning hästi suunatud koolitusprogrammide mõju osalejate hilisemale tööleimisvõimalustele ja palgale on kõige positiivsem. Seejuures on oluline suunata koolitus nii töötajale kui ka tööandja vajadustele. Suuremahulised kõikidele töötutele suunatud koolitusprogrammid on ebaefektiivsed. Tulemuslikumad on koolitusprogrammid, mille üheks osaks on koolitus töökohal (Martin 1998; Dar *et al* 1999).

Kõige mõjusam on naiste tööturukoolitus ja vähima mõjuga noortele suunatud tööturukoolitus. Tööturukoolituse ebaefektiivsust noorte puhul võib ühelt poolt seletada asja-

oluga, et sageli on tegemist koolisüsteemist väljalangenud ja puuduliku haridustasemega inimestega, keda lühiajaline tööturukoolitus ei suuda aidata (Dar *et al* 1999). Seetõttu on noorte puhul oluline varajane sekkumine, st tegelemine nii õpilastega, keda ähvardab koolist väljalangemine kui ka nende vanematega (Martin 1998). Teiseks oluliseks noorte töötuse põhjuseks on töökogemuse puudumine, mistõttu võib noore töölerakendamine palgasubsiidiumi abil olla tulemuslikum kui koolitus (Fay 1996).

Et koolitus oleks tulemuslik, tuleks jälgida, et osalejad tõepoolest huvituksid koolitusest ega kasutaks programmis osalemist töötushüvitusele taaskvalifitseerumiseks. Nimelt on mõnede riikide seadusandluses võrdsustatud programmis osalemine eelneva töötamisega ning seetõttu tekib töötul pärast programmis osalemist õigus töötushüvitisele (Fay 1996). Liialt suuremahulisi koolitusprogramme ning nende kasutamist töötushüvitistele rekvalifitseerumiseks 1990-ndatel loetakse üheks ATP ebaefektiivsuse põhjuseks Rootsis (Calmfors *et al* 2001).

Eri riikide kogemuste analüüsimisel on leitud, et koolituse mõju on märgatavalt suurem majanduse kasvuperioodil ehk siis ATP tulemuslikkus sõltub suuresti tööjõu nõudlusest (Dar *et al* 1999).

## Stardiabi

Stardiabi skeemid on riigiti erinevad: mõnes riigis antakse toetust ühekordse summana, teistes perioodiliste maksetena. Sageli eeldab stardiabi saamine eelneva kogemuse olemasolu või osalemist vastavas koolitusprogrammis. Levinud on ka intensiivse nõustamisteenuse pakkumine ettevõtlusega alustamise esimesel perioodil. Eestis vastab stardiabile tööturutoetus töötule ettevõtlusega alustamiseks.

Üldiselt on stardiabi tulemuslikkust hinnanud analüüsid andnud positiivseid tulemusi: programmis osalejad on olnud hõivesse tagasipöördumisel edukamad. Samas töötab antud programm ainult väikese osa töötute jaoks, kelleks on üldiselt kõrgema haridustasemega alla 40-aastased mehed. Edukamaks on osutunud programmid, milles pakutakse lisaks stardiabile ka intensiivset nõustamist (Fay 1996).

Tabel 2.4. Näited stardiabi efektiivsuse hindamise uuringutest

Uuring	Meetme kirjeldus	Hinnangu tüüp	Tulemus
Lühiajaliselt töötutele antav abi väikeettevõtlusega alustamiseks Massachusettsi'i osariigis 1990 alguses	Osalejad said 24 nädala jooksul toetust kindlaksmääratud summas ja olid kohustatud osalema intensiivses nõustamisprogrammis ettevõtlusega alustamisega seotud teemal	Eksperimentaalne	Vähem kui 5% kvalifitseerunute olid huvitatud programmis osalemisest. Osalejate rakendamise tõenäosus võrreldes mitteosalenutega 14% suurem ja sissetulekud märkimisväärselt kõrgemad. Tühikulu = 30%.
Toetus töötuskindlustuse ja sotsiaallabi saajatele ettevõtlusega alustamiseks 1992-93. a. Kanadas (Graves ja Gauthier 1995)	Osalejatele maksti 52 nädala jooksul toetust kindlas summas ja nad olid kohustatud tasuma 25% (kuni 4000\$) alustamisega seotud kuludest (rahalisel või mitterahalisel kulud)	Kvaasi-eksperimentaalne	Programmi efektiivsust analüüsiti kahe aasta jooksul pärast alustamist. Üle 80% alustanud ettevõtetest töötas. Tühikulu üle 50%. Programmis osalejad teenisid märkimisväärselt rohkem kui võrdlusgrupp, kuid töötasid ka rohkem. Seetõttu tunnitasu osalenute ja võrdlusgrupi vahel ei erinenud. Programmi pikaajaline mõju ebaselge.

Allikas: Dar *et al* 1999.

Töötute hulgas on suhteliselt vähe neid, kes on nõus ettevõtlusega alustama. Wilson ja Adams leidsid OECD riikide andmete põhjal, et vaid 5% töötutest on valmis stardiabi kasutades looma oma ettevõtte (Wilson ja Adams 1994).

Uuringud näitavad, et loodud ettevõtete eluiga on suhteliselt lühike: kolmandik stardiabi loodud ettevõtetest lõpetab eksistentsi esimesel tegevusaastal. Näiteks Taanis lõpetab koguni 60% ettevõtetest tegevuse esimesel aastal, Kanadas seevastu vaid 20%. Samas on

toodud arvud sarnased stardiabita loodud ettevõtete näitajatega, mille hulgast lõpetab esimesel tegevusaastal keskmiselt samuti kolmandik (Dar *et al* 1999).

Keskmiselt luuakse stardiabiga alustatud ettevõtetes vaid pool täiendavat töökohta. Näiteks Ungaris loodi igas stardiabiga loodud ning üle aasta tegutsenud ettevõttes 0,3, Prantsusmaal 0,5 ja Austraalias 0,7 täiendavat töökohta (OECD 1993; Wilson ja Adams 1994).

Eri riikide kogemused näitavad ka, et stardiabiga kaasneb tühikulu, st inimesed, kes ettevõtlusega alustavad, oleks seda teinud ka ilma toetuseta, ja asendusefekt, st toetusega loodud ettevõtted võivad välja tõrjuda toetust mittesaanud ettevõtted (Fay 1996; Dar *et al* 1999).

## Subsiidiumid erasektori tööandjatele

Subsiidium erasektori tööandjale kujutab endast tööandjale makstavat summat, tavaliselt teatud osa palgast, mille eesmärgiks on motiveerida tööandjat töötut tööle võtma. Eestis vastab nimetatud meetmele tööturutoetus tööandjale (vt alapeatükk 3.2.). Enamus läbi viidud analüüse näitab, et subsiidiumid erasektori tööandjatele on suhteliselt ebaefektiivsed ning sarnaselt stardiabile kaasneb nendega tühikulu (tööandja võtab subsiidiumiga tööle inimese, kelle ta oleks võtnud ka ilma subsiidiumita) ja asendusefekt (tööandja võtab tööle töötaja kellele makstakse subsiidiumit, mitte töötaja, kelle ta muudu oleks võtnud) (Dar *et al* 1999).

Tabel 2.5. Näited palgasubsiidiumi tulemuslikkuse hindamise uuringutest

Uuring	Meetme kirjeldus	Hinnangu tüüp	Tulemus
Pikaajaliselt töötutele suunatud palgasubsiidiumid Hollandis 1980 lõpus (OECD 1993)	Palgasubsiidiumiga rakendati üle 2 aasta töötä olnud isikud või aasta töötä olnud vähe-musahvusest isikud	Kvaasi-eksperimentaalne	Asendusefekt=80%. Täiendavalt loodi vähem kui 20% töökohtadest.
Väiksema konkurentsivõimega töötutele suunatud palgasubsiidiumid USAs (Bloom 1994)	Tööandjad said subsiidiumi töötute rakendamiseks eeldusel, et töötutele korraldati tööalane koolitus	Eksperimentaalne	Märkimisväärne positiivne mõju naiste sissetulekule. Meeste puhul mõju sissetulekule väiksem. Kõige mõjusam üksikemade puhul.
Palgasubsiidium pikaajaliselt töötutele Inglismaal perioodil 1986-1990 (NERA 1995)	Subsiidium tööandjale. Programmis osalejad pidid teenima vähem kui 90 naela nädalas ja töötama 35 tundi nädalas. Töölepingu pikkuseks pidi olema vähemalt kolm kuud.	Kvaasi-eksperimentaalne	Uuring viidi läbi 3 kuud pärast subsiidiumi maksmise lõpetamist. 30% subsiidiumiga rakendunudest olid selleks ajaks lahkunud või vallandatud. Tühikulu 69%. Ei avaldanud märkimisväärset mõju osalejate rakendumisele ja sissetulekule.

Allikas: Dar *et al* 1999.

Vaatamata eeltoodule on leitud, et subsiidiumid erasektori tööandjale võivad olla tõhusaks poliitikainstrumendiks teatud riskigruppide, eelkõige pikaajaliselt töötute tööle-rakendamiseks. Pikaajalise töötuse vähendamisel on subsiidiumeid erasektori tööandjatele kasutatud edukalt nii USA-s, Suurbritannias kui Austraalias (Fay 1996).

Lisaks rõhutavad erinevad autorid, et nimetatud meetme kasutusele võtmisel on oluline kontrollida, et subsiidiumi saanud tööandja saanud toetust ei kuritarvitaks. Eri riikide kogemus näitab, et kui puudub piisav kontroll, võivad tööandjad kasutada subsiidiumit näiteks kui püsivat võimalust tööjõukulude vähendamiseks või vallandada subsiidiumi saamise perioodi lõppedes töötaja ja asendada ta uue töötajaga, kelle eest makstakse subsiidiumi. Teisalt vähendab aga tööandjate range kontrollimine firmade tahet osaleda selles programmis, mistõttu on oluline tasakaalu leidmine nimetatud kahe eesmärgi vahel (Martin 1998).



## Avalikud tööd

Programmi peamiseks eesmärgiks on ajutise töövõimaluse loomine ning asendussissetuleku pakkumine. Eestis vastab antud programmile hädaabitööde pakkumine (vt alapeatükk 3.2.). Enamasti on avalikud tööd suunatud pikaajaliselt töötutele, keda on kõige raskem tööturule tagasi tuua. Eri riikide kogemused näitavad, et avalikud tööd võivad lühiajaliselt hõivet suurendada, kuid on pikaajaliselt ebaefektivne ja kallis vahend töötuse vähendamiseks. Programmis osalejatel on võrreldes mitteosalejatega hiljem raskem tööd leida ning nende palgatase on madalam. Selle üheks põhjuseks peetakse asjaolu, et avalikes töödes osalenutel on tööandjate hulgas halb maine (Fay 1996).

Tabel 2.6. Näited avalike tööde tulemuslikkuse hindamise uuringutest

Uuring	Meetme kirjeldus	Hinnangu tüüp	Tulemus
Töötute lühiajaline kasutamine avalikes töödes Rootsis (Forslund ja Krueger 1994)	Isik osales lühiajaliselt avalikes töödes, ehitusel, tervishoiusektoris ja sotsiaalabi teenuste pakkumisel	Kvaasi-eksperimentaalne	Asendusefekt ehitusel 69%, teistes sektorites ebaoluline.
Töötute lühiajaline kasutamine avalikes töödes Austrias 1990 alguses (Meager ja Evans 1998)	Töötuid kasutati lühiajaliselt avalikes töödes	Kvaasi-eksperimentaalne	Võrreldes võrdlusgrupiga avaldas osalejate töötamise tõenäosusele ja sissetulekutele positiivset mõju
Töötute lühiajaline kasutamine avalikes töödes Rootsis (Meager ja Evans 1998)	Töötuid kasutati lühiajaliselt avalikes töödes	Kvaasi-eksperimentaalne	Programmis osalejad jäid suurema tõenäosusega pärast programmi lõppu taas töötuks kui mitteosalejad.

Allikas: Dar et al 1999.

Kuigi enamus uuringuid näitab, et avalikud tööd ei suurenda osalejate töötamise tõenäosust tulevikus, kasutavad OECD riigid neid eelkõige pikaajaliselt töötute aktiveerimiseks ja tööharjumuse tekitamiseks. Samuti võimaldab programmis osalemise võimaluse pakkumine testida töötotsija töötahet. Kui inimene keeldub programmis osalemast, lõpetatakse töötushüvitise maksmine (Martin 1998).

Avalikke töid on palju kasutatud arengumaades vaesuse leevendamiseks. Näiteks Botswanas osales 1985-86 aastatel 21% tööjõust avalikes töödes. Vaesuse leevendamisele suunatud programmide juures on oluline jälgida, et neid kasutatakse vaid lühikese aja jooksul ning pakutav palgatase oleks väga madal säilitamiseks püsiva töö otsimise motiivatsiooni. See võimaldab programmid suunata kõige vaesemale osale elanikkonnast (Dar et al 1999).

## 2.3. Ülevaade empiirilistest uuringutest siirderiikides

Tööpuudus tekkis Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) siirderiikides üleminekul plaanimajanduselt turumajandusele. Töötute registreerimiseks ja neile teenuste pakkumiseks pidid siirderiigid üles ehitama riiklikud tööhõiveametid ning välja töötama töötushüvitise maksmise skeemid ja tööturuteenuste pakkumise korra. Paljuski lähtuti seejuures arenenud Lääne-Euroopa riikide kogemustest, mis on nii mõnelgi juhul andnud negatiivseid tulemusi (Boeri 1994).

Kuna tööpuudus ja tööpoliitika on Kesk- ja Ida Euroopa riikides suhteliselt uued nähtused, siis on ka aktiivse tööpoliitika tulemuslikkust hinnanud uuringuid vähe. Ülevaade siirderiikides läbiviidud empiirilistest uuringutest on toodud tabelis 2.7.

Enamus siirderiikides läbiviidud uuringutest põhineb kvaasi-eksperimentaalsel metodoloogial. Üheks kõige tulemuslikumaks ATP programmiks KIE siirderiikides on olnud tööturukoolitus, mis suurendas töötamise tõenäosust Ungaris, Poolas ja Bulgaarias

10-11%. Edukas on olnud ka stardiabi pakkumine töötutele ettevõtlusega alustamiseks. Bulgaarias suurendas stardiabi töötamise tõenäosust koguni 43%, Poolas 30% ja Ungaris 13%. Vastakaid tulemusi on andunud avalike tööde ja palgasubsiidiumite tulemuslikkust analüüsinud tööd. Lühiajalistes avalikes töödes osalemine avaldas töötamise tõenäosusele negatiivset mõju nii Ungaris (29%) kui Poolas (8%), mõju puudus Tšehhis ning väike positiivne mõju avaldus Bulgaarias (2,5%). Palgasubsiidiumid vähendasid töötamise tõenäosust Ungaris ja Poolas, seevastu Bulgaarias suurendasid palgasubsiidiumid töötamise tõenäosust koguni 39%. Vaadatud uuringutest analüüsiti tööotsinguprogrammi tulemuslikkust vaid Ungaris, kus leiti, et osalemine intensiivses tööotsinguprogrammis suurendab töötamise tõenäosust 7%. Riikide lõikes on ATP meetmete tulemuslikkuse hindamisel saadud kõige positiivsemaid tulemusi Bulgaarias.

Kokkuvõtteks võib öelda, et siirderiikides läbiviidud analüüsid näitavad, et kõige edukamateks ATP meetmeteks on olnud stardiabi ettevõtlusega alustamiseks ja tööturukoolitus, palgasubsiidiumite osas on olnud tulemused vastuolulised ning avalike tööde puhul pigem negatiivsed. ATP mõju sisetulekutele on vaadatud vaid vähestes töödes, mistõttu olemasolevate andmete alusel põhjanevaid järeldusi teha oleks ennatlik.

Tabel 2.7. Ülevaade aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse uuringutest KIE riikides

Autor	Riik	Hinnangu tüüp	Tulemus
Benus, Grover, Berkovsky, Rehak (1998)	Tšehhi	Kvaasi-eksperimentaalne	Osalemine lühiajalistes avalikes töödes vähendas töötamise tõenäosust 5%, mõju sisetulekutele negatiivne; osalemine koolituses suurendas töötamise tõenäosust 8% võrra, mõju sisetulekutele positiivne; osalemine koolilõpetajate programmis suurendas töötamise tõenäosust 12%, mõju sisetulekutele negatiivne; palgasubsiidiumid suurendasid töötamise tõenäosust 9%, mõju sisetulekutele negatiivne; ettevõtlustoetus suurendas töötamise tõenäosust 11%, mõju sisetulekutele puudus. ATP suurendas naiste töötamise tõenäosust, mõju meeste puudus.
O'Leary (1998a)	Ungari	Kvaasi-eksperimentaalne	Osalemine lühiajalistes avalikes töödes vähendas töötamise tõenäosust 29%, osalemine tööotsingu programmis suurendas töötamise tõenäosust 7%, osalemine koolituses suurendas töötamise tõenäosust 10%, ettevõtlusega alustamine suurendas töötamise tõenäosust 13%, 15 kuud pärast alustamist töötas 80% alustanud ettevõtetest, palgasubsiidiumid vähendasid töötamise tõenäosust 10%.
O'Leary (1998b)	Poola	Kvaasi-eksperimentaalne	Osalemine lühiajalistes avalikes töödes vähendas töötamise tõenäosust 8%, osalemine tööotsingu programmis suurendas töötamise tõenäosust 15%, osalemine koolituses suurendas töötamise tõenäosust 10%, ettevõtlusega alustamine suurendas töötamise tõenäosust 30%, 24 kuud pärast alustamist töötas 85% alustanud ettevõtetest.
Lubyova ja van Ours (1999)	Slovakkia	Kvaasi-eksperimentaalne	Koolitus ja lühiajalised palgasubsiidiumid madala kvalifikatsiooniga töötajatele suurendasid töötamise tõenäosust, pikaajalised palgasubsiidiumid ja stardiabi vähendasid töötamise tõenäosust.
Kluve, Lehmann ja Schmidt (1999)	Poola	Kvaasi-eksperimentaalne	Koolitus suurendab nii meeste kui naiste töötamise tõenäosust, subsideeritud töötamine vähendab töötamise tõenäosust.
Terrell ja Sorm (1999)	Tšehhi	Kvaasi-eksperimentaalne	Uuriti ATP programmide mõju töötuse kestusele riskifunktsioonide (hazard functions) abil. Autorid leidsid, et ATP programmid lühendasid potentsiaalselt pikaajaliste töötute (naised, puuetega inimesed, mustlased, madala haridustasemega isikud, varem töötanud isikud) töötusperioodi kestust.
Kotzeva (2000)	Bulgaaria	Kvaasi-eksperimentaalne	ATP programmis osalemine suurendas töötamise tõenäosust võrreldes mitteosalemisega: ajutised tööd 2,5%, koolitus 10-11%, palgasubsiidiumid 38,7%, stardiabi 42,7%.

Allikas: autori koostatud.

## 2.4. Kokkuvõte

Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkust hinnatakse regulaarselt nii Ameerika Ühendriikides, Kanadas kui ka Euroopa Liidu liikmesriikides. Tulemuslikkuse hindamiseks on võimalik kasutada mitmeid erinevaid meetodeid, mille valik sõltub uurimisküsimusest. Näiteks võimaldab programmide regulaarne monitooring võrrelda eri programmide tulemuslikkust ja kulu aastate ning regioonide lõikes. Seevastu programmi mõju hindamisel kasutatavad meetodid keskenduvad põhjusliku seose leidmisele ehk teisisõnu vaadeldakse, kas sarnaste tunnustega programmis osalejad olid tööturul edukamad kui mitteosalejad. Kui programmi monitooringusüsteem on tavaliselt kasutusel riigi tööhõivesüsteemis, siis programmi mõju hindamiseks tellitakse uuringuid sageli väljastpoolt tööhõivesüsteemi, et tagada hinnangu sõltumatus. Kulu-tulu analüüsil põhinevad hinnangud vaatlevad programmi kulu ja tulu ning võrdlevad kulutusi alternatiivsete võimalustega. ATP tulemuslikkuse hindamise neljandaks meetodiks on protsessi hindamine, mille raames dokumenteeritakse tegevused teenuse pakkumisel ning probleemid. Ideaalis kasutatakse ATP hindamisel kõiki eelnimetatud meetodeid, kuid reaalsuses seavad püstitatud uurimisküsimused, uuringu sihtgrupp ja rahalised vahendid meetodite valikul piirid.

ATP mõju hinnatakse nii mikro- kui makrotasandil. Makrotasandi uuringud vaatavad üldise tasakaalu efekte, nt ATP mõju tööpuudusele ja reaalpalkadele, mikrotasandi uuringud analüüsivad seevastu ATP mõju indiviididele. Makrotasandi analüüsi põhi-probleemiks on nende statistiliselt ja ökonomeetriselt raske teostatavus. Seetõttu on ka makrotasandi uuringuid suhteliselt vähe. Enamasti hinnatakse ATP tulemuslikkust mikrotasandil ning empiirilistes uuringutes antud soovitusel ATP tulemuslikkuse suurendamiseks põhinevad mikrotasandi uuringutel.

Üldiselt on ATP tulemuslikkuse mõju hinnanud tööd nii Ameerika Ühendriikides kui ka Euroopas leidnud, et suuremahulised ATP programmid on ebaefektiivsed, kõige paremini töötavad hästi suunatud programmid, mis vastavad sihtrühma, tööandja ja tööturu olukorra vajadustele ning mida ei kasutata toetustele rekvalifitseerumiseks. ATP on vaid üks osa tööpoliitika meetmetest ning see suudab aidata suhteliselt väikest osa töötutest. Samas on kindlasti tegemist olulise tööpoliitika osaga, mille tulemuslikkuse eelduseks on regulaarse monitooringu ja hindamissüsteemi olemasolu. Programmide tulemuslikkust on võimalik suurendada erinevaid ATP meetmeid (nt stardiabi, nõustamine, koolitus) kombineerides.

Empiirilistes töödes on leitud, et kõige tulemuslikum ja odavam ATP meede on töötöösingualane abi, sh töötöösingualase tegevuse kontrollimine ja nõustamine. Samas ei pruugi nimetatud meede töötada pikaajaliselt töötute ja noorte puhul. Üldiselt on leitud, et töötusperioodi algul tuleks lasta töötul ise aktiivselt tööd otsida ning sekkuda tuleks alles teatud aja möödudes.

Koolitusprogrammidest on kõige tulemuslikumad väikesemahulised ja hästi suunatud koolitusprogrammid, 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.

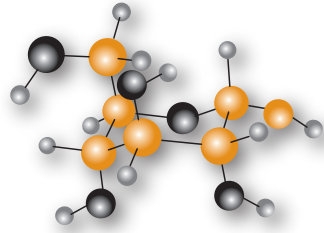
Stardiabi töötutele ettevõtlusega alustamiseks on tulemuslik ainult väikese osa töötute jaoks, kelleks on kõrgema haridustasemega keskeas mehed. Edukamaks on osutunud programmid, milles pakutakse lisaks rahalisele toetusele ka intensiivset nõustamist.

Palgasubsiidiumid erasektori tööandjale on suhteliselt ebaefektiivne ATP meede, kuid võib olla väga tulemuslik, kombineerituna teiste ATP meetmetega ja teatud riskigruppide (pikaajaliselt töötud, noored) töölerakendamiseks. Seetõttu kasutatakse seda ka OECD riikides suhteliselt palju. Abinõu rakendamisel tuleb ka kontrollida, et subsiidiumi saanud tööandja saadud toetust ei kuritarvitaks.

Sarnaselt palgasubsiidiumitele on empiirikas leitud, et ka avalikud tööd on suhteliselt ebaefektiivne ATP vahend, kuid võivad olla kasulikud pikaajaliselt töötute aktiveerimiseks ja tööharjumuse tekitamiseks. Arenguriikides on avalikke töid kasutatud ka vaesuse leevendamiseks.

Riskirühmadest on kõige keerukam aidata noori töötuid, kuna sageli on tegemist puuduliku haridustasemega noortega, kel puudub õppimise vastu huvi ning keda ka lühiajaline koolitus ei suuda aidata. Seetõttu soovitatakse noorte töötuse ennetamiseks sekkuda võimalikult vara, st tegelda koolisüsteemis intensiivselt õpiraskustega õpilase ja tema vanematega.

ATP pakkumisel ja rakendamisel on keskne roll riigi tööhõiveametitel, mistõttu tuleb jälgida, et süsteemis oleks piisavalt ressursse kvaliteetsete teenuste pakkumiseks.



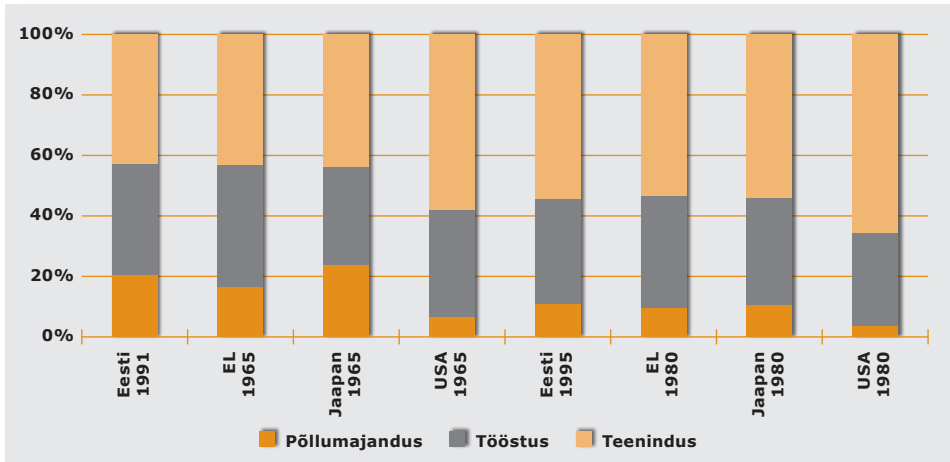
# AKTIIVNE TÖÖPOLIITIKA EESTIS

## 3.1. Ülevaade Eesti tööturu arengutest

### Hõive struktuuri muutused

Eesti majandust iseloomustavad üleminekuperioodil kiired muutused tööhõive üldises struktuuris. Kiirelt on kasvanud teenustesektor, põllumajandus- ja tööstussektoris<sup>9</sup> on seevastu hõive oluliselt langenud. Võrreldes Eesti andmeid teiste riikide vastavate näitajatega selgub, et Eesti hõive struktuur 1991. ja 1995. aastal on võrreldav Euroopa Liidu ja Jaapani hõive struktuuriga vastavalt 1965. ja 1980. aastal. Näiteks Euroopa Liidus oli 1965. aastal põllumajanduses hõivatud 16,4%, tööstuses 40,4% ja teeninduses 43,3% kõigist töötajatest, Jaapanis olid samal aastal vastavad numbrid 23,5%, 32,4% ja 44,1%. Eesti hõive kolmes sektoris oli 1991. aastal järgmine: põllumajandus 20,4%, tööstus 36,4% ja teenindus 43,2% (vt joonis 3.1.). Seega oli enne majandusreformide algust tööhõive struktuur Eestis sarnane Euroopa Liidu ja Jaapani hõive struktuuriga 1965. aastal. USA-s oli juba sel perioodil suurem teenustesektori osakaal.

Joonis 3.1. Muutused Eesti, Euroopa Liidu, Jaapani ja USA tööhõive struktuuris (% koguhõivest)



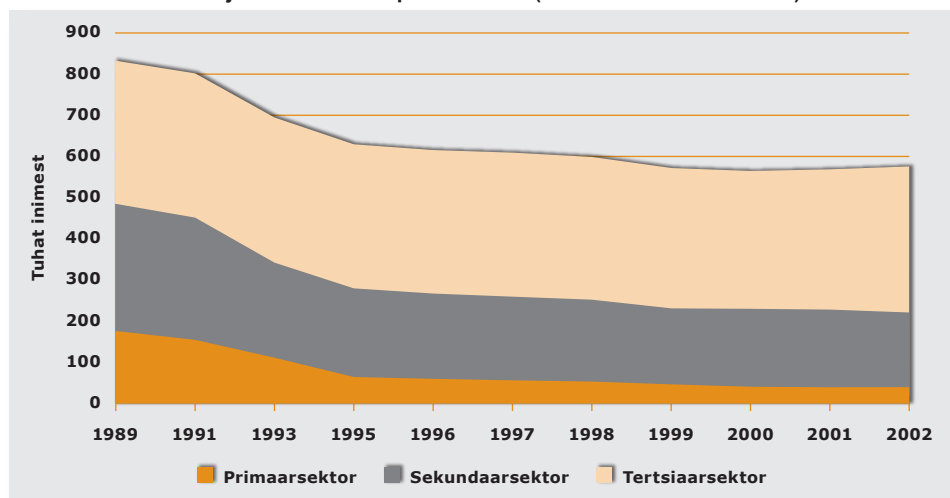
Allikas: ESA ja OECD 2001.

<sup>9</sup> Käesolevas alapunktis kasutatakse majanduse jaotamist kolmeks sektoriks. Põllumajandus hõlmab lisaks põllumajandusele veel ka kalanduse ja metsamajanduse; tööstus sisaldab endas nii töötleva tööstuse, mäetööstuse, energeetika kui ka ehituse; ülejäänud majandusharud moodustavad teenindussektori.

1980. aastaks olid Euroopas keskmised näitajad vastavalt 9,4% 36,9% ja 53,6% ja Jaapanis 10,4%, 35,3% ja 54,2%. Eestis oli 1995. aastaks põllumajanduses hõivatuid 10,5%, tööstuses 34,0% ja teeninduses 55,4%. Eeltoodust järeldub, et hõive struktuur Eestis 1995. aastal ning Jaapanis ja Euroopa Liidus 1980. aastal oli peaaegu identne. Seega toimusid Eestis hõive muutused enam kui kolm korda lühema perioodi jooksul kui Euroopas ja Jaapanis: kui Eestis võtsid vastavad muutused aega 4 aastat, siis Euroopa Liidus ning Jaapanis kulus selleks 15 aastat (vt joonis 3.1.).

Kõige drastilisem on olnud hõive langus põllumajanduses, kus 177 300 (1989) inimese asemel on täna hõivatud ca 39 900 inimest (2002) (vt joonis 3.2.). Tööstuses on hõivatute arv samal ajavahemikul vähenenud ligi 128 400 inimese võrra. Hõive on viimastel aastatel mõnevõrra suurenenud ainult teenindavas sektoris. Seega võib öelda, et hõives toimunud struktuurimuutused on tulnud eelkõige üldise hõive taseme languse arvelt. Kui 1989. oli majanduslikult aktiivseid inimesi kogu tööealisest (vanuses 15–69 aastat) rahvastikust 77%, siis 2002. aastal oli vastav näitaja ainult 66%. Hõive langes vaatlusajal perioodil ca 259 000 inimese võrra.

Joonis 3.2. Hõive majanduse kolmes põhisektoris (rahvastik vanuses 15-69)



Allikas: ESA.

Hõive vähenemine on tingitud mitmest erinevast tegurist. Esiteks, toimus 90-ndate alguses ulatuslik väljaränne Eestist. Teiseks, paljud pensioniealised inimesed lahkusid töölt, jäädes vanaduspuhkusele. Kolmandaks, tekkis ja kasvas töötus ning suurenes mitteaktiivsus.

## Hõive ja töötus

Aastatel 1993-2002 on Eestis langenud nii tööjõus osalemise määr<sup>10</sup> kui ka tööhõive määr<sup>11</sup> (vt tabel 3.2.). Esimene näitaja iseloomustab tööjõupakkumist antud riigis, st kui palju inimesi antud hetkel töötab või aktiivselt tööd otsib. 2001. aastal oli tööjõus osalemise määr 70,1% (2002. a 69%), mis on võrreldav Euroopa Liidu vastava näitajaga (69,2%) samal ajaperioodil. Kuigi meeste tööjõus osalemise määr on vaadeldaval ajavahemikul langenud rohkem, ületas see 2002. aastal vastavat näitajat naiste osas ligi 10 protsendipunkti võrra.

<sup>10</sup> Tööjõu osatähtsus tööealises rahvastikus.

<sup>11</sup> Hõivatute osatähtsus tööealises rahvastikus.

Tabel 3.1. Tööhõive eesmärgid Euroopa Liidus ja Eesti ning Euroopa Liidu keskmised tööhõive näitajad 2002. aastal

	Eesti	Euroopa Liidu keskmine	Euroopa Liidu eesmärk	
			2005	2010
Tööhõive määr (%)	61,7	64,2	67	70
Naiste tööhõive määr (%)	57,8	54,9	57	60
Vanemaealise tööjõu hõive määr (%)	51,5	-	-	50

Allikas: ESA, Eurostat 2000, (European Council 2002).

Tööhõive määr on ajavahemikul 1993-2002 langenud 68,7%-lt 61,7%-le ja on võrreldes Euroopa Liidu keskmise näitajaga (64,2%) 2002. aastal 2,5 protsendipunkti võrra madalam. Naiste tööhõive määr 2002. aastal oli 57,8% ning meestel 66% (EL-is vastavalt 54,9% ja 73,0%). Vastavalt Euroopa Liidu tööhõive eesmärkidele, peaks üldine tööhõive määr EL-is tõusma aastaks 2005 67%-ni ja aastaks 2010 70%-ni, naiste tööhõive määr peaks tõusma vastavalt 57% ja 60%-ni (vt ptk 1.3.). Vanemaealise tööjõu osas soovitakse hõive määr tõsta 2010. aastaks 50%-ni. Seega peab nimetatud eesmärkide täitmiseks Eestis suurenema üldine hõive määr 2005. aastaks üle 5 protsendipunkti ja 2010. aastaks veidi üle 8 protsendipunkti (vt tabel 3.1.). Naiste tööhõive määra osas on 2010. aastaks vajalik ligi 3 protsendipunktiline tõus. Vanemaealise tööjõu hõivemäär ületab praeguseks ELi eesmärgi 2010. aastaks 1 protsendipunkti võrra. Üldise hõive määra suurenemine 70%-ni tähendab hinnanguliselt ligi 70 000 täiendava töökoha loomist<sup>12</sup>.

Töötuse määr<sup>13</sup> püsis aastatel 1995-1998 9% piirimail ning tõusis seejärel ligi 14%-ni 2000. aastal. Alates 2001. aastast on töötus mõnevõrra langenud moodustades 2002. aastal 10,5%. Euroopa Liidus oli samal ajaperioodil töötuse määr 7,6%, mis on ligi 3 protsendipunkti madalam kui Eestis. Registreeritud töötuse määr<sup>14</sup> on vaadeldaval ajavahemikul püsinud vahemikus 4-6,5%. Kokku pöördus tööjõu-uuringu andmetel tööhõiveametisse

Tabel 3.2. Tööturu põhinäitajad (rahvastik vanuses 15-64)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Mehed ja naised</b>										
Tööhõive määr, %	73,6	73,8	72,6	72,2	72,3	71,7	70,3	70,4	70,1	69,0
Tööhõive määr, %	68,7	68,1	65,5	64,9	65,2	64,5	61,6	60,7	61,1	61,7
Tööhõive määr (55-64), %	43,2	43,2	42,4	43,8	45,4	46,5	44,6	43,9	45,5	51,5
Töötuse määr, %	6,7	7,7	9,7	10,0	9,8	10,0	12,4	13,8	12,8	10,5
Mitteaktiivsed, tuhat	262,9	255,0	261,0	261,0	256,0	260,3	271,8	270,7	274,4	284,2
<b>Mehed</b>										
Tööhõive määr, %	80,6	80,7	79,2	78,2	78,5	77,4	76,0	76,1	75,2	74,1
Tööhõive määr, %	75,3	74,7	70,9	69,8	70,4	68,9	65,6	64,8	65,2	66,0
Tööhõive määr (55-64), %	58,1	57,9	55,5	55,1	57,1	57,6	55,6	54,5	54,3	58,2
Töötuse määr, %	6,6	7,4	10,5	10,7	10,3	11,0	13,7	14,9	13,2	11,0
Mitteaktiivsed, tuhat	92,8	90,0	94,6	97,8	95,0	99,2	105,0	104,5	108,7	113,3
<b>Naised</b>										
Tööhõive määr, %	67,2	67,4	66,5	66,7	66,7	66,5	65,2	65,3	65,4	64,3
Tööhõive määr, %	62,6	62,0	60,6	60,5	60,5	60,5	57,9	57,0	57,3	57,8
Tööhõive määr (55-64), %	31,8	31,8	32,4	35,2	36,6	38,1	36,4	35,8	39,0	46,6
Töötuse määr, %	6,8	8,1	8,9	9,3	9,3	8,9	11,1	12,8	12,3	10,1
Mitteaktiivsed, tuhat	170,1	165,0	166,4	163,2	161,0	161,1	166,8	166,2	165,7	171,0

Allikas: Eesti tööjõu-uuringud; autori arvutused.

<sup>12</sup> Eeldusel, et 2010. aastal on hõivatud 70% tööealisest rahvastikust (15-64), millest on lahutatud 2001. aasta hõivatute arv.

<sup>13</sup> Töötute osatähtsus tööhõives.

<sup>14</sup> Töötute osatähtsus elanikkonnast vanuses 16-pensioniiga.

2001. aastal 46,4% töötutest. Peamiseks mittepöördumise põhjuseks oli sobiva töö puudumine (32%), abiraha saamise õiguse puudumine (27,5%) ja muud põhjused (15%), näiteks tööhõiveameti kaugus või madal abiraha. Seega võib öelda, et registreeritud statistika alahindab mõnevõrra töötuse tegelikku taset.

## **Töötus erinevates sotsiaaldemograafilistes gruppides**

Kuna erinevate sotsiaaldemograafiliste gruppide hulgas on töötuse tase ja põhjused erinevad, peaksid ka tööturuprogrammid olema kavandatud nii, et need vastaksid erinevate sihtgruppide vajadustele võimalikult hästi. Sobivate aktiivsete meetmete kavandamine eeldab põhjalikku tööturuanalüüsi töötajate gruppide lõikes. Järgnevalt on antud lühike ülevaade tööpuuduse kohta erinevates sotsiaaldemograafilistes gruppides.

**Mehed ja naised.** Eestis on töötuse määr kõrgem meeste kui naiste hulgas (2002. aastal vastavalt 11% ja 10%). See on fenomen, mis esineb ka mitmes Kesk- ja Ida-Euroopa riigis, näiteks Slovakkias, Ungaris, Lätis ja Leedus. Euroopa Liidu liikmesriikides on valdavalt kõrgem naiste töötuse määr (2002. aastal vastavalt 8,6% ja 6,8%). Samal ajal on madalam naiste tööhõives osalemise määr ja tööhõive määr.

**Vanusegruppide lõikes** on töötuse määr kõige kõrgem noorte (15-24) hulgas, eelkõige noorte naiste hulgas (2002. aastal vastavalt 22,5% naistest ja 14,3% meestest), kuid absoluutarvudes on kõige rohkem töötuid keskmises (25-49) vanuserühmas (2002. aastal 39 100). Kõige vanemas vanuserühmas (50-69) on töötuse määr küll kõige madalam (2002. aastal 9,2%), kuid samas on selles grupis madal ka hõive määr ja kõige enam mitteaktiivseid.

**Töötuse kestus.** Pikaajalised töötud moodustasid 2002. aastal üle poole (53%) töötutest. Kui analüüsida pikaajalist töötust vanusegrupiti, saab teha järeldusi ainult kahe vanusegrupi kohta. Keskmise vanusegrupi (25-49) pikaajaline töötus on pidevalt kasvanud. Noorte inimeste (15-24) seas oli valitsevaks lühiajaline tööpuudus. Vanema vanusegrupi kohta (50-69) järelduste tegemiseks on andmed ebapiisavad.

**Rahvus.** Töötuse määr muulaste seas (14,9% aastal 2002) ületab töötuse määra eestlaste seas (7,9%) ligi kaks korda. See tuleneb eelkõige kahest asjaolust. Esiteks elavad muulased suures osas Ida-Virumaal, mis on regioon, kus tööpuudus on Eesti keskmisest suurem. Teiseks on muulastel sageli probleeme eesti keele oskusega ja seetõttu on neil raskem tööd leida.

**Regionaalne töötus.** Töötuse määr erineb maakonniti mitmetes kordades. Kõrgeima tööpuudusega maakondadeks on olnud aja jooksul Ida-Virumaa (18,9% 2002. aastal) ja Jõgeva (16%). Kõrge tööpuudus on ka Põlvamaal (14,8%) ja Järvamaal (13,9%). Väiksem tööpuudus on olnud Tallinnas (9,3%) ja Harjumaal (8,6%), samuti Lääne-Virumaal, Tartu-, Pärnu- ja Saaremaal (vastavalt 7,3%, 5,8%, 7,7% ja 7,3%).

## **Tööjõu puudus**

Kvalifitseeritud tööjõu puudusele Eestis viitavad mitmed uuringud. Eesti väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arendamise riiklik poliitika "Ettevõtlik Eesti" toob ühena ettevõtete peamistest probleemidest esile kvalifitseeritud tööjõu nappuse (Majandusministeerium 2001). Samale probleemile viitavad Eestis läbiviidud sektoruuringud: metalli-, masina- ja aparaaditööstuse sektoruuring näitas, et ligi pooltes keskmise suurusega ja suurettevõtetes oli vabu töökohti, mis viitab sellele, et tööturul on sobivaid töötajaid raske leida (Sihtasutus Eesti Kutsehariduse Reform 2001) ning puidu- ja mööblitööstuse sektoruuring näitas, et 38% ettevõtete juhtidest pidas kvalifitseeritud tööjõu puudust oluliseks ettevõtte arengut takistavaks teguriks (Sihtasutus Eesti Kutsehariduse Reform 1999). Seega on Eestis samaaegselt nii tööpuudus kui tööjõupuudus ehk struktuurne tööpuudus.



## 3.2. Aktiivset tööpoliitikat reguleeriv seadusandlus Eestis

Aastani 1995 reguleeriti töötü abiraha maksmist ning tööturuteenuste pakkumist valitsuse määrustega. 1995. aasta 1. jaanuarist hakkas kehtima töötü sotsiaalse kaitse seadus, mis kehtestas nii töötü abiraha maksmise kui ka tööturuteenuste pakkumise korra. Nimetatud seadusega määrati kindlaks järgmised tööturuteenuste liigid (Tööturuteenuste seadus, RT I, 1994, 81, 1381):

- teave vabade töökohtade kohta tööandja poolt esitatud tingimustel;
- töövahendus;
- teave tööturukoolituse võimaluste kohta;
- teave töötü sotsiaalse kaitsega seotud õigusaktide kohta;
- tööturukoolitus ja õppestipendium;
- tööturutoetus (sh tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega isiku töölerakendamiseks; tööturutoetus töötule ettevõtlusega alustamiseks);
- hädaabitööd.

Vastavalt töötü sotsiaalse kaitse seadusele oli aastatel 1995-2000 üheks tööturuteenuste (teenused 5-7) ning töötü abiraha saamise eelduseks riigi tööhõivetalituses töötuna registreerumine. Töötuna võeti arvele isikud vanuses 16 aastat kuni vanaduspensioni iga, kes olid hõivamata töö või tööga võrdsustatud tegevusega, otsisid tööd ning olid riigi tööhõivetalitusele pöördumisele eelnenud 12 kuu jooksul olnud hõivatud töö või tööga võrdsustatud tegevusega vähemalt 180 päeva (Tööturuteenuste seadus RT I, 1994, 81, 1381). Seega ei võimaldanud nimetatud seadus pakkuda tööturuteenuseid (teenused 5-7) neile töötutele, kes polnud viimase aasta jooksul töötanud. Sellistel inimestel oli õigus saada riigi tööhõivetalitusest teavet vabade töökohtade ning töötü sotsiaalse kaitsega seotud õigusaktide kohta (teenused 1-4).

1. oktoobril 2000 aastal jõustusid kaks uut tööturuteenuste pakkumist ning töötü abiraha maksmist käsitlevat seadust: "Töötü sotsiaalse kaitse seadus" ja "Tööturu teenuse seadus". 1. jaanuaril 2002. aastal lisandus "Töötuskindlustuse seadus", mis seadustas Eestis töötü abiraha kõrval töötuskindlustushüvitise. Uude töötü sotsiaalse kaitse seadusse koondati sätted, mis käsitlesid töötuna arvelolekut, töötü riikliku abiraha, ühekordse toetuse ning õppestipendiumi maksmist. Tööturuteenuste osutamist ehk aktiivset tööpoliitikat reguleeritakse tööturuteenuse seaduses (vt kiil 3.1.).

Olulisemateks muutusteks seoses uute õigusaktide jõustumisega võib tööturuteenuste pakkumise seisukohast pidada:

- töötuna arvelevõtmise korra muutumist. Uue korra kohaselt ei nõuta töötuna registreerimisel enam eelnevat töötamist. Seega tekkis nimetatud muutusega seoses õigus saada tööturuteenuseid ka pikka aega töötä olnud isikutel. Eelneva töötamise nõue on aga jätkuvalt töötü abiraha saamise tingimuseks;
- uue tööturuteenusena lisandus kutsenõustamine;
- kiilus 3.1. punktides 1-4 loetletud tööturuteenuseid on õigus osutada ka eraõiguslikul juriidilisel isikul ja äriregistrisse kantud füüsilisest isikust ettevõtjal, kellel peab selleks olema tegevusluba. Tööturuteenuse tegevuslooga seonduvat reguleerib seaduse 2. peatükk;
- väiksema konkurentsivõimega isikuteks loetakse täiendavalt pikaajalisi töötuid ning 16-24-aastasi noori (varem 16-20 aastat);
- luuakse tööotsijate ja tööturuteenuste riiklik register. Registri vastutav töötleja on Tööturuamet;

- tööandja on kohustatud tööhõiveametile teatama vabadest töökohtadest ning töökohale kandideerijatele esitatavatest nõuetest. Nimetatud sätte eesmärgiks on parandada tööhõiveametite töövahendusala tegevust;
- hädaabitööl osalevale töötule maksab tasu hädaabitöö korraldaja (kohalik omavalitsus), riigieelarvest hädaabitööde korraldamist enam ei finantseerita.

Kokkuvõtteks võib öelda, et 2000. aastal jõustunud seaduste tulemusena laiendati töötute ringi, kellel on õigus osaleda aktiivse tööpoliitika meetmetes. Reaalsuses aga osalejate ring märkimisväärselt ei suurenenud, kuna täiendavaid vahendeid riigieelarves selleks ette ei nähtud (vt tabel 3.4.).

Kiil 3.1.

## Aktiivsed tööturumeetmed ehk tööturuteenused Eestis

### Mõisted

**Tööturuteenus** on teenus töötajale töö leidmise ja töölase arengu soodustamiseks ning tööandjale sobiva tööjõu saamiseks;

**Tööotsija** on isik, kelle on registreerinud tööturuteenuse osutaja ja kes otsib tööd;

**Töötu** on täieliku või osalise töövõimega isik, kelle vanus on 16 aastat või üle selle kuni vanaduspensionieani, kes on töötanud, valmis kohe tööle asuma ning otsib tööd. Isik otsib tööd, kui ta pöördub tööhõiveametisse vähemalt kord 30 päeva jooksul sooviga kohe tööle asuda ning on valmis osalema tööturukoolituses;

**Pikaajaliselt töötu** on isik, kes on olnud töötuna arvel üle 12 kuu;

**Sobiv töö** on töö, mida tööhõiveamet peab isikule kohaseks tema haridust, erialaoskusi, töökogemust, tervise seisundit, soolist sobivust ning elukoha ja töötamiskoha vahemaad arvestades.

### Tööturuteenuse liigid

**Teavitamine tööturu olukorrast ja tööturukoolituse võimalustest**, mille eesmärgiks on anda ülevaade tööturust, töökohtadest ja neil töötamiseks esitatavatest nõuetest ning tööturukoolituse võimalustest sobivaima töökohta või otstarbekaima tööturuteenuse valimiseks.

**Töövahendus**, mille eesmärk on töötajale sobiva töö ja tööandjale sobivaima töötaja leidmine ning väiksema konkurentsivõimega töötu töölerakendumise soodustamine.

**Tööturukoolitus**, mille eesmärgiks on töötajate konkurentsivõime tõstmine tööturul. Tööhõiveametid tellivad tööturukoolitust haridusametilt või füüsiliselt või juriidiliselt isikult, kellel on koolitusluba. Tööturukoolituse kestus on kuni kuus kuud. Vähemalt 80 tundi kestval tööturukoolitusel osalejatele makstakse õppestipendiumi, mille määr ei või olla väiksem kui töötu riikliku abiraha pooleteistkordne määr. 2002. aastal oli õppestipendiumi suuruseks 600 krooni.

**Kutsenõustamine**, mille eesmärgiks on aidata töötajal lahendada töö valikuga, töölase karjääri ning töö saamise või kaotamisega seotud küsimusi.

**Tööturutoetus töötule ettevõtluse alustamiseks** ehk stardiabi, mida antakse töötule ja mille eesmärgiks on aidata luua uusi kvaliteetseid töökohti ja toetada ettevõtluse alustamist. Tööturutoetust võib taotleda töötu, kelle vanus on 18 aastat või üle selle kuni vanaduspensionieani ning kes on läbinud ettevõtluskoolituse või kellel on ettevõtluskogemusi. Tööturutoetuse saamiseks esitab töötu tööhõiveametile avalduse, äriplaani ning koopiad dokumentidest, mis tõendavad ettevõtluskoolituse läbimist või ettevõtluskogemust. Tööturutoetuse andmise otustab tööhõiveamet kooskõlastatult kohaliku omavalitsuse ja Maksuameti kohaliku asutuse esindajaga. 2002. aastal oli tööturutoetuse suuruseks 10 000 krooni, 29.11.2002 alates 20 000 krooni.

**Tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötu töölerakendamiseks** ehk palgatoetus on tööhõiveameti kaudu tööandjale antav raha, mille eesmärgiks on toetada väiksema konkurentsivõimega töötu töölerakendumist ja töötamist. Väiksema konkurentsivõimega töötuks on osaliselt töövõimetu isik; rase või isik, kes kasvatab alla kuue aasta vanust last; 16-24-aastane noor; isik, kellel on vanaduspensionieani jäänud kuni viis aastat; vanglast vabanenud isik ja pikaajaline töötu. Tööturutoetuse suurus on esimese kuue kuu jooksul kuupalga alammäär kuus ning järgmise kuue kuu jooksul 50 protsenti kuupalga alammäärast kuus. 2002. aastal oli alampalk täistööaja korral 1850 krooni, 2003. aastal 2160 krooni (10,95 tunnis).

**Hädaabitöö** on ajutine tasuline töö, mille tegemiseks ei ole üldjuhul vaja kutse-, eriala- ega ametialast ettevalmistust. Hädaabitööd korraldab tööhõiveamet valitsusasutuse hallatava riigiasutuse või omavalitsusüksusega sõlmitud halduslepingu alusel. Hädaabitöö tunnitasu alammääraks 2002. aastal oli töötu abiraha saaval töötul 5,90 krooni tunnis ja töötu abiraha mittesaaval töötul 8,25 krooni tunnis. Hädaabitööle ei kohaldata tööõigusakte, v.a töetervishoiu ja tööohutuse seadus.

### Tööturuteenuse osutaja

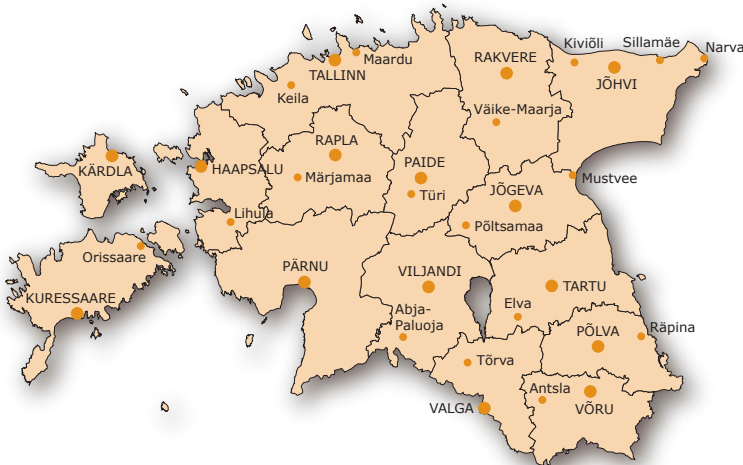
Tööturuteenuseid osutavad tööhõiveametid. Eelnevalt punktides 1-4 loetletud tööturuteenuseid võivad osutada ka eraõiguslikud juriidilised isikud ja äriregistrisse kantud füüsilisest isikust ettevõtjad, kellel peab selleks olema tegevusluba.

Allikas: Töötu sotsiaalse kaitse seadus RT I 2000, 57, 371; Tööturuteenuse seadus RT I 2000, 57, 370.

### 3.3. Ülevaade riigi tööturuasutustest

Vastavalt tööturuteenuste seadusele on riigi tööturuasutusteks Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsevad Tööturuamet ja 16 kohalikku tööhõiveametit (üks igas maakonnas ja Tallinnas). Tööhõiveametite ja nende harukontorite paiknemine on toodud joonisel 1. Tööhõiveametid pakuvad informatsiooni (nõustamine, töövahendus) ja korraldavad tööturuteenuseid ning nende tegevust loetakse üheks olulisemaks aktiivse tööpoliitika meetmeks (vt ka ptk 1.1.).

Joonis 3.3. Tööhõiveametite paiknemine Eestis



Allikas: Tööturuamet.

Tabelis 3.3. on hinnatud tööhõiveametite töötajate töökoormust, võttes aluseks töötajate ja konsultantide suhte registreeritud töötutesse. Kokku oli 2002. aastal tööhõiveametites 219 töötajat, kellest 151 olid konsultandid. Registreeritud töötute arv ühe töötaja kohta keskmiselt kuus oli 220 ning ühe konsultandi kohta 319. Maakondade lõikes on kõige suurem Harjumaa, Jõgevamaa ja Lääne-Virumaa tööhõiveametnike töökoormus. Võrreldes registreeritud töötute arvu ühe tööhõiveameti töötaja kohta Eestis vastavate näitajatega 2000. aastal Austrias (51), Saksamaal (41), Kreekas (88), Itaalias (397)<sup>15</sup>, Jaapanis (137), Norras (26) ja Hispaanias (176) selgub, et tööhõiveametnike koormus on suurem ainult Itaalias (OECD 2000). Sellest tulenevalt võib tööhõiveametnike töökoormust Eestis pidada pigem kõrgeks.

Teiseks oluliseks näitajaks tööhõiveametnike motivatsiooni hindamisel on keskmine palk. Rahandusministeeriumi poolt läbi viidud ametite palgaanalüüsist (Rahandusministeerium 2002) selgub, et Tööturuameti, sh tööhõiveametite palgatase on ametite hulgas kõige madalam. Kui ametite keskmine palk 2001. aastal oli 6233 krooni, siis tööhõiveametnike keskmine palk ulatus vaid 4225 kroonini. Kõige kõrgemad palgad olid Lennuametis (11055 krooni) ja Maanteametis (9952 krooni). Tööhõiveametnike palgatase jääb alla ka Eesti keskmisele palgale, mis 2001. aastal oli Statistikaameti andmetel 5510 krooni. Seega võib öelda, et tööhõiveametnike palgatase on madal ega pruugi olla piisavaks motivaatoriks kvaliteetsete teenuste pakkumisel.

Arvestades, et liitumisel Euroopa Liiduga avaneb võimalus aktiivse tööpoliitika täiendavaks finantseerimiseks Euroopa Sotsiaalfondi kaudu ning Tööhõive tegevuskavas võetud kohustust individuaalsete tegevuskavade koostamiseks töötutele, suureneb tööhõiveametite

<sup>15</sup> 1993. a andmed.

Tabel 3.3. Tööhõiveametite töökoormus maakondade lõikes 2002. aastal

Maakond	Registreeritud töötud keskmiselt kuus, 2002	THA töötajate arv	THA konsultantide arv	Registreeritud töötuid ühe THA töötaja kohta	Registreeritud töötuid ühe THA konsultandi kohta
Harjumaa	16131	55	42	293,3	384,1
sh. Tallinn	13866	44	34	315,1	407,8
Hiiumaa	313	4	1	78,3	313,0
Ida-Virumaa	12053	44	33	273,9	365,2
Jõgevamaa	2111	10	7	211,1	301,6
Järvamaa	1264	8	5	158,0	252,8
Läänemaa	1264	8	5	158,0	252,8
Lääne-Virumaa	2163	10	6	216,3	360,5
Põlvamaa	1011	8	5	126,4	202,2
Pärnumaa	1529	9	5	169,9	305,8
Raplamaa	1069	8	5	133,6	213,8
Saaremaa	975	11	8	88,6	121,9
Tartumaa	2905	14	8	207,5	363,1
Valgamaa	1669	8	6	208,6	278,2
Viljandimaa	2300	12	8	191,7	287,5
Võrumaa	1480	10	7	148,0	211,4
<b>Kokku</b>	<b>48235</b>	<b>219</b>	<b>151</b>	<b>220,3</b>	<b>319,4</b>

Allikas: Tööturuamet.

koormus veelgi. Seetõttu on vaja täiendavalt analüüsida tööhõiveametite töökoormuse ja palga vastavust töökohustustele, et tagada tööhõivesüsteemi suutlikkus pakkuda kvaliteetseid teenuseid ning kasutada Euroopa Sotsiaalfondi vahendeid.

### 3.4. Aktiivse tööpoliitika areng Eestis

Vastavalt riiklikule tööhõive tegevuskavale on tööpoliitika eesmärgiks tööealise elanikkonna võimalikult täielik hõivatus tööga (Sotsiaalministeerium 2001, 2002, 2003) (vt ka 1.3.). Selle eesmärgi saavutamise eelduseks on muuhulgas märgitud aktiivse tööpoliitika arendamine, riskigruppidesse kuuluvate isikute integreerimine tööturule ja tööhõive tugisüsteemide arendamine. Aktiivsete tööturumeetmete rakendamine on ka üheks meetmeks inimressursi arendamisel riiklikus arengukavas (Rahandusministeerium 2003a).

Paraku ei kajastu esile toodud prioriteedid tööpoliitika finantseerimise tegelikus olukorras. Kulutused tööpoliitikatele on olnud Eestis teiste siirderiikidega võrreldes madalaimal tasemel, moodustades 1990-ndate keskel vaid 0,16-0,17% SKP-st (vt tabel 3.4.), mis jagunes võrdselt aktiivse ja passiivse tööpoliitika vahel. 2001. aastaks oli kulutuste osakaal kasvanud küll 0,3%-ni SKP-st, kuid suurenemine on toimunud passiivse tööpoliitika finantseerimise kasvu arvelt. Aktiivsele tööpoliitikale kulutati endiselt vaid 0,08% SKP-st. Tööpoliitika kogukuludest läks 73% töötü abiraha maksmiseks, aktiivsetele meetmetele kulutati vaid 27%. Passiivse tööpoliitika rolli võimendab veelgi 2002. aastal kehtima hakanud töötuskindlustus, millest hakatakse väljamakseid tegema 2003. aastal.

Euroopa Sotsiaalfondist finantseeritakse aktiivsete tööturumeetmete rakendamist Eestis aastatel 2003-2006 täiendavalt 304 miljoni krooni ulatuses. Sellest tulenevalt suureneks kulutuste tase aktiivsetele meetmetele Eestis ca 0,18%-ni SKP-st, mis on endiselt madal võrreldes EL ja OECD keskmiste näitajatega (vt ka 1.3.).

Tabel 3.4. Kulutused tööpoliitikale Eestis aastatel 1993-2001

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Kulutused tööpoliitikale %-na SKP-st*</b>								
Kulutused tööpoliitikale kokku	0,24	0,17	0,17	0,17	0,16	0,34 (0,24)	0,33 (0,21)	0,30 (0,22)
sh kulutused passiivsele tööpoliitikale	0,11	0,07	0,07	0,08	0,08	0,26 (0,16)	0,25 (0,14)	0,22 (0,14)
sh kulutused aktiivsele tööpoliitikale	0,13	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08
<b>Kulutused aktiivsele ja passiivsele tööpoliitikale %-na kogukuludest tööpoliitikale**</b>								
Passiivne tööpoliitika	45,8	40,5	44,8	47,3	49,9	75,7 (65,3)	77,0 (64,5)	73,2 (63,0)
Aktiivne tööpoliitika	54,2	59,5	55,2	52,7	50,1	24,3 (34,7)	23,0 (35,5)	26,8 (37,0)
<b>Kulutused aktiivsele tööpoliitikale, % ATP kogukuludest</b>								
Tööturukoolitus ja õppespendium	62,5	55,5	57,9	59,6	55,4	59,3	58,1	63,7
Hädaabitööd	5,2	2,7	4,6	4,1	3,3	5,2	4,9	0,0
Tööturutoetus töötule	4,7	9,1	7,7	7,1	6,4	6,6	6,6	5,3
Tööturutoetus tööandjale	0,5	0,9	1,7	1,7	1,9	2,8	3,2	4,1
THA administreerimiskulud	27,2	31,9	28,2	27,5	33,0	26,1	27,1	26,9

\* Sulgudes olevad numbrid on arvatud ilma töötü abirahalt makstava sotsiaalmaksuta.

Allikas: ESA, Tööhõiveamet, autori arvutused.

Aktiivsetes tööturumeetmetes osalenute arv on viimastel aastatel võrreldes 1995. aastaga märgatavalt vähenenud. Kui 1995. aastal osales aktiivse tööpoliitika programmides üle 16 000 inimese, siis 2002. aastal kujunes osalenute arvuks ainult 11 000. Vaatamata 2000. aasta oktoobris jõustunud seadustele, millega laiendati isikute ringi, kellele on õigus saada tööturuteenuseid, vähenes osalenute arv ka 2001. ja 2002. aastal. Langus on tingitud peamiselt hädaabitööde riigieelarvest finantseerimise lõpetamisest, mistõttu on nimetatud meetme kasutamine märkimisväärselt vähenenud. Tööturukoolituses osalenute arv ning tööturutoetusega rakendunute arv on 2001. aastal varasemaga võrreldes kasvanud, kuid 2002. aastal taas mõnevõrra vähenenud.

Vastavalt Euroopa Liidu tööhõive põhisuundadele seavad liikmesriigid eesmärgiks 20% töötute osalemise aktiivse tööpoliitika programmides (vt ka 3.1.). Eestis osales 2002. aastal aktiivse tööpoliitika meetmetes vaid 10,2% aasta jooksul tööhõiveametit külastanud töötutest. Nimetatud näitaja on võrreldes 1995. aastaga vähenud poole võrra.

Tabel 3.5. Aktiivse tööpoliitika programmides osalenute arv aastatel 1995-2002

Programm	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tööturukoolitus	9809	9454	8241	7956	7095	8156	10233	10021
Tööturutoetus tööandjale	121	246	216	136	265	189	332	215
Tööturutoetus töötule	459	456	434	380	433	441	425	374
Hädaabitööd	5741	4089	4661	3771	3667	4177	125	453
<b>Kokku</b>	<b>16130</b>	<b>14228</b>	<b>13552</b>	<b>12243</b>	<b>11366</b>	<b>12929</b>	<b>11134</b>	<b>10806</b>
% aasta jooksul tha-d külastanud töötutest	20,9	15,2	15,8	15,0	10,8	10,7	8,1	10,2
% registreeritud töötutest*	46,2	37,6	39,8	38,3	26,1	28,0	20,5	22,9
% tööjõu-uuringu töötutest**	23,9	21,0	20,6	18,6	14,3	14,5	13,6	16,5

\* Tööhõiveametis arvel olevad töötud (kuni 1.10.2000 töötä töötötsijad) aastas keskmiselt.

\*\* Töötud vanuses 15-64, 2002. aastal 15-69.

Allikas: Tööturuamet, Eesti Statistikaamet, autori arvutused.

Kõige olulisem aktiivse tööpoliitika programm nii osalejate arvu kui ka kulutuste osas on läbi aastate olnud **tööturukoolitus**. 2001. aastal kulus tööturukoolitusele 63,7% aktiivse tööpoliitika kogukuludest ning koolituses osales üle 10 000 inimese. Tööturukoolitus jaguneb tööalaseks koolituseks ning kohanemiskoolituseks. Tööalane koolitus on otseselt seotud ametioskuste omandamisega, kas esmase, ümber- või täiendõppe teel. Kohanemiskoolituse eesmärgiks on tutvustada tööturu nõudeid ja valmistada klient psühholoogiliselt ette töötamiseks. 2000. aastal osales Tööturuameti andmetel üle 80% kõigist koolituses osalenutest töökoolituses. Keskmine koolituse kestus 2000. aastal oli 36,8 päeva ja pärast koolituse lõppu rakendus 67% lõpetajatest. Tööturuameti andmetel olid 2000. aastal populaarseimad arvuti- ja ettevõtlusalane õpe, müüja koolitus, autojuhtimis-, raamatupidamis-, ehitus-, õmblemisalanane õpe, registraatori ja teabeametniku ning iluteenindaja koolitus.

Tööturuameti vahendusel on õigus tööturuteenustele töötutel ja töölepingu lõpetamise kohta teate saanud töötajal. Samas puudub Eestis terviklik töötajate täiendkoolitussüsteem, mis võimaldaks pakkuda tööandjale abi vajaliku oskustööjõu koolitamisel ja täiendõppel. Struktuurse tööpuudusega võitlemisel ja majanduse konkurentsivõime tõstmisel on tervikliku täiskasvanute täiendkoolitussüsteemi olemasolu olulise tähtsusega.

Aastatel 1995-2000 oli osalejate arvu poolest teiseks suuremaks aktiivse tööpoliitika meetmeks **hädaabitööd**, kus nimetatud ajavahemikul osales aastas keskmiselt ligi 4300 inimest. 2000. aastal läks ATP kogukuludest hädaabitööde finantseerimiseks 4,9%. 2001. aastast alates hädaabitööde korraldamist enam riigieelarvest ei finantseerita. Vastavalt uuele tööturuteenuse seadusele maksab hädaabitööd osalejale tasu töö korraldaja, kelleks on enamasti kohalik omavalitsusüksus. Selline muudatus on kaasa toonud hädaabitööde korraldamise märkimisväärse vähenemise, kuna vaid vähestel omavalitsusüksustel jätkub rahalisi vahendeid hädaabitööde finantseerimiseks. Tööturuameti andmetel osales 2001. ja 2002. aastal hädaabitöödes vastavalt 125 ja 196 inimest. Kuna Eestis pole hädaabitööde tulemuslikkust hinnatud, ei saa ka nimetatud programmi finantseerimise lõpetamist riigieelarvest pidada õigustatuks. Nn väljatõrjumise efekti vältimise üheks võimaluseks oleks olnud kehtestada kohalike omavalitsuste kaasfinantseerimise nõue.

**Tööturutoetus töötule ettevõtluse alustamiseks** ehk stardiabi on kulutuste poolest teiseks suuremaks aktiivse tööpoliitika meetmeks. 2001. aastal kulutati stardiabiks 5,3% ATP kogukuludest ning seda sai 421 töötut. 2001. aastal alustasid stardiraha saanud töötud ettevõtlusega kõige enam koduteeninduses, järgnesid kalandus, ehitus, hotellindus ja haridus. Ettevõtlusega alustas kokku 172 meest ja 252 naist. Kokku loodi 532 täiendavat töökohta ehk iga stardiraha saanud töötule lõi 1,25 töökohta. Antud meetme puhul on probleemiks stardiabi väiksus, mis alates 1998. aastast on olnud 10 000 krooni. 2002. aasta lõpus suurenes stardiabi 20 000 kroonini.

OECD riikide kogemused stardiabi osas on olnud enamasti positiivsed (vt 2.2.), kuid on ka näidanud, et vaid väike osa töötutest on võimeline abi tulemuslikult kasutama. Eestis on stardiabi saanud töötute arv siiski väga väike. Arvestades näiteks, et OECD riikides läbiviidud uuringute põhjal on 5% töötutest valmis stardiabi kasutamiseks looma oma ettevõtte (vt 2.2.), võiks Eestis potentsiaalne stardiabist huvitatute arv töötute hulgas olla vahemikus 2400-3400.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Vastavalt 5% registreeritud töötutest ja tööjõu-uuringu töötutest.

Tabel 3.6. 2001. aastal stardiraha saanud töötud enamlevinud tegevusalade järgi

Tegevusala	Toetust saanud töötute arv			Loodud töökohti
	kokku	mehed	naised	
Koduteenindus	89	16	73	97
Kalandus	82	42	40	103
Ehitus	81	20	61	102
Hotellid ja restoranid	56	32	24	77
Haridus	49	18	31	62
Kaubandus, isiklike tarbeesemete ning kodumasinade remont	36	33	3	50
Veondus	19	2	17	26
Kinnisvara-, üürimis- ja äriteenindus	10	9	1	11
Tervishoid ja sotsiaaltöö	1	-	1	1
Muud isikuteeninduse liigid	1	-	1	1
Põllumajandus, metsamajandus	1	-	1	2
Kokku	425	172	252	532

- andmed puuduvad.

Allikas: Tööturuamet.

Kõige väiksem aktiivse tööpoliitika meede nii kulutuste kui ka osalejate arvu poolest on läbi aastate olnud **tööturutoetus töandjale väiksema konkurentsivõimega töötute töөлövõtmiseks**. 2001. aastal kulutati sellele 4,1% ATP koguvahenditest ning tööturutoetusega rakendus 356 inimest. Sarnaselt stardiabile on ka tööturutoetusega rakendunud töötute arv väga väike. Kuigi eri riikide kogemused näitavad, et subsiidiumid on suhteliselt ebaefektiivsed (vt ptk 2.2.), on neid tulemuslikult kasutatud teatud riskigruppide, eelkõige pikaajaliselt töötute töölerakendamiseks. Arvestades, et Eestis on ligi pooled töötutest pikaajaliselt töötud, oleks antud skeemi laiendamine otstarbekas.

Lisaks eeltoodud aktiivse tööpoliitika meetmetele finantseeritakse tööhõive riikliku programmi vahenditest ning välisprogrammidest **pilootprojekte**, mis on suunatud pikaajaliste töötute, puuetega inimeste ning noorte töötute tööturule kaasamisele. Samuti finantseeritakse nimetatud allikatest täiendavalt tööturuameti ja tööhõiveametite arendamiseks tehtavaid kulutusi. Pilootprojektide finantseerimiseks tehtavad kulutused ja osalejate arv statistikas ei kajastu, kuid tööpoliitikast täpse ülevaate saamiseks oleks otstarbekas avaldada ka neid andmeid. Nimetatud summad on siiski väikesed ning tööpoliitikale tehtavate kulutuste osakaalu SKP-st oluliselt ei mõjuta.

### 3.5. Kokkuvõte

Majandusliku iseseisvuse perioodil on tööhõive struktuur Eestis põhjalikult muutunud ning on tänaseks suhteliselt sarnane Euroopa Liidu tööhõive struktuurile. Hõive muutused toimusid Eestis võrreldes Euroopa Liidu ja Jaapaniga kolm korda lühema perioodi jooksul: kui Eestis võtsid vastavad muutused aega 5 aastat, siis Euroopa Liidus ja Jaapanis kulus selleks 15 aastat.

Üleminekuperioodil on Eestis langenud hõivatud inimeste arv ning suurenenud töötute ja mitteaktiivsete inimeste arv. 2002. aastal oli Eesti tööhõive määr Euroopa Liidu näitajatega võrreldes ligi 2,5 protsendipunkti võrra madalam (vastavalt 61,7% ja 64,2%) ning töötuse määr 3 protsendipunkti võrra kõrgem (vastavalt 10,5% ja 7,6%). Et saavutada Euroopa Liidu tööhõive eesmärke, peaks Eestis tööhõive määr suurenema 2010. aastaks veidi üle 8 protsendipunkti võrra, naiste ja hõive määra osas on 2010. aastaks vajalik ligi 3 protsendipunktiline tõus. Seevastu vanemaealise tööjõu hõivemäär ületab EL tööhõiveeesmärke 1 protsendipunkti võrra.

Eri gruppide lõikes on töötus kõrgem meeste hulgas, samas on naiste hulgas rohkem mitteaktiivseid. Vanusegrupiti on töötuse määr kõige kõrgem noorte hulgas, kuid absoluut-arvudes on enim töötuid keskmises vanusegrupis. Vanemas vanuserühmas on töötuse määr küll kõige madalam, kuid samas on selles grupis madal ka hõive määr ja suur mitteaktiivsete osakaal. Töötus on kõrgem mitte-eestlaste hulgas. Ligi pooled töötutest on pikaajalised töötud. Maakonniti erineb töötuse määr ligi kolm korda. Sellest tulenevalt võib järeldada, et vajalik on mitmekesiste programmide olemasolu, mis vastaksid erinevate sihtgruppide vajadustele võimalikult hästi.

Olulisemateks aktiivseteks meetmeteks on riigi tööhõiveametid, tööturukoolitus, subsiidiumid tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötute töölerakendamiseks ja töötute ettevõtlusega alustamiseks ning hädaabitööd. Vaatamata sellele, et erinevates arengukavades rõhutatakse töötusega tegelemisel ühe prioriteedina aktiivset tööpoliitikat, on kulutuste tase ATP-le Eestis märkimisväärselt madalam võrreldes nii Euroopa Liidu kui ka teiste siidriikidega. Tööpoliitika eesmärkide ja kulutuste vastuolu illustreerib ka tõsiasi, et 2000. aastal jõustunud tööturuteenuse seadusega suurendati küll teenuseid saavate isikute ringi, kuid täiendavaid vahendeid selleks riigieelarvest ette ei nähtud. Seetõttu ei suurenenud 2001. aastal ka ATP-s osalejate arv. Võrreldes 1995. aastaga on osalejate arv hoopis märkimisväärselt vähenenud. Üheks põhjuseks on kindlasti hädaabitööde riigieelarvest finantseerimise lõpetamine, mistõttu seda abinõu kasutatakse ka märkimisväärselt vähem.

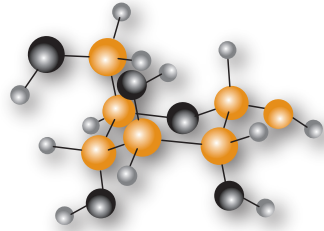
Kõige olulisem ATP meede osalejate arvu poolest on Eestis tööturukoolitus. Samas on tööturuameti vahendusel õigus koolitust saada vaid töötutel ja töölepingu lõpetamise kohta teate saanud töötajatel. Struktuurse töötusega võitlemiseks ning majanduse konkurentsivõime tõstmiseks on oluline tervikliku täiskasvanute täiendkoolitussüsteemi olemasolu, mis võimaldaks pakkuda tööandjale abi vajaliku oskustõjõu koolitamisel ja töötajate täiendõppel.

Palgasubsiidiumitega rakendunute ning ettevõtlustoetust saanute arv on Eestis väga väike. Palgasubsiidiumi osas on eri riikide kogemused andnud suhteliselt negatiivseid tulemusi, kuid on leitud, et pikaajaliselt töötute töölerakendamiseks on see tõhus meede. Arvestades, et Eestis on ligi pooled töötutest pikaajalised töötud, oleks palgasubsiidiumite laiem kasutamine otstarbekas.

Stardiabi osas on uuringud andnud enamasti positiivseid tulemusi, kuid on leitud, et vaid väike osa töötutest on valmis ja võimeline seda tulemuslikult kasutama. Arvestades, et OECD riikides on uuringute põhjal valmis stardiabi kasutades looma oma ettevõtte 5% töötutest (vt ptk 2.2.), võiks Eestis potentsiaalne stardiabist huvitatud töötute arv olla vahemikus 2400-3400.

Tööpoliitikast tervikliku ülevaate saamiseks oleks otstarbekas koguda ja avaldada andmeid ka erinevatele pilootprojektidele tehtavate kulutuste ja nendes osalejate arvu kohta.





# EESTI AKTIIVSE TÖÖPOLIITIKA TULEMUSLIKKUSE ANALÜÜS

## 4.1. Ülevaade analüüsi meetodist

Eesti aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüsimisel kasutatakse mikrotasandi lähenemist, st uuritakse, kas ja kui palju on aktiivse tööpoliitika meetmetes osalenud (osalusgrupp) võrreldes mitteosalenutega (võrdlusgrupp) hiljem tööturul edukamad (vt ka ptk 2.1.2.). Selleks kasutatakse 2002. aasta sügisel läbi viidud küsitluse käigus kogutud andmeid (vt ka lisa 5 küsitluse kohta). Küsitluse käigus selgitati välja inimeste tööturu-alane tegevus alates 2000. aasta jaanuarist kuni 2002. aasta septembrini. Fikseeriti ära tööpoliitika meetmete algus- ja lõpuajad, inimeste tööturualased seisundid (töötus, mitteaktiivsus või töötamine) ja nende algus- ja lõpuajad ning ka palga suurus töötamise korral. Inimeste käest küsiti ka nende endi arvamust aktiivse tööpoliitika meetmete tõhususe kohta. Lisaks sisaldas küsitlus blokki ettevõtlusega tegelemise kohta.

Kuna ATP kõige olulisemaks eesmärgiks on, et töötaja leiaks töö, siis keskendutakse analüüsis inimeste tööturualasele seisundile (kas inimene töötab, on töötus või mitteaktiivne) meetme lõpule järgneval ajal. Töötuse ja mitteaktiivsuse seisundit enamasti ei eristata, vaid neid mõlemaid vastandatakse töötamisele. Lisaks tööturualasele seisundile võrreldakse ka ATPs osalenute ja mitteosalenute palkasid, mis peaks näitama, kas ATP mõjutab lisaks töötamise tõenäosusele ka töö iseloomu.

Analüüsimeetoditena kasutatakse mitut lähenemist:

- 1) võrreldakse ATPs osalenute ja mitteosalenute hilisemat töötamise tõenäosust ja keskmisi palku, arvestamata erinevusi sotsiaaldemograafilistes tegurites;
- 2) võrreldakse ATPs osalenute ja mitteosalenute töötamise tõenäosust ja keskmisi palku, võttes lineaarse regressioonimudeli abil arvesse erinevusi sotsiaaldemograafilistes tegurites;
- 3) võrreldakse ATPs osalenute ja mitteosalenute töötamise tõenäosust ja keskmisi palku, kasutades sobitamist tõenäosuse alusel programmis osaleda (*propensity score matching*);
- 4) kasutades eelnevalt leitud tulemusi viiakse läbi koolituse kulu-tulu analüüs;
- 5) analüüsitakse meetmetes osalenute endi hinnanguid tööpoliitika meetmete kasulikkuse kohta.

Ülaltoodud loetelu esimene punkt kirjeldab programmi kogumõju leidmist, see tähendab, et ei arvestata sotsiaaldemograafilisi erinevusi ATPs osalenud ja mitteosalenud registreeritud töötute gruppide vahel. Loetelu punktides 2 ja 3 tehtav analüüs seevastu leiab

programmi puhasmõju, sest võtab arvesse võimalikke erinevusi gruppide vahel. Kogumõju leidmine on tehniliselt lihtsam ja taandub keskmiste võrdlemisele. Samas on sellisel juhul oht meetmes osalemise mõju valesti hinnata. Puhasmõju väljendab meetme mõju täpsemalt, kuid see on tehniliselt keerukam ja selleks on vaja eeldada funktsionaalset seost töötamise tõenäosuse, palga, aktiivse tööpoliitika meetmes osalemise tõenäosuse ning sotsiaaldemograafiliste tegurite vahel. Punktis 2 võetakse töötamise tõenäosuse ja palga kujunemise erinevusi arvesse lineaarse regressioonimudeli abil. Punktis 3 kasutatakse statistilist sobitamist, mis on paindlikum kui lineaarne regressioonimudel, kuid mille korral on vaja eelnevalt iga inimese jaoks ATPs osalemise tõenäosust hinnata.

Juhul kui ATPs osalevad võimekamad inimesed (seda kas inimeste iseselektiooni või töö-hõiveameti potentsiaalse "koore riisumise" tõttu), annavad punktis 1 leitud kogumõjude hinnangud programmide puhasmõju hinnangutele ülemise piiri ja punktides 2 ning 3 tehtav analüüs peaks neid mõjusid vähendama. Kui aga ATPs osalevadki need töötud, kes on tööturul halvemas seisundis, on ka võimalik, et puhasmõju on suurem kui kogumõju. Käesolevas analüüsis leitakse nii kogumõjud kui ka puhasmõjud, et lugejal oleks võimalik võrrelda saadud tulemusi, mis tekivad erinevate eelduste puhul.

Analüüsis vaadeldakse eraldi aktiivse tööpoliitika kolme meetet: tööturukoolitus, stardiabi ja palgatoetus (vt kiil 3.1.).

Kuna koolituses osalenud inimeste arv on suurem, on koolituse jaoks mitmel puhul võimalik läbi viia detailsem analüüs.

ATP kasulikkuse hindamiseks ühiskonna seisukohalt on läbi viidud ka koolituse kulu-tulu analüüs, mis tugineb eelnevalt leitud puhasmõjude suurustele. Ettevõtlustoetuse ja palgatoetuse jaoks kulu-tulu analüüsi läbi ei viidud, kuna ATP mõju hinnang tugines antud meetmete osas väiksele vaatluste arvule.

Lisaks ATPs osalenute hilisemale tööturuseisundile ja palgale analüüsitakse ka ATPs osalenud töötute endi arvamust programmide tõhususe kohta. Osalejate hinnangud annavad ühest küljest lisainformatsiooni, teisalt kontrollivad ka keerukate ökonomeetriliste meetodite abil leitud kvantitatiivseid tulemusi.

Analüüsitavaks ajahetkeks, mil fikseeritakse tööturuseisund ja palk, on esmalt võetud uuringu läbiviimise hetk (2002. a september) tingimusel, et meede on lõppenud 2000. aasta jooksul. Lisaks vaadatakse ka meetmete puhasmõju kuni 24 kuud peale meetmete lõppu. Seega analüüsime ATP tulemuslikkust kuni kahe aasta möödudes tööpoliitika meetmete lõppemisest.

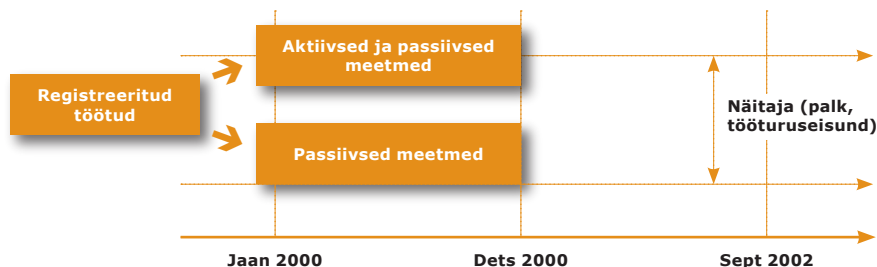
Kõik käesolevas peatükis esitatud viitamata joonised ja tabelid on koostatud töö autorite poolt kasutades küsitlusandmeid ja TTA andmeid.

## **4.2. Küsitluse kirjeldus**

Analüüsis kasutatakse andmeid 2002. aasta sügisel läbi viidud küsitlusest, mille ülevaatlisk skeem on toodud joonisel 4.1. (vt ka lisa 5 küsitluse meetodika detailide kohta). Küsitluse käigus intervjueeriti inimesi, kes 2000. aastal olid osalenud kas aktiivse või passiivse tööpoliitika meetmetes ning selgitati välja nende tööturualane tegevus 2000. aasta jaanuarist 2002. aasta septembrini.

Küsitluse üldkogumi moodustasid kõik 2000. aastal aktiivsete või passiivsete tööturumeetmetega hõlmatud isikud. Passiivsetest tööturumeetmetest arvestati 2000. aastal abiraha saanud. Aktiivsetest meetmetest vaadati ainult tööturukoolitust, stardiabi ja palgatoetust saanud inimesi. Ülejäänud teenuste osas (nagu nõustamine ja informatsiooni vahendamine) oli TTA-st saadud info puudulik.

Joonis 4.1. Küsitluse skeem



Loendi<sup>17</sup> moodustamiseks kasutati Tööturuameti töötute andmebaasi. Tehnilistel põhjustel piiritleti üldkogum 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. Tööturuameti andmebaasidest tehtud päringute tulemuseks 2000. aastal aktiivsetes meetmetes hõlmatud isikute või töötü abiraha saanute kohta saadi 22 635 kirjet, mis oli aluseks valimi moodustamisel. Loendis olnud inimestest osales aktiivsetes tööturumeetmetes 2121 inimest: tööturukoolitust sai 1968 inimest ja tööturutoetust töötule või tööandjale 153 inimest. Ülejäänud loendis olnud said ainult töötü abiraha.

Kokku elab ülal nimetatud piirkondades ligi 60% Eesti tööealisest rahvastikust ja töötutest. 2000. aastal elas neis piirkondades 68% esmakordselt registreeritud töötutest, 60% töötü abiraha saanustest, 53% tööturukoolitusel osalenustest ja 87% ettevõtlustoetust saanustest. 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 tööturusiituatsiooniga piirkonnad, mistõttu võib saadud tulemusi üldistada kogu Eestile.

Valimi moodustamisel lähtuti uuringu eesmärgist võrrelda aktiivse tööpoliitika meetmetes osalenud ja mitteosalenud inimeste hilisemat tööturuseisundit. Valimi suuruseks loendist võeti 3024 inimest, kellest aktiivsetes meetmetes osales 1013 ja võrdlusgrupi moodustasid 2011 inimest, kes said ainult töötü abiraha. Aktiivsetes tööturumeetmetes osalenustest võeti valimisse kõik tööturutoetust saanud inimesed (153), tööturukoolituses osalenustest lülitati süstemaatilise valiku teel valimisse 860 inimest (44%). Võrdlusgrupp võeti suuremana, et tagada aktiivsetes meetmetes osalenutele sarnaste inimeste leidumine. Lisaks eeldati, et võrdlusgrupis olevate inimeste vastasmäär on madalam kui aktiivsete meetmetega hõlmatud olnud inimestel. Samuti oli võimalus, et osa 2000. aastal aktiivsetes meetmetes mitteosalenustest võisid osaleda nendes hiljem (2001-2002. a), mistõttu langenuks nad võrdlusgrupist välja.

Koolituses kui peamises aktiivses meetmes osalenute soo-vanusjaotus erines tunduvalt vastavast jaotusest abiraha saajate hulgas. Parema võrdlusgrupi saamiseks järgiti võrdlusgrupi moodustamisel koolitusel osalenute elukohta ja soo-vanusjaotust.

Küsitlus viidi läbi ajavahemikus august-september 2002. Küsitlusest võttis osa 1839 (61%) valimisse sattunud isikutest. Kõige suurem oli osalemine Viljandi maakonnas ja madalaim Tallinna linnas. Põhjusel, et peamine osa väljalangemistest oli tingitud valimi aadressosa ebatäpsusest ning väljalangemine oli sarnane nii aktiivsetes meetmetes osalenute kui ka mitteosalenute seas (vastavalt 63% ja 60%), ei tekita küsitlusest väljalangemine ilmselt süstemaatilist erinevust osalenute ja võrdlusgrupi vahel.

<sup>17</sup> Nimekirja üldkogumisse kuuluvatest isikutest.

### 4.3. Tööpoliitika meetmetes osalemine

Küsitluses osalenud inimeste jaotus tööpoliitika meetmetes osalemise kohta aastatel 2000-2002 nende endi vastuste järgi on toodud tabelis 4.1. Küsitlusandmete kohaselt osales 1839 vastanust aktiivse tööpoliitika meetmetes 730 inimest: neist sai koolitust 694, tööturutoetust ettevõtlusega alustamiseks 69 (neist 45 said ka koolitust) ja tööturutoetusega tööandjale töötas 14 (neist 2 said ka koolitust). Need koolituse saajad, kes said lisaks ka ettevõtlustoetust või palgatoetust, on edaspidises analüüsis arvatud ainult ettevõtlustoetuse või palgatoetuse saajate hulka. Töötu abiraha sai küsitlusandmete kohaselt 2000-2002. aastal 1737 inimest, neist 1647 (89,6% vastanutest) 2000. aastal. Võrdlusgruppi valiti 1109 inimest, kes said töötu abiraha ja ei osalenud aktiivse tööpoliitika meetmetes.

Kokku oli küsitlusandmete järgi 53 inimest, kes 2000-2002. aasta jooksul ei osalenud aktiivse tööpoliitika meetmetes ega saanud töötu abiraha, ja 121 inimest, kes 2000. aastal ei osalenud aktiivsetes meetmetes ega saanud ka töötu abiraha (st need inimesed kas osalesid meetmes hiljem või ei osalenud üldse). Kuna aga viimaste inimeste valimisse sattumiseks pidi kehtima üks tingimustest, siis võib arvata, et tegemist on kas meenutusveaga tööpoliitika meetmetes osalemise või selle alguse ja lõpuaja kohta, teadliku mitte-vastamisega<sup>18</sup> või esinesid sisestusvead tööturuameti andmebaasis.

Tabel 4.1. Küsitlusele vastanud inimeste osalemine meetmetes küsitluse vastuste ja tööturuameti info põhjal

	Inimeste vastuste põhjal (aastatel 2000-2002)	TTA andmete põhjal (aastal 2000)
Aktiivsetes meetmetes osalenud kokku	730	637
Tööturukoolitus (sh ainult koolitus)	694 (647)	555 (540)
Tööturutoetus ettevõtluse alustamiseks	69	64
Tööturutoetus tööandjale	14	33
Võrdlusgrupp (aktiivsetes meetmetes mitteosalenud)	1109	1202
Töötu abiraha saanud	1737	1614
<b>Inimesi kokku</b>	<b>1839</b>	<b>1839</b>

Tööturuameti registriandmete järgi, mis sisaldasid küsitlute kohta infot tööpoliitika meetmetes osalemise kohta ainult 2000. aastal, osales aktiivse tööpoliitika meetmetes 637 inimest: neist sai koolitust 555, tööturutoetust ettevõtlusega alustamiseks 64 (neist 13 said ka koolitust) ja tööturutoetusega tööandja heaks töötas 33 (neist 2 said ka koolitust). Võrdlusgruppi kuulus 1202 inimest (tabel 4.1.). Tabelis 4.2. on toodud ka võrdlus aktiivse tööpoliitika meetmetes osalemise kohta tööturuameti andmete ja küsitlusandmete vahel.

Tabelite 4.1. ja 4.2. kohaselt on küsitlusandmete ja registriandmete vahel väike erinevus. Peamine põhjus on siin ilmselt selles, et küsitlusperiood hõlmab laiemat ajavahemikku

Tabel 4.2. ATP meetmes osalemise võrdlus küsitlusandmete ja tööturuameti registriandmete järgi

		Osalemine ATPs TTA andmete järgi		Kokku
		ei osalenud	osales	
Osalemine ATPs küsitlusandmete järgi	ei osalenud	1049	60	1109
	osales	159	571	730
<b>Kokku</b>		<b>1208</b>	<b>631</b>	<b>1839</b>

<sup>18</sup> Võimalik, et tegu nn stigmaefektiga, kus inimestele tundub sotsiaaltoetuste saamine häbiväärne. Või jäeti näiteks tööturu koolituse kursused pooleli ja seetõttu väideti, et ei osaletud.

kui TTA andmete poolt kajastatud ajavahemik, mistõttu osa inimesi osales aktiivsetes meetmetes hilisematel aastatel (2001 ja 2002). Samuti eksisteerib võimalus, et inimesed osalesid aktiivsetes meetmetes väljaspool uuringuga kaetud tööhõiveametite.<sup>19</sup> Samas ei saa sellega selgitada näiteks asjaolu, et küsitlusandmete järgi töötas vähem inimesi tööturutoetusega tööandja heaks kui registriandmed kajastavad (vastavalt 14 ja 33). Siinkohal võib arvata, et inimesed kas ei teadnud, et nende töötamist subsideeriti, või vastasid nad teadlikult valesti.

Järgnevas analüüsis saaks kasutada tööpoliitika meetmetes osalemise indikaatorina nii inimeste enda poolt antud sellekohast informatsiooni kui ka tööturuameti informatsiooni. Analüüsis esitatud tulemused võtavad aluseks valdavalt üksnes inimeste enda poolt öeldut, seda nii tööpoliitika meetmetes osalemise või mitteosalemise kui ka meetmete alguse ja lõpu kohta. Inimeste vastuseid kasutatakse seetõttu, et töötamise algus- ja lõpuajad on fikseeritud inimeste enda öeldu põhjal ja seetõttu saavutame suurema kooskõla vastuste vahel. Kasutades ATPs osalemise indikaatorina tööturuameti informatsiooni, muutusid agregeeritud tulemused väga vähe. Olulisemate erinevuste juures, mis tekkisid just valimiga vähem kaetud meetmete valdkondades nagu tööturutoetus ettevõtlike alustamiseks ja tööturutoetus tööandjale, on tulemused eraldi allpool välja toodud.

Järgnevalt leitavate statistikute arvutamisel erinevates risttabelites (nt keskmised, osakaalud) ja regressioonimudelites (nt parameetrite hinnangud) on kasutatud statistilisi valimikaale<sup>20</sup>, kui ei ole eraldi rõhutatud teisiti.

## 4.4. Aktiivse tööpoliitika meetmete mõju analüüs

### 4.4.1. Aktiivse tööpoliitika meetmete kogumõju

Aktiivse tööpoliitika meetmete kogumõju leidmisel ei arvestata potentsiaalseid erinevusi osalusgrupis ja võrdlusgrupis. Kuna mõlemad grupid sisaldavad samal aastal ja samades piirkondades registreeritud töötuid ning võrdlusgrupi leidmisel kasutati kihistatud valikut<sup>21</sup> (vt lisa 5), siis peaks alljärgnevalt leitav kogumõju olema suhteliselt sarnane puhasmõjule<sup>22</sup>. Seega võib antud alapunktis toodud hinnanguid võtta esimese lähendina aktiivsete meetmete tõhususele. Järgnevas alapunktis (4.4.2.) leitakse keerulisemate meetodite (regressioonanalüüsi ja statistilise sobitamise) abil ATP puhasmõju.

Aktiivse tööpoliitika meetmete kogumõju ja puhasmõju analüüsimiseks kasutame kahte võimalust, mis erinevad selle poolest, mis ajahetkel fikseeritakse analüüsitava tööturuseisund ja tööpoliitika meetmete lõppemise hetk:

- Esiteks vaadatakse nende küsitletute tööturualast seisundit 2002. aasta septembris (küsitluskuul), kes osalesid vastavalt 2000. aastal lõppenud aktiivsetes meetmetes või said 2000. aastal ainult töötü abiraha, kusjuures abiraha saamise viimane kuu oli 2001. aasta jaanuaris.<sup>23</sup> Selle tulemusena saab hinnata ATP mõju ligikaudu kahe aasta möödudes (nt tabel 4.3., joonis 4.2.).

<sup>19</sup> Võimalusele, et töötü võtab ennast arvele ja saab tööturuteenuseid mitmest tööhõiveametist, osutab ka Riigikontrolli audit "Tööandjale väiksema konkurentsivõimega isiku tööerakendamiseks tööturutoetuse maksimise riskide hindamine".

<sup>20</sup> Kuna valimisse sattumise tõenäosus ehk kaasamistõenäosus oli küsitletud inimestel erinev, esindavad nad erinevat arvu inimesi üldkogumis. Seetõttu peab üldkogumi suurustele hinnangute leidmisel andma küsitletud inimestele ka erinevad kaalud. Vt kaalude leidmise kohta lisa 5.

<sup>21</sup> Võrdlusgrupi moodustamisel järgiti koolituse osalenute elukohta ja soo-vanusjaotust, mis on ühed peamised töötust mõjutavad tegurid Eestis.

<sup>22</sup> Teoreetilisele arutelule tuginedes pigem ülehinnatud kui alahinnatud.

<sup>23</sup> Kui inimesed said jaanuaris 2001 viimast korda töötü abiraha, lõppes nende töötuse periood ilmselt 2000. aasta detsembris. Samas lubati, et inimene, kes sai töötü abiraha 2000. aastal võis seda ka 2002. aasta septembris uuesti saada. Kui jätta need inimesed, kes said hiljem taas töötü abiraha, valimist välja, siis tulemused praktiliselt ei muutunud (ehkki ilmselt siis pigem ülehinname ATP mõju), sest neid inimesi oli vähe.

- Teisel juhul on tööturuseisundi hetke fikseerimiseks teatud kuude arv pärast tööpoliitika meetmete lõppemist. Sellisel juhul ei nõutud, et meetmed oleksid pidanud lõppema enne teatud kuupäeva ning analüüsis kasutati ka neid inimesi, kes osalesid aktiivsetes meetmetes hiljem, nt 2001. või 2002. aastal. Niiugusel viisil analüüsime ATP mõju dünaamikat kuni 24 kuud pärast meetmete lõppemist (nt joonis 4.3.).

Esimese lähenemise puhul on eeliseks see, et tööturuseisundit uuritakse küsitluskuul, mistõttu ei esine inimestel selles küsimuses meenutusviga ega teki inimeste võrdlemisel ka sesoonsuse probleemi. Seevastu on erinevatel inimestel möödunud selleks hetkeks erinev aeg tööpoliitika meetmes osalemisest (osal võis see lõppeda nt 2000. a jaanuaris ja teistel 2000. detsembris), mistõttu ei saa teha järeldusi täpse aja kohta osalemise lõpust. Teise lähenemise puhul on eeliseks see, et saab detailsemalt vaadelda meetme mõju pärast selle lõppu. Probleemiks on antud juhul nii meenutusvead täpse töötamise alguse- ja lõpukuud kohta kui ka sesoonsuse mõju hõivatusel, sest erinevatel inimestel lõppes osalemine eri aastaaegadel. Selleks, et analüüsi järeldused oleksid usaldusväärsemad, kasutataksegi meetmete mõju leidmisel ajahetke fikseerimise mõlemat võimalust.

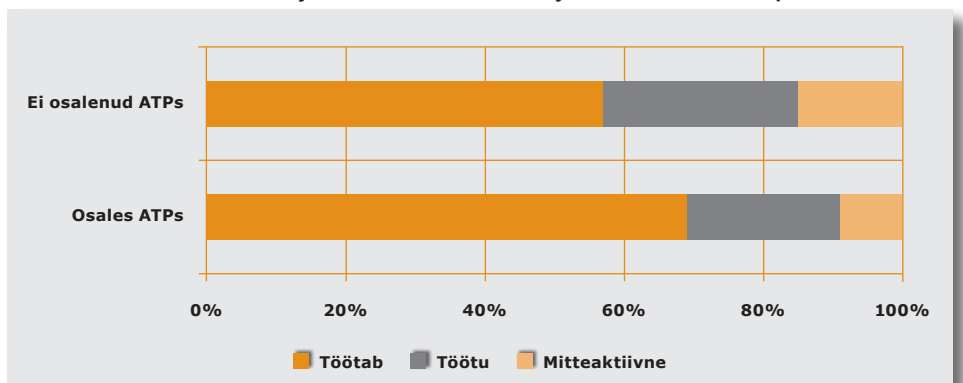
Tööpoliitika meetmete lõpukuuna vaadeldakse hilisemat kuud töötü abiraha või aktiivsete meetmete lõpukuust. Sealjuures aktiivse meetme lõpukuuna käsitatakse hilisemat kuud, mil inimene oli:

- saanud viimast kuud koolitust,
- töötanud viimast kuud tööturutoetusega tööandjale,
- saanud toetust ettevõtlusega alustamiseks.

Need inimesed, kes küsitlusandmete järgi ei saanud üldse ei töötü abiraha ega osalenud aktiivsetes meetmetes, on jäetud analüüsist välja.

Esmalt uurimegi aktiivse tööpoliitika meetmetes osalenud ja mitteosalenud inimeste tööturuseisundit 2002. aasta septembris tingimusel, et meede lõppes 2000. aasta lõpuks. Tööturualaste seisundite osakaalud aktiivse tööpoliitika meetmetes osalenute ja mitteosalenute jaoks on toodud joonisel 4.2. Analüüsist järeldub, et nende inimeste seas, kes osalesid aktiivse tööpoliitika meetmetes 2000. aastal oli 2002. aasta septembris 12 protsendipunkti rohkem töötavaid inimesi, kui nende seas, kes ei osalenud (69-57=12). Väiksem oli nii töötute osakaal (6 protsendipunkti) kui ka mitteaktiivsete osakaal (6 protsendipunkti). Edaspidises analüüsis vaadatakse töötuse ja mitteaktiivsuse seisundeid koos, sest meid huvitab eelkõige ATP mõju töötamisele, mitte niivõrd sellele, kas inimesed on töötud või mitteaktiivsed.

Joonis 4.2. ATPs osalemise ja tööturualase seisundi jaotus 2002. aasta septembris



Seega, kui eeldada, et aktiivsetes meetmetes mitteosalenute tulemus esindab osalenute tööturutulemust juhul, kui viimased ei oleks osalenud, on aktiivse tööpoliitika meetmete mõju töötamise tõenäosusele ligikaudu kaks aastat pärast meetmete lõppu 12 protsendipunkti. Kuna enamus aktiivsetes meetmetes osalenutest osales koolituses (vt ette tabel 4.1.), siis väljendab joonisel 4.2. toodu sisuliselt koolituse mõju tööturuseisundi tõenäosusele.

Tabelis 4.3. on eraldi vaadatud erinevate meetmete mõju töötamise tõenäosusele 2002. aasta septembris, kasutades meetmetes osalemise indikaatorina ja ajaperioodidena nii küsitluse kui ka tööturuameti registri informatsiooni. Inimese tööturualase seisundi indikaatorina kasutatakse alati küsitluse informatsiooni (kui ainukest võimalikku allikat). Koolituse ja ettevõtlustoetuse mõju leidmisel seati tingimuseks, et tööpoliitika meetmed oleksid lõppenud 2000. aasta lõpuks. Seega on nende puhul tegemist hinnanguga ATP mõjule ligikaudu kahe aasta möödudes. Et oleks kasutada rohkem informatsiooni, oli palgatoetuste puhul tingimuseks, et meetmed oleksid lõppenud 2001. aasta lõpuks. Seega on palgatoetuse puhul tegemist hinnanguga ATP mõjule ühe-kahe aasta möödudes. Kuna ettevõtlustoetuse ja eriti palgatoetuse puhul on tegemist võrdlemisi väikese vaatluse arvuga, peab suhtuma nende kohta esitatud tulemuste usaldusväärsusse teatud ettevaatusega. Mõju suund on aga ilmselt õige.

Tabelist 4.3. selgub, et sõltuvalt sellest, kas kasutada meetmetes osalemise indikaatorina küsitlusandmetest või tööturuameti registrist saadud informatsiooni, on koolituse mõju punkthinnang<sup>24</sup> töötamise tõenäosuse erinevusele 11,2 või 10,2 protsenti, ettevõtlustoetuse mõju 34,5 või 30,4 protsenti, palgatoetuse mõju 32,9 või 16,8 protsenti.

Tabel 4.3. **ATP meetmete mõju töötamise tõenäosusele 2002. aasta septembris meetmete kaupa**

Allikas, mille põhjal fikseeriti meetmetes osalemine ja aeg	Töötavate osakaal osalusgrupis, %	Töötavate osakaal võrdlusgrupis, %	ATP mõju, %	t-statistik (olulisuse tõenäosus)
<b>Koolitus</b>				
Küsitlusandmed	68,2	57,1	11,2	3,42 (p=0,001)
TTA andmed	67,3	57,1	10,2	3,62 (p=0,000)
<b>Ettevõtlustoetus</b>				
Küsitlusandmed	91,6*	57,1	34,5	9,07 (p=0,000)
TTA andmed	87,5	57,1	30,4	6,84 (p=0,000)
<b>Palgatoetus</b>				
Küsitlusandmed (tingimusel, et meetmed lõppesid 2001. detsembris)**	89,8	56,9	32,9	3,90 (p=0,000)
TTA andmed (tingimusel, et meetmed lõppesid 2001. a detsembris)***	73,9	57,1	16,8	1,81 (p=0,070)

\* sealhulgas töötas ca 70% kõigist stardiabi saanutest samas ettevõttes, mis sai stardiabi.

\*\* küsitlusandmete järgi oli palgatoetus 2000. aasta detsembris lõppenud vaid 3 inimesel, kes kõik töötasid 2002. a septembris, mis teeks palgatoetuse mõjuku 100-57,1=42,9%. 2001. aasta detsembris oli palgatoetus lõppenud küsitlusandmete järgi 9 inimesel, kellest 2002. a septembris töötas 7 (mis valimi kaale kasutades on 89,8%). Ilma statistilist kaalu kasutamata ei olnud töötamiste osakaalude erinevus statistiliselt oluline vähete vaatluste tõttu.

\*\*\* TTA andmete järgi oli palgatoetus 2000. aasta detsembris lõppenud 7 inimesel, kellest 5 töötasid 2002. a septembris. 2001. aasta detsembris oli palgatoetus lõppenud TTA andmete järgi 23 inimesel, kellest töötas 17 (mis valimi kaale kasutades on 73,9%). Ilma statistilisi kaale kasutamata ei olnud töötamiste osakaalude erinevus statistiliselt oluline vähete vaatluste tõttu.

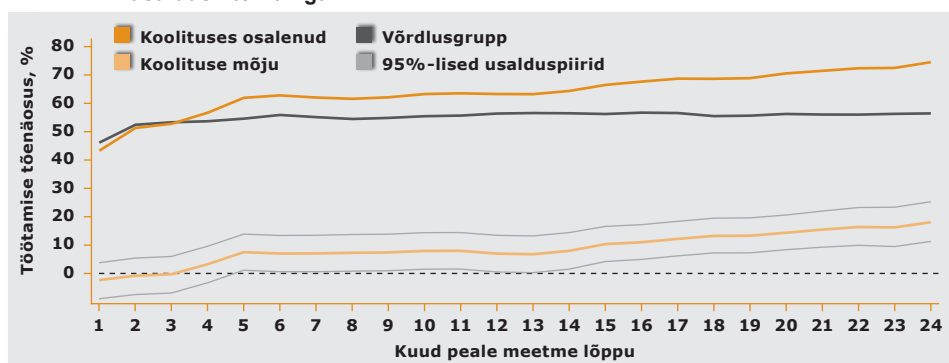
<sup>24</sup> Punkthinnang on valimi põhjal leitud ühene hinnang üldkogumi parameetritele. Vahemikhinnang (intervallhinnang) on lõik, mis sisaldab tegelikku parameetri väärtust mingi etteantud tõenäosusega. Tabelis toodud t-statistik testib hüpoteesi, et vahemikhinnang sisaldab nulli, st et mõju puudub. Olulisuse tõenäosus ehk p-väärtus näitab vea suurust (väljendatuna tõenäosusena), mis tehakse, kui hüpoteesi ümber lükatakse. Mida väiksem on p-väärtus, seda kindlamini ei sisalda vahemikhinnang nulli, st mõju on olemas.

Et TTA andmete kasutamise korral on oht, et mõned võrdlusgruppi kuulunud osalesid aktiivsetes meetmetes hiljem (millele viitab tabel 4.2.), alahindavad TTA andmed ilmselt tegelikku kogumõju.

Seega võib öelda, et aktiivsete meetmete kogumõju töötamise tõenäosusele on selgelt positiivne. Analüüs viitab sellele, et kõige suurema efektiivse töötamise tõenäosusele on ettevõtlustoetus, millele järgnevad palgasubsiidium ja koolitus. Samas on selge, et tuleb analüüsida ka nende meetmete kulusid, leidmaks nende kasulikkust ühiskonna jaoks. Koolituse kui kõige suurema meetme osas on seda analüüsitud alapunktis 4.4.3.

Joonis 4.3. esitab koolituse kogumõju töötamise tõenäosusele ajas. Selleks leiti koolituse mõju küsitlusandmeid kasutades (analoogselt tabelis 4.3. toodule) teatud arvu kuude möödudes meetme lõpust. Ettevõtlustoetuse ja palgasubsiidiumi saajad on jäetud analüüsist välja.

Joonis 4.3. Koolituses osalemise mõju töötamise tõenäosusele koos ligilähedase 95%-lise usaldusintervalliga



Jooniselt selgub, et alates 5 kuu möödumisest tööpoliitika meetme lõpust on koolituses osalenutel statistiliselt oluliselt suurem tõenäosus töötada kui meetmes mitteosalenutel. Viiekuust 14. kuuni püsib mõju 7-8% juures ja 24 kuu möödudes on mõju 18%. Samas on näha, et koolituses osalenutel töötamise tõenäosus ajas suureneb, kuid aktiivsetes meetmetes mitteosalenutel on ajas suhteliselt konstantne tõenäosus (54-57%) töötada pärast töötõu abiraha saamise lõppemist (vt ka selgitust joonis 4.5. all).<sup>26</sup>

Erinevused töötamise tõenäosuses aktiivsetes meetmetes osalenute ja mitteosalenute seas tekitavad ka erinevuse keskmises palgas. Tabelis 4.4. on toodud keskmised netopalgad osalusgrupi ja võrdlusgrupi jaoks ning keskmiste palgade erinevus koos selle statistilise olulisusega. Tabeli ülemise pooles on koos nii töötavad kui ka mittetöötavad inimesed (viimaste jaoks on palk võetud võrdseks nulliga), tabeli teises pooles on arvestatud ainult töötavaid inimesi.

Kui arvestada nii töötavaid kui mittetöötavaid inimesi, on aktiivsetes meetmetes osalenute keskmine palk kõrgem 361 krooni võrra. Kui arvestada ainult töötavaid inimesi, siis praktiline erinevus aktiivsetes meetmetes osalenute ja mitteosalenute palgade vahel puudub. Seega on positiivne mõju palgale esimesel juhul tingitud vaid erinevusest töötamise tõenäosuste vahel. Palkade analüüsist järeldub seega, et aktiivsetes meetmetes osalemine ei aita mitte inimestel saada kõrgemini tasustatuid töökohti vaid lihtsalt tööd leida.

<sup>26</sup> Joonisel on koolituses osalenutel võetud tööpoliitika meetme lõpuajaks hilisem kuu koolituse lõppemisest ja töötõu abiraha saamisest. Kui võtta alati meetme lõpukuuks aktiivse meetme (koolituse) lõpukuus, siis on koolituse mõju positiivne seitsmendast kuust alates pärast koolituse lõppu ja statistiliselt oluliseks muutub see mõju aasta pärast koolituse lõppu.



Tabel 4.4. ATP mõju netopalgale küsitlusandmete põhjal 2002. aasta septembris meetmete kaupa tingimusel, et meede lõppes 2000. aasta detsembriks

	Keskmine palk osalusgrupis	Keskmine palk võrdlusgrupis	ATP mõju	t-statistik (olulisuse tõenäosus)
<b>Nii töötavad kui mittetöötavad inimesed</b>				
Aktiivsed meetmed koos	2004,7	1643,8	360,9	2,54 (p=0,011)
Koolitus	1965,1	1643,8	321,2	2,22 (p=0,027)
Ettevõtlustoetus	2869,5	1643,8	1225,7	2,67 (p=0,008)
Palgatoetus*	2452,0	1643,8	814,4	1,54 (p=0,124)
<b>Ainult töötavad inimesed</b>				
Aktiivsed meetmed koos	2941,6	2951,0	-9,4	-0,06 (p=0,951)
Koolitus	2928,1	2951,0	-22,9	-0,14 (p=0,885)
Ettevõtlustoetus	3176,9	2951,0	225,9	0,50 (p=0,614)
Palgatoetus*	2730,6	2951,0	-219,8	-0,47 (p=0,635)

\* tingimusel, et meetmed lõppesid 2001. a detsembriks. Baseerub 9 palgatoetust saanud inimesel.

#### 4.4.2. Aktiivse tööpoliitika meetmete puhasmõju

Alljärgnevalt täpsustatakse eelnevas alapunktis leitud aktiivsete meetmete mõju töötamise tõenäosusele ja palgale. Esmalt vaadeldakse koolituse mõju erinevates sotsiaaldemograafilistes rühmades, seejärel hinnatakse kõikide meetmete jaoks lineaarne regressioonimudel ja kasutatakse koolituse ja ettevõtlustoetuse jaoks statistilist sobitamist, et arvestada võimalikke erinevusi osalusgrupi ja võrdlusgrupi vahel. Viimaks vaadatakse koolituse puhasmõju ajas.

Tabelis 4.5. on võrreldud aktiivsetes meetmetes osalenud inimeste sotsiaaldemograafilisi karakteristikuid mitteosalenute omadega. Need, kes ATP meetmetes osalesid, olid võrreldes võrdlusgrupiga keskmiselt pisut nooremad, nende seas oli väiksem meeste osakaal ning rohkem kõrgema haridustasemega inimesega (va palgatoetuse saajad).

Tabel 4.5. Meetmetes osalemise seos sotsiaaldemograafiliste näitajatega

	Aktiivsed meetmed koos	Koolitus	Ettevõtlustoetus	Palgatoetus	Võrdlusgrupp
Keskmine vanus	36,6	36,5	39,2	39,5	40,3
Meeste osakaal	33%	33%	38%	32%	47%
Eestlaste osakaal	40%	37%	97%	72%	31%
Varem töötanute osakaal	88%	88%	99%	81%	92%
Keskmine laste arv	0,66	0,66	0,71	0,19	0,57
<b>Hariduse osakaalud</b>					
Kuni põhiharidus (ISCED 0,1,2)	5%	5%	2%	38%	10%
Keskharidus (ISCED 3)	25%	24%	42%	50%	25%
Keskharidus koos kutseharidusega (ISCED 3,4)	36%	37%	28%	4%	41%
Kõrgharidus (ISCED 5,6)	34%	34%	27%	8%	24%
<b>Kokku</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Kuna näiteks eestlased ja kõrgema haridusega inimesed leiaksid töö kergemini ka ATP programmides osalemata, peab nende teguritega arvestama, kui soovime leida ainult ATP mõju. Eelmises punktis 4.4.1. leitud kogumõju tulemused väljendavad osaliselt ka erinevat sotsiaaldemograafilist kompositsiooni ATPs osalenute ja mitteosalenute vahel.

Järgnevalt on leitud koolituse mõju erinevates sotsiaaldemograafilistes gruppides. Tulemused on kokkuvõtvalt ära toodud tabelis 4.6.

Tabel 4.6. **Koolituses osalemise mõju töötamise tõenäosusele 2002. aasta septembris sotsiaaldemograafiliste gruppide lõikes, tingimusel, et koolitus oli lõppenud enne 2000. aasta detsembrit**

	Töötavate osakaal koolitust saanute seas, %	Töötavate osakaal võrdlusgrupis, %	Koolituse mõju, %	t-statistik (olulisuse tõenäosus)
<b>Sugu ja rahvus</b>				
Eestlastest mehed	73,6	64,4	9,3	0,88 (p=0,377)
Eestlastest naised	76,2	60,8	15,4	2,84 (p=0,005)
Mitte-eestlastest mehed	73,1	58,5	14,6	2,04 (p=0,042)
Mitte-eestlastest naised	60,0	51,0	9,0	1,81 (p=0,070)
<b>Vanus*</b>				
18-29 aastane	64,0	53,3	10,6	1,80 (p=0,072)
30-39 aastane	68,7	58,7	10,0	1,81 (p=0,070)
40-66 aastane	70,8	57,9	12,9	2,45 (p=0,014)
<b>Haridus*</b>				
Kuni põhiharidus	55,0	38,9	16,1	1,32 (p=0,186)
Keskharidus	68,8	52,6	16,2	2,59 (p=0,010)
Keskharidus koos kutseharidusega	64,3	62,2	2,1	0,35 (p=0,724)
Kõrgharidus	73,9	60,3	13,6	2,40 (p=0,017)
<b>Piirkond</b>				
Tallinn	68,2	57,5	10,7	2,19 (p=0,028)
Ida-Viru maakond	62,6	55,5	7,1	1,22 (p=0,224)
Tartu maakond	80,0	50,6	29,4	3,59 (p=0,000)
Viljandi maakond	77,7	69,5	8,3	0,93 (p=0,355)
Elab linnas	67,4	57,7	9,7	2,80 (p=0,005)
Elab vallas	77,0	51,5	25,4	2,71 (p=0,007)
<b>Varasem töökogemus</b>				
Olemas	69,3	58,2	11,0	3,16 (p=0,002)
Puudus	59,8	43,1	16,7	1,78 (p=0,076)

\* Vanus ja haridus on siin tabelis ja edaspidises analüüsis toodud küsitluskoo seisuga. Vanuse puhul ei ole vahet, kas võtta vanus meetmes osalemise või küsitluskoo seisuga. Hariduse puhul võis meetmetes moodunud kahe aastaga inimeste üld- ja kutsehariduse tase muutuda, kuid töötutel on see vähetõenäoline.

Koolituse mõju punkthinnang on kõikides sotsiaaldemograafilistes gruppides positiivne. Koolituse mõju soo ja rahvuse lõikes on suurem eestlastest naistel ja mitte-eestlastest meestel. Vanuse järgi on koolituse mõju eri vanusrühmades suhteliselt sarnane, ulatudes 10-13 protsendipunktini. Kõige suurem on mõju 44-66 aastaste hulgas. Haridustasemete lõikes torkab silma koolituse madal efekt haridusrühmas keskharidus koos kutseharidusega. Kõikides piirkondades<sup>26</sup> on koolituse mõju oluline. Kõige suurem mõju oli Tartu maakonnas, järgnevad Tallinna linn, Viljandi maakond ja Ida-Viru maakond. Koolituse mõju punkthinnang on suurem nende töötute jaoks, kellel puudus varasem töökogemus.

### **Puhasmõju lineaarse regressioonanalüüsi abil**

Eelnevalt vaadeldi koolituse mõju töötamise tõenäosusele ühe või kahe teguri lõikes. Samas ei võetud arvesse seda, et ühe kindla tunnuse järgi analüüsid võisid võrreldavad grupid erineda teiste tunnuste alusel. Järgmiselt hinnatakse lineaarset tõenäosusmudelit, kus sõltuvaks muutujaks on see, kas inimene töötab (vastandina töötute või mitte-aktiivne olemisele). Mudelisse lisati järgmised muutujad: muutujad erinevates aktiivsetes meetmetes osalemise kohta, vanus (ja vanuse ruut) pideva muutujana, rahvuse, soo ja haridustaseme tunnused, uuringukoo tunnused (arvestamiseks sesoonsust, kui uuritava kuul lubati muutuda) ja maakonna tunnused.

<sup>26</sup> Piirkonnad on võetud tööturuameti andmete järgi.

Analüüsis kasutame neid inimesi, kelle puhul meede lõppes 2000. aasta detsembriks. Tööturuseisund on fikseeritud küsitlusküsil (sept 2002). Regressioonimudeli tulemused on toodud tabelis 4.7.

Tabel 4.7. **Lineaarne tõenäosusmudel selle kohta, et inimene töötab 2002. aasta septembris, tingimusel, et meede oli lõppenud 2000. aastal**

	Kordaja	Standardviga	t-statistik	p-väärtus
<b>Meetmetes osalemine (võrreldes võrdlusgrupiga)</b>				
Koolitus	0,104	0,032	3,23	0,001
Ettevõtlustoetus	0,234	0,045	5,15	0,000
Palgatoetus	0,403	0,048	8,43	0,000
<b>Haridus (võrreldes kuni põhiharidusega)</b>				
Keskharidus	0,121	0,066	1,84	0,066
Keskharidus+ kutseharidus	0,179	0,064	2,82	0,005
Kõrgharidus	0,191	0,069	2,76	0,006
<b>Maakond (võrreldes Tallinnaga)</b>				
Ida-Viru maakond	-0,001	0,037	-0,03	0,972
Tartu maakond	-0,022	0,054	-0,41	0,680
Viljandi maakond	0,134	0,066	2,02	0,043
Mees (võrreldes naisega)	0,088	0,034	2,61	0,009
Eestlane (võrreldes mitte-eestlasega)	0,094	0,039	2,42	0,016
Vanus	0,032	0,012	2,54	0,011
Vanus ruudus/100	-0,040	0,015	-2,62	0,009
Varem töötanud (võrreldes mittetöötanuga)	0,065	0,058	1,12	0,262
Elab vallas (võrreldes linnaga)	-0,107	0,059	-1,82	0,069
Vabaliige	-0,272	0,208	-1,31	0,191
Vaatluste arv	1565			
F-statistik (p-väärtus)	18,7	(0,000)		
R <sup>2</sup>	0,061			

Lineaarse regressioonimudeli kohaselt, olles võtnud arvesse erinevused teistes sotsiaaldemograafilistes tegurites, suurendab koolituses osalemine töötamise tõenäosust (umbes kaks aastat pärast meetmete lõppu) 10,4%, ettevõtlustoetuse saamine 23,4% ja palgatoetuse saamine 40,3% võrreldes aktiivsetes meetmetes mitteosalenutega. Võrreldes tabelis 4.3. tooduga on koolituse ja palgatoetuse mõju praktiliselt sama (enne 11,2% ja 42,9%, vt teist kommentaari tabeli 4.3. all) ja ettevõtlustoetuse saamise mõju väiksem (enne 34,5%).

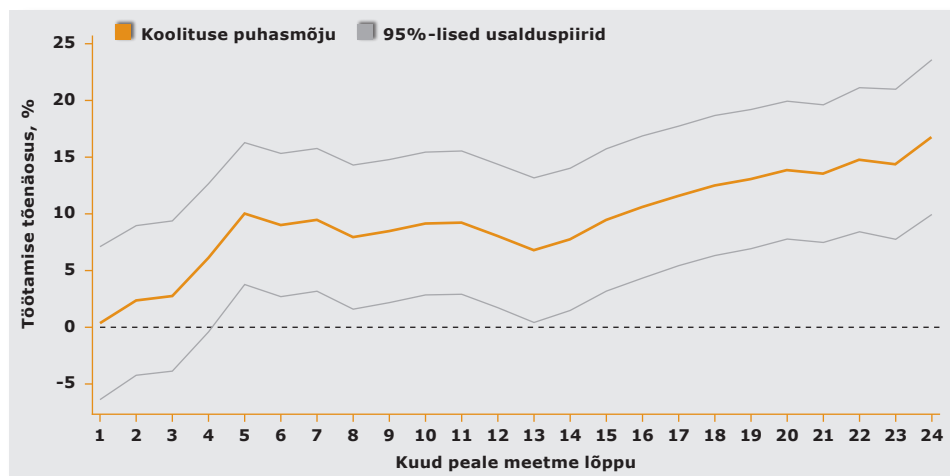
Uurimaks koolituse mõju hinnangu tundlikkust osalusgrupi ja võrdlusgrupi kompositsiooni suhtes, hinnati ainult koolituse jaoks eraldi regressioonimudelid ka teistsuguste valimitega, kuid tulemused praktiliselt ei muutunud:

- kui võrdlusgrupina kasutada ainult neid koolituses mitteosalenud inimesi, kes ise samuti uurisid kursustel osalemise võimalust (olles seega oletatavasti motiveeritumad), siis on koolituse mõju hinnangu suurus 10,9% (t-statistik 2,85).
- kui osalusgrupist arvata välja need, kellelt TTA poolt nõuti eelnevalt töökoha olemasolu (eeldatavalt on nende inimeste puhul koolituse enda mõju väiksem), siis on mõju hinnangu suurus 9,2% (t-statistik 2,61).
- kombineerides eelmised kaks, st osalusgrupist välja arvates need, kellelt nõuti eelnevalt töökoha olemasolu, ja võrdlusgruppi kaasates ainult need, kes ise otsisid koolituse saamise võimalust, siis on mõju hinnangu suurus 9,8% (t-statistik 2,38).

Tabelis 4.7. toodud teiste sotsiaaldemograafiliste tegurite mõju töötamise tõenäosusele pärast registreeritud töötuse olemist on kooskõlas varem töötusest väljumise kohta tehtud uurimustega. (Vt nt Rõõm, 2002; Philips, 2002; Eamets, 2001). Regressioonimudeli kohaselt on meestel võrreldes naistega töötamise tõenäosus ca 9%, eestlastel võrreldes mitte-eestlastega samuti ca 9% suurem, vanuse suhtes on töötamise tõenäosus ülespoole kumer, st et väiksem töötamise tõenäosus on noortel ja vanadel ning suurem töötamise tõenäosus on keskealistel (mudeli järgi on suurim tõenäosus töötada ligikaudu 40-aastasena).<sup>27</sup> Võrreldes kuni põhiharidusega inimestega on kõikidel kõrgemate haridustasemetega inimestel suurem tõenäosus töötada: keskharidusega inimestel 12,1%, inimestel, kel on keskharidus koos kutseharidusega 17,9% ja kõrgharidusega inimestel 19,1%. Enne töötuks jäämist varem töötanud ei ole statistiliselt oluliselt suuremat töötamise tõenäosust (ehkki punkthinnang on 6,5% kõrgem). Võrreldes Tallinnaga ei ole Ida-Virumaal ja Tartu maakonnas töötamise tõenäosus erinev, kuid üllatuslikult on antud andmete põhjal Viljandi maakonnas töötamise tõenäosus kõrgem 13,4%. Neil, kes elavad vallas (võrreldes linnaga) on tõenäosus töötada 10,7% madalam.<sup>28</sup>

Hinnati ka erinevaid mudeleid, selgitamaks välja koolituse mõju töötamise tõenäosusele 1 kuni 24 kuud pärast tööpoliitika meetme lõppu, kui võtta arvesse teiste sotsiaaldemograafiliste tegurite mõju töötamise tõenäosusele.<sup>29</sup> Nendest mudelitest saadud koolituse kordaja koos ligilähedase 95%-lise usaldusintervalliga on toodud joonisel 4.4.

Joonis 4.4. Koolituse mõju töötamise tõenäosusele koos ligilähedase 95%-lise usaldusintervalliga, arvestades teiste sotsiaaldemograafiliste tegurite mõju lineaarses tõenäosusmudelis



<sup>27</sup> Tööpoliitika meetmete mõju punkthinnangud praktiliselt ei muutunud, kui tuua sisse vanuse muutuja viieaastastes vanusintervallides ruutpolünoomi asemel.

<sup>28</sup> Lineaarne regressioonimudel eeldab, et meetmetes osalemise efekt on võrdne sotsiaaldemograafilistes gruppides. Seda eeldust testiti, tuues sisse korrutised koolituses osalemise tunnuse ja kõikide teiste selgitavate muutujatega, kokku 12 korrutist (ettevõtlustoetuse ja palgatoetuse heterogeenset mõju ei saanud vaatluste vähesuse tõttu testida). Interaktiivsete liikmete olulisust koos kontrollides selgus, et koolitusel ei ole erinevat mõju erinevates sotsiaaldemograafilistes gruppides. Individuaalsetest efektidest eraldivõetult oli statistiliselt oluline ja positiivne vaid koolituse mõju "vallas" võrreldes "linnaga". Samas elab küsitletud inimestest vallas ainult 10%, mistõttu seda erinevust ei analüüsitud süvitsi.

<sup>29</sup> Sisuliselt hinnati 24 korda tabelis 4.7. toodud mudelit, kuhu oli lisatud veel iga kuu jaoks eraldi fiktiivne muutuja, võtmaks arvesse võimalikku sesoonsust ja majandusüklite mõju töötamise tõenäosusele.

Tabel 4.8. Lineaarne palgamudel 2002. aasta septembris palga kohta tingimusel, et meede oli lõppenud 2000. aastal

	Kordaja	Standardviga	t-statistik	p-väärtus
<b>Meetmetes osalemine (võrreldes võrdlusgrupiga)</b>				
Koolitus	294,7	136,4	2,16	0,031
Ettevõtlustoetus	484,2	486,8	0,99	0,320
Palgatoetus	1218,6	232,6	5,24	0,000
<b>Haridus (võrreldes kuni põhiharidusega)</b>				
Keskharidus	512,2	249,8	2,05	0,040
Keskharidus + kutseharidus	609,4	253,0	2,41	0,016
Kõrgharidus	799,5	260,3	3,07	0,002
<b>Maakond (võrreldes Tallinnaga)</b>				
Ida-Viru maakond	-468,7	131,7	-3,56	0,000
Tartu maakond	-398,5	229,9	-1,73	0,083
Viljandi maakond	414,6	456,1	0,91	0,363
Mees (võrreldes naisega)	897,5	144,1	6,23	0,000
Eestlane (võrreldes mitte-eestlasega)	707,5	181,6	3,90	0,000
Vanus	106,1	50,8	2,09	0,037
Vanus ruudus/100	-160,0	58,6	-2,73	0,006
Varem töötanud (võrreldes mittetöötanuga)	616,5	268,4	2,30	0,022
Elab vallas (võrreldes linnaga)	-562,2	264,9	-2,12	0,034
Vabaliige	-1347,3	910,1	-1,48	0,139
Vaatluste arv	1500			
F-statistik (p-väärtus)	15,2 (0,000)			
R <sup>2</sup>	0,1316			

Sarnaselt eelpooltooduga (joonis 4.3.), kus ei olnud arvestatud teiste tegurite mõju, on näha, et koolituse statistiliselt oluline mõju töötamise tõenäosusele ilmneb 5 kuud pärast meetmete lõppu, püsib seejärel 8 protsendipunkti ümber 14-15. kuuni ja tõuseb seejärel 17%-ni kahe aasta möödudes (vt ka selgitust joonis 4.5. all).<sup>30,31</sup>

Aktiivsete meetmete mõju palkadele (arvestades mittetöötavate inimeste palka nullina) on koolituse puhul 295 krooni ja ettevõtlustoetuse puhul 484 krooni. Palgatoetuse efekt baseerub vaid kolmel inimesel, mistõttu seda ei tasu üldistada.

Eelneva mudeli puhul on segunenud kaks efekti, ühest küljest mõju töötamisele ja teisest küljest mõju palga suurusel. Järgmine regressioonimudel (tabel 4.9.) esitab võrrandi ainult töötavate inimeste jaoks. Analoogselt tabelile 4.4. on näha, et aktiivsetes meetmetes osalemine ei too kaasa statistiliselt olulist mõju inimeste palkadele.

Eelnevalt hinnatud lineaarsed mudelid on oma olemuselt kitsendavad, sest nad eeldasid teiste tegurite lineaarset mõju palkale või töötamise tõenäosusele (nt rahvuse ja soo mõju on liituvad). Viimasena hinnataksegi koolituse ja ettevõtlustoetuse mõju töötamise tõenäosusele ja netopalgale, kasutades selleks statistilist sobitamist (vt ka Rosenbaum ja Rubin, 1983; Heckman *et al*, 1998; Sianesi, 2001). Sobitamise eesmärgiks on leida aktiivsetes meetmetes osalenud inimestele sotsiaaldemograafiliste keskmiste näitajate poolest sarnane võrdlusgrupp. Selleks kasutati üks-ühele tagasipanekuga sobitamist,

<sup>30</sup> Kui jätta analüüsist välja igale kuule vastavad fiktiivsed muutujad, siis punkthinnangud pisut vähenevad. Mõju muutub statistiliselt oluliseks 15 kuud pärast koolituse lõppu olles ca 8 protsenti ja saavutab 24 kuud möödudes taseme ca 16 protsenti.

<sup>31</sup> Kui hakata koolituses osalenud inimeste puhul lugema meetmetest möödunud kuid mitte hilisemast koolituse või tööraha saamise kuust vaid alati koolituse kuust, on koolituse efekt alguses statistiliselt oluliselt negatiivne, muutub positiivseks seitsmendast kuust ja on statistiliselt oluliselt positiivne alates 16 kuust, olles vahemikus 7-11 protsenti.

Tabel 4.9. Lineaarne palgamudel 2002. aasta septembris ainult töötavate inimeste palga kohta tingimusel, et meede oli lõppenud 2000. aastal

	Kordaja	Standardviga	t-statistik	p-väärtus
<b>Meetmetes osalemine (võrreldes võrdlusgrupiga)</b>				
Koolitus	-25,5	143,2	-0,18	0,859
Ettevõtlustoetus	-490,5	477,3	-1,03	0,304
Palgatoetus	-65,7	222,0	-0,30	0,767
<b>Haridus (võrreldes kuni põhiharidusega)</b>				
Keskharidus	275,8	441,4	0,62	0,532
Keskharidus + kutseharidus	188,2	444,7	0,42	0,672
Kõrgharidus	616,2	428,4	1,44	0,151
<b>Maakond (võrreldes Tallinnaga)</b>				
Ida-Viru maakond	-718,7	129,2	-5,56	0,000
Tartu maakond	-455,9	248,5	-1,83	0,067
Viljandi maakond	11,7	518,8	0,02	0,982
Mees (võrreldes naisega)	1122,8	156,7	7,16	0,000
Eestlane (võrreldes mitte-eestlasega)	88,9	62,4	1,42	0,155
Vanus	-152,2	71,7	-2,12	0,034
Vanus ruudus/100	851,3	189,3	4,50	0,000
Varem töötanud (võrreldes mittetöötanuga)	604,0	366,7	1,65	0,100
Elab vallas (võrreldes linnaga)	-478,2	343,4	-1,39	0,164
Vabaliige	664,0	1279,1	0,52	0,604
Vaatluste arv	902			
F-statistik (p-väärtus)	9,04 (0,000)			
R <sup>2</sup>	0,2051			

st ühel inimesel võrdlusgrupist oli lubatud esineda mitu korda.<sup>32</sup> Sobitati tõenäosuse (*propensity score*) põhjal osaleda aktiivse tööpoliitika meetmetes, seega võrreldi inimesi, kellel oli sarnane tõenäosus osaleda aktiivse tööpoliitika meetmetes, kuid kellest üks osales ja teine ei osalenud. Tõenäosus osaleda leiti logistilisest mudelist, mis sisaldas muutujaid vanus ja vanuse ruut, rahvus, sugu, haridustaseme indikaatorid ja maakonna indikaatorid. Logistilise mudeli puhul ei kasutatud valimikaale, sest eesmärgiks oli leida sobivad võrdlusgrupi inimesed valimi sees ja mitte üldkogumis. Kui võrdlusgrupis ei leidunud aktiivsetes meetmetes osalenud inimese jaoks inimest, kelle tõenäosus osaleda aktiivsetes meetmetes oleks jäänud lähedusse 0,001 (ehk siis 0,1%), siis need inimesed jäeti võrdlusest välja.<sup>33</sup> Erinevused, mis leiti aktiivsetes meetmetes osalenute tulemuste ja võrdlusgrupi tulemuste vahel, on toodud nii kaalumata kui ka kaalutud valimikaale kasutades.

Sobitamise analüüsi koolituse ja ettevõtlustoetuse mõju töötamise tõenäosusele ja palgale. Palgatoetuse mõju sobitamise abil ei hinnatud, sest vaatluste arv seda ei võimaldanud. Kasutatud logistilise mudeli tulemused ja meetmetes osalenute ning võrdlusgrupi sotsiaaldemograafiliste tunnuste keskmised väärtused on toodud lisas 3. On näha, et sobitamise tulemusena leitud võrdlusgrupp on sotsiaaldemograafiliste tunnuste poolest lähedasem kui tabelis 4.5. toodu.

Sobitamise tulemusena on koolituse mõju töötamise tõenäosusele ligi 6,9 protsenti. Tulemused sõltuvad sellest, kuidas hinnata tõenäosust osaleda koolituses, varieerudes vahemikus (7-10 protsenti). Tabelis esitatud tulemuste puhul on võrreldavad grupid

<sup>32</sup> Sobitamise kasutati Barbara Sianesi poolt programmile Stata<sup>®</sup> kirjutatud ado faili nimega psmatch.ado, versioon seisuga 1. september 2002.

<sup>33</sup> Antud kitsenduse mittekasutamine ei muutnud tulemusi oluliselt. Koolituse mõju töötamisele muutus paari protsendikümnendiku võrra.

Tabel 4.10. **ATP meetmete mõju töötamise tõenäosusele ja netopalgale 2002. septembris tingimusel, et meede oli lõppenud 2000. aastal, kasutades sobitamist (propensity score matching)**

	Meetmetes osalenute keskmine tulemus	Võrdlusgrupi keskmine tulemus	Kaalumata erinevus	Ligilähedane t-statistik ja olulisuse tõenäosus	Kaalutud erinevus
<b>Töötamise tõenäosus septembris 2002</b>					
Koolitus	67,7	60,8	6,9	1,83 (p=0,07)	7,4
Ettevõtlustoetus	86,7	62,2	24,4	2,55 (p=0,01)	37,7
<b>Keskmine palk septembris 2002 (töötutel ja mittetöötavatel võetud nulliks)</b>					
Koolitus	1896,0	1570,4	325,6	2,34 (p=0,02)	407,2
Ettevõtlustoetus	2284,1	2047,5	236,6	0,38 (p=0,701)	928,4
<b>Keskmine palk septembris 2002 (ainult töötavatel inimestel)</b>					
Koolitus	2849,9	2732,7	117,2	0,81 (p=0,42)	211,0
Ettevõtlustoetus	2844,4	4109,1	-1264,7	-1,29 (p=0,20)	-4,7

läbi vaadatud tulemustest kõige sarnasemad sotsiaaldemograafiliste keskmiste näitajate poolest (vt lisa 3 tabel 3). Ettevõtlustoetuse mõju on ca 24,4%, mis on sarnane lineaarse regressioonimudeliga leitud.

Sarnaselt eelnevalt esitatud regressioonanalüüsile viidi ka siinkohal koolituse mõju hinnangu tundlikkuse leidmiseks osalusgrupi ja võrdlusgrupi kompositsiooni suhtes läbi sobitamine ka teistsuguste valimitega:

- kui võrdlusgrupina kasutada ainult neid koolituses mitteosalenud inimesi, kes ise samuti uurisid kursustel osalemise võimalust, siis oli mõju kaalumata hinnang 10,1% (t-statistik 2,3) ja kaalutud hinnang 8,6%.
- kui osalusgrupist arvata välja need, kellelt TTA poolt nõuti eelnevalt töökoha olemasolu, siis oli mõju kaalumata hinnang 9,6% (t-statistik 2,31) ja kaalutud hinnang 6,5%.
- kombineerides eelmist kahte, st osalusgrupist välja arvates need, kellelt nõuti eelnevalt töökoha olemasolu, ja võrdlusgruppi kaasates ainult need, kes ise uurisid koolituse saamise võimalust, on mõju kaalumata hinnang 5,1% (t-statistik 1,08) ja kaalutud hinnang 8,1%.

Seega võib eelnevast järeldada, et koolituse mõju kaalutud hinnang osalusgrupi ja võrdlusgrupi erineva kompositsiooni korral oluliselt ei muutu, jäädes vahemikku 6,5-8,6%; kaalumata mõju jääb vahemikku 5,1-10,1%.

Koolituse ja ettevõtlustoetuse (kaalumata) mõju palgale (võttes mittetöötavatel palga nulliks) on suurusjärgus 300 krooni. Ainult töötavaid inimesi võrreldes selgub, et aktiivsetes meetmetes osalemine ei too kaasa statistiliselt olulist mõju inimeste palkadele. Pigem on näha, et ettevõtlustoetust saanute keskmine netopalk on väiksem kui sarnaste karakteristikutega inimeste netopalk (siiski ei ole erinevus statistiliselt oluline). Ilmselt on see selgitatav sellega, et ettevõtlusega tegelevate inimeste puhul ei väljenda palk kogu ettevõtlusest saadavat tulu.

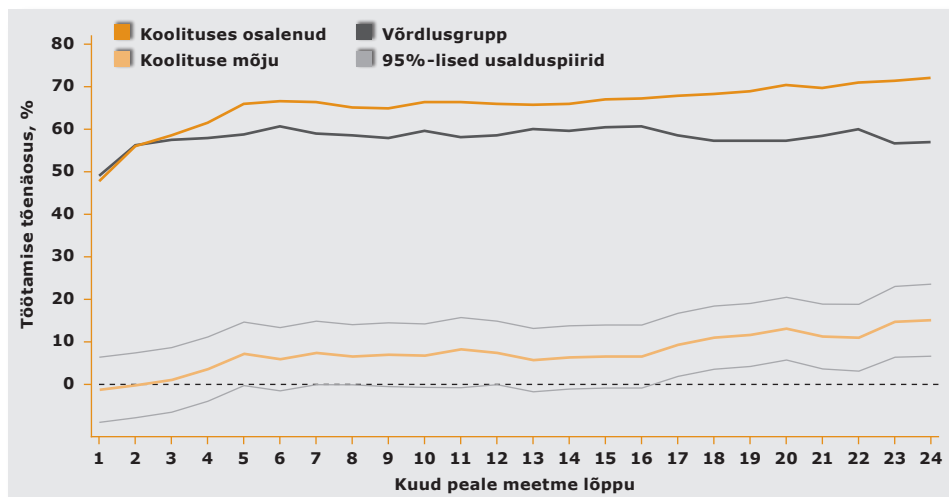
Kuna ettevõtlustoetust saanud (ja seega ka võrdlusgrupis) olnud inimesi on vähe, mõjutab kaalumata sellel juhul tulemust oluliselt. Ilmselt olekski siin mõistlik usaldada kaalumata tulemust.

Kasutades sobitamise meetodit, järgib koolituse meetmete mõju ajas eelpool joonistel 4.3. ja 4.4. toodud mustrit. Kaalumata tulemused on toodud joonisel 4.5.<sup>34</sup> Ajas mõju

<sup>34</sup> Kaalutud punkthinnangud olid väga sarnased kaalumata tulemustele, kuid kuna kaalutud tulemustele ei leitud ligilähedasi standardhälbeid, siis ei ole neid esitatud.

leidmiseks leiti esmalt igal ajahetkel need töötud, kelle kohta oli olemas info tööturu-seisundi kohta etteantud kuude arv pärast meetmete lõppu. Seejärel leiti koolituses osalenute jaoks võrdlusgrupist iga kord sobivad paarilised, kasutades eelnevalt toodud lähenemisele analoogselt hinnatud tõenäosust osaleda koolituses logistilisest regressioonist. Logistilises regressioonimudelil olid sees vanus ja vanuse ruut, rahvus, sugu, haridustaseme indikaatorid, eelneva töökogemuse tunnus, vallas või linnas elamise tunnus ja maakonna ning ajaperioodi indikaatorid. Need koolituses osalenud inimesed, kelle jaoks ei leidunud võrdlusgrupi liiget, kelle tõenäosus meetmetes osaleda oleks jäänud kaugusse 0,1%, jäeti taas välja.

Joonis 4.5. Koolituses osalemise mõju töötamise tõenäosusele koos ligilähedase 95%-lise usaldusintervalliga, kasutades sobitamist tõenäosuse alusel



Sobitamise tulemusel saadud koolituse mõju muutub positiivseks 4.-5. kuul pärast meetmete lõppu. Viieandast kuust kuni 16. kuuni püsib mõju punkthinnang stabiilselt 6-7 protsendipunkti juures, seejärel tõuseb ja saavutab kahe aasta möödudes 15% taseme. Siin ja varasematel joonistel (joonis 4.3. ja 4.4.) esitatud koolituse ajas suurenev mõju on tingitud sellest, et koolitust saanud töötamise tõenäosus ajas suureneb, seavast koolituses mitteosalenute tõenäosus töötada on võrdlemisi stabiilne. Koolitust saanud töötamise tõenäosus võib ajas suurendada mitmel põhjusel. Esiteks võtab sobiva töö otsimise protsess lihtsalt aega. On võimalus, et inimesed hakkavad pärast koolituse saamist otsima tööd kitsamal erialal kui koolitust mitte saanud inimesed, mis võtab rohkem aega, sest inimesed ei leia kohe oma koolitusele vastavat tööd. Mida aeg edasi, seda suuremaks muutub tõenäosus, et inimesed leiavad endale sobiva töö. Teiseks on võimalus, et koolituse läbimise tulemusena tõuseb inimeste reservatsioonipalk (s.o palk, millega nad on nõus tööle minema), mistõttu nad ei võta vastu esimest pakutavat tööd vaid otsivad kauem. Kõrgem töötamise tõenäosus võib olla tingitud ka sellest, et kui koolituses osalenud inimesed on kord juba töö leidnud, siis nad ka püsivad töökohal kauem kui mitteosalenud.



### 4.4.3. Aktiivse tööpoliitika meetmete kogumõju ja puhasmõju: kokkuvõte

Eelnevates alapunktides leitud kvantitatiivsed tulemused koolituse ja ettevõtlustoetuse kogumõju ja puhasmõju kohta on kokkuvõtvalt toodud tabelis 4.10. Tabelis on esitatud tulemused erinevate analüüsimeetodite ja erineva ajahetke fikseerimise korral.

Vaadates koolituse ja ettevõtlustoetuse mõju töötamise tõenäosusele, on näha, et kõik meetodid andsid kvalitatiivselt sama tulemuse: osalejatel on hiljem suurem tõenäosus töötada kui võrdlusgrupil. Ainult töötavaid inimesi arvestades aga statistiliselt oluline mõju palgale puudub.

Kõige detailsem analüüs viidi läbi koolituse mõju selgitamisel töötamise tõenäosusele ja see annab võimaluse võrrelda ka erinevaid meetodeid ja nende sobivust tulevasteks analüüsideks. Ilmselt on kõige korrektsemad sobitamise teel leitud tulemused, mis näitavad, et koolituse lõpust aasta möödudes on mõju töötamise tõenäosusele ca 7% ja kahe aasta möödudes ca 15%. Keskmiste võrdlemise või lihtsa lineaarse regressioonimudeli abil saadavad tulemused ilmselt pisut ülehindavad koolituse mõju. Teiste meetodite eeliseks on aga see, et neid on igapäevasel analüüsimisel tehniliselt lihtsam teostada.

Ettevõtlustoetuse mõju analüüsimisel selgus, et 2000. aastal ettevõtlustoetust saanutel on töötamise tõenäosus 2002. aasta septembris (ehk ca kaks aastat pärast toetuse saamist) suurem ligi 24%. Palgatoetuse kohta võib eelmistes osades tehtud analüüsi põhjal samuti välja tuua positiivse mõju, kuid vähene andmehulk ei võimalda siiski välja pakkuda konkreetset hinnangut. Tuginedes eelpooltoodule võiks aasta möödudes tegu olla suurusjärguga 20% (tabel 4.3. viimane rida.)

Tabel 4.11. ATP meetmete mõju hinnangud erinevate hindamismeetodite puhul

Hindamis-meetod	Meetodi kirjeldus	Põhijäreldus	mõju töötamise tõenäosusele	mõju palgale**
Lihntne võrdlus	Võrreldakse osalusgrupi ja võrdlusgrupi tulemusi, arvestamata erinevusi sotsiaalmajanduslikus tegurites. Võimaldab leida ATP kogumõju.	<b>Koolitus</b> suurendab töötamise tõenäosust 11% seisuga sept. 2002*, 1 a. möödudes ca 8%, 2 a. möödudes 18%. <b>Stardiabi</b> suurendab töötamise tõenäosust 35%. <b>Palgatoetus***</b> suurendab töötamise tõenäosust 33%.		<b>Koolitus</b> suurendab oodatavat palka 321 krooni võrra, ainult töötavaid inimesi võrreldes mõju puudub. <b>Stardiabi</b> suurendab oodatavat palka 1226 krooni võrra, ainult töötavaid inimesi võrreldes mõju puudub. <b>Palgatoetusel</b> statistiliselt oluline mõju puudub.
Lineaarne regressioonimudel	Hinnatakse lineaarse regressioonimudeli alusel, mis võimaldab arvestada erinevusi osalusgrupi ja võrdlusgrupi sotsiaaldemograafilistes tegurites. Eeldatakse, et teiste tegurite mõju on lineaarne, nt rahvuse ja soo mõju liituvad. Võimaldab leida ATP puhasmõju.	<b>Koolitus</b> suurendab töötamise tõenäosust 10% seisuga sept. 2002, 1 a. möödudes 8%, 2 a. möödudes mõju 17%. <b>Stardiabi</b> suurendab töötamise tõenäosust 23%. <b>Palgatoetus</b> suurendab töötamise tõenäosust 40,3%, kuid hinnang põhineb väga väikesel vaatluste arvul.		<b>Koolitus</b> suurendab oodatavat palka 1219 krooni võrra, ainult töötavaid inimesi võrreldes mõju puudub. <b>Stardiabil</b> statistiliselt oluline mõju puudub. <b>Palgatoetus</b> suurendab tulevast palka 1219 krooni võrra, kuid hinnang põhineb väga väikesel vaatluste arvul; ainult töötavaid inimesi võrreldes mõju puudub.
Sobitamine	Leitakse osalusgrupile võimalikult sarnaste tunnustega võrdlusgrupp ning võrreldakse inimesi, kellel oli sarnane tõenäosus ATP-s osaleda. Antud meetod annab kõige täpsema hinnangu ATP puhasmõjule.	<b>Koolitus</b> suurendab töötamise tõenäosust 7% seisuga sept. 2002, 1 a. möödudes mõju 7%, 2 a. möödudes mõju 15%. <b>Stardiabi</b> suurendab töötamise tõenäosust 24%.		<b>Koolitus</b> suurendab oodatavat palka 326 krooni, ainult töötavaid inimesi võrreldes mõju puudub. <b>Stardiabil</b> statistiliselt oluline mõju puudub.

\* Tööturuseisundi ja palga fikseerimise hetk. Kui aega ei ole mainitud, siis on seisund ja palk fikseeritud septembris 2002.

\*\* Oodatava palga puhul peetakse silmas seda, et on kasutatud nii töötavaid kui mittetöötavaid inimesi. Viimaste jaoks on palk võetud nulliks.

\*\*\* Palgatoetuse hinnangud põhinevad väga väikesel arvul vaatlustel, mistõttu tuleb palgatoetuse kohta väljapakutud numbritesse suhtuda ettevaatlikult.

Erinevate sotsiaaldemograafiliste tunnuste lõikes ei leitud statistiliselt olulist erinevust koolituse mõjus. Punkthinnangud viitavad sellele, et koolitus on avaldanud enam mõju eestlastest naiste ja mitte-eestlastest meeste ning kuni põhiharidusega ja ainult keskharidusega inimeste puhul, kuid statistiliselt kindlat erinevust ei saa uuritud andmete põhjal välja tuua.

## 4.5. Tööturukoolituse kulu-tulu analüüs

Alljärgnevalt on eeltoodud tulemuste põhjal läbi viidud kulu-tulu analüüs lihtsustatud kujul, iseloomustamaks, kuivõrd tööturukoolitus on ühiskonna seisukohalt kasulik. Ettevõtlustoetuse ja palgatoetuse jaoks kulu-tulu analüüsi läbi viima ei hakatud tulenevalt väga vähestest vaatlustest, millele eelnevates alapunktides läbi viidud kvantitatiivne analüüs tugines.

Kulu-tulu analüüsi põhiideeks on võrrelda koolitusega kaasnevate kulude ja tulude vahet olukorraga, kui koolitust ei toimuks. Koolituse mittetoimumise korral hoiaks ühiskond kokku koolitusele kulutatud raha, kuid saamata jääks koolitusest tulenev täiendav lisaväärtus, mis on mõõdetav töötute tulevase töötasuna. Kui koolitusega kaasnevad täiendavad tulud ületavad täiendavaid kulusid, on koolitus kulu-tulus ja ühiskonna seisukohalt on koolitust otstarbekas läbi viia<sup>35</sup>.

Kulu-tulu analüüsis kasutatud baasstsenaariumi eeldused on toodud tabelis 4.12.

Tabel 4.12. Koolituse kulu-tulu analüüsi baasstsenaarium

Eeldused	
Koolituse mõju algus pärast koolituse lõppu (vt ka joonised 4.3, 4.4, 4.5)	1 aasta
Koolituse mõju kestus	3 aastat
Koolituse mõju töötamise tõenäosusele (vt ka tabel 4.9)	7%
Koolituse keskmine mõju registreeritud töötute netotöötasule 2001. a. hindades	
kuus	210 kr
aastas	2520 kr
(leitud kui mõju töötamise tõenäosusele 7% korda keskmine netopalk 3000 krooni kuus)	
Reaalne diskonteerimismäär aastas <sup>36</sup>	5%
Nominaalne diskonteerimismäär aastas	8%
Tulu- ja sotsiaalmaks aastas netotulult (26% tulumaks, 34,5% sotsiaalmaks ja töötuskindlustushüvitis, ei arvestata tulumaksumiinimumi ja maksude mittemaksmist)	2060 kr
Vähenenud keskmine sotsiaaltoetuste kulu aastas (aasta toimetulekutoetuse summa 6000 (=500*12) krooni korrutatud koolituse mõjuga töötamise tõenäosusele 7%) <sup>37</sup>	420 kr
Koolituses osalenute arv 2000. aastal	8156
Koolituse otsesed kulud tööturuametile 2000. aastal	32,2 milj. kr
Koolituses osalenutele makstud stipendiumid 2000. aastal	6,1 milj. kr
Tööturuameti ja tööhõiveametite halduskulud koolituse tõttu 2000. aastal (10% halduskulust) <sup>38</sup>	1,8 milj. kr

Allikas: Tööturuameti kulutused on pärit Tööturuameti kodulehelt, koolituse mõju hinnangud alapunktides 4.4.1. ja 4.4.2.

<sup>35</sup> Kulu-tulu analüüsi koostamise meetodikat vt näiteks Boardman, A.E., Greenberg, D.H., Vining, A.R., Weimer, D.L. (2001). Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice. Second Edition.

<sup>36</sup> Reaalne diskonteerimismäär väljendab ühiskonna ressursside aastast alternatiivkulu. Intressimäär 5% näitab, et 100 krooni täna on ühiskonna jaoks väärt 105 krooni aasta pärast. Nominaalne intressimäär lisab reaalsele intressimäärale veel ka raha ostujõu muutuse, sest hindade tõusu tõttu saab aasta möödudes 100 krooni eest osta vähem (nt on tõusnud koolituse korraldamise kulud või tööhõiveametite halduskulud).

<sup>37</sup> 2000. aastal arvestati toimetulekutoetust taotluse kohta ca 600 krooni, 2001. aastal ca 800 krooni. Samas ei saa mitte kõik töötuga pered toimetulekutoetust iga kuu: 2001. aastal kuulus Sotsiaalministeeriumi andmetel toimetulekutoetust saanud leibkondadesse ca 26 tuhat töötut kuus keskmiselt, mis on ligi kolmandik kõikidest töötutest. Seega võib arvata, et toimetulekutoetuse leidmisel aluseks võetud 500 krooni kuus ehk 6000 krooni aastas töötute kohta on pigem ülehinnatud. Ülehindamine ei mõjuta kulu-tulu analüüsi tulemusi ühiskonna kui terviku seisukohalt, kuid teeb koolituses osaleja jaoks koolitusest saadava võidu väiksemaks ja ülejäänud ühiskonna (riigieelarve jaoks) võidu suuremaks.

<sup>38</sup> Tugineb TTA töötajate eksperthinnangule.

Tuginedes eelnevale kvantitatiivsele analüüsile võetakse koolituse puhasmõjukuks töötamise tõenäosusele aasta pärast meetme lõppu 7% ja netopalgale 210 krooni kuus koolitatu kohta (viimane on leitud, eeldades keskmist palka 3000 krooni kuus, mis teeb koolituse mõjukuks ca 210 krooni), mis on ilmselt konservatiivne hinnang, arvestades tabelis 4.11. toodud koolituse rahalisi mõjusid. Esimese stsenaariumi kohaselt eeldatakse, et koolituse mõju kestab niisugusel tasemel 3 aastat. Samaaegselt netopalgaga suurenemisega suureneb seega ka maksutulu (ca 172 krooni kuus, vt lisa 4 maksude arvutuse valemi kohta) ja väheneb sotsiaaltoetuste kulu (oodatav vähenemine 35 krooni kuus ehk 420 krooni aastas koolitust saanud inimese kohta). Koolituse kuludeks on tööturuameti poolt tehtavad otsesed kulud ja makstavad stipendiumid. Samuti eeldatakse, et koolitusest on tingitud kümnendik tööturuameti ja tööhõiveameti halduskuludest. Kõikide 2001. aastast alates ilmnevate summade diskonteerimisel kasutatakse reaalist diskonteerimismäära 5% (sest inflatsiooni ei arvestata palkade ja sotsiaaltoetuste suuruste juures). Seevastu summade diskonteerimisel 2001. aastast 2000. aastasse (mil toimus koolitus) kasutatakse nominaalset diskonteerimismäära 8%, sest 210 krooni täiendavat palgatulu aastal 2001. sisaldab võrreldes 2000. aastaga ka inflatsioonist tingitud tõusu.

Tuginedes eelpooltoodud eeldustele, leitakse koolituses osalemise kulud ja tulud nii koolituses osalenu, muu ühiskonna (milleks on peamiselt riigieelarve) ja ühiskonna jaoks kokku (vt tabel 4.13.). See võimaldab analüüsida koolituse mõju erinevatest aspektidest. Riigi seisukohalt on tähtis vaadata nii ühiskonna kogutulu kui ka mõju riigieelarvele.

Tabel 4.13. Koolituse oodatav nüüdisväärtus osalenu kohta\*

	Koolituses osaleja (1)	Ülejäänud ühiskond (riigieelarve) (2)	Ühiskond kokku (1) + (2)
<b>Tulud</b>			
Osalejate poolt toodetud toodang või pakutud teenus			
1. Suurenenud koolitusejärgne toodang/teenus (=palk koos maksudega)	11549	0	11549
2. Suurenenud maksumaksud koolitusejärgselt toodangult	-5195	5195	0
3. Koolituse ajal toodetud toodang		+	+
Vähenenud sõltuvus toetusest			
1. Vähenenud toetused	-1059	1059	0
2. Vähenenud sotsiaaltoetuste administreerimise kulud		+	+
3. Suurenenud kasulikkus toetustest elamise asemel töötamisest	+	+	+
<b>Tulud kokku</b>	<b>5295</b>	<b>6254</b>	<b>11549</b>
<b>Kulud</b>			
Programmi tegevuskulud			
1. Koolituse otsesed kulud	0	3947	3947
2. Stipendiumid koolituses osalejatele	-746	746	0
3. Administreerimiskulud	0	219	219
4. Ühiskonna heaolu kaotus maksutulude kogumisest koolituse jaoks	+	+	+
Koolituses osalejate alternatiivkulu koolituses osalemise ajal			
1. Koolituses osalenute enda kulud koolituses osalemiseks	+		+
2. Koolituses osalenute vaba aja väärtus	+		+
<b>Kulud kokku</b>	<b>-746</b>	<b>4912</b>	<b>4166</b>
<b>Koolituse oodatav nüüdisväärtus (tulud – kulud)</b>	<b>6041</b>	<b>1342</b>	<b>7383</b>
<b>Tulude-kulude suhe</b>		<b>1,3</b>	<b>2,8</b>

+ Pluss- ja miinusmärgid tabelis iseloomustavad tulusid ja kulusid, mida ei saa või ei püütud kvantifitseerida.

Lähteandmete kohaselt on oodatav palga (koos maksudega) nüüdisväärtus 2000. aastal ühe koolitust saanud inimese kohta 11549 krooni (vt lisa 4 arvutuste kohta). Järgnevalt eeldatakse, et inimese tööjõukulu (palk koos maksudega) väljendabki tema poolt antud toodangu väärtust ühiskonna heaks. Sellest tööjõukulust läheb inimeselt tulu- ja sotsiaalmaksude näol riigile 5159 krooni. Koolituse tulemusena väheneb ka makstavate toetuste summa 1059 krooni võrra, mis on koolituses osalejale kaotus, kuid ülejäänud ühiskonnale võit. Lisaks esitatud tuludele tuleb kindlasti mainida ühiskonna suurenenud kaudset kasu, kuna inimene toetusest elamise asemel töötab (suurem sotsiaalne sidusus, vähenenud kuritegevus jmt tegurid), samuti peaksid vähenema sotsiaaltoetuste administreerimise kulud. Väikese positiivse panuse annab koolituses osalenu ühiskonnale ka koolituse ajal toodetud toodanguga (nt kui tegemist on praktilist tööd sisaldava koolitusega). Kvalitatiivseid suurusi eirates tuleb ühiskonna oodatavaks tuluks koolituses osalenu kohta 2000. aasta hindades 11549 krooni, millest koolituses osalenu tulu on 5259 krooni ja muu ühiskonna (riigieelarve) tulu 6254 krooni.

Kasutades 2000. aasta tööturuameti kulutuste andmeid, tuleb koolituse maksumuseks inimese kohta 4912 krooni aastas, millest valdava osa moodustavad koolituse otsesed kulud, vähem tähtsad on stipendiumid. Viimaseid võib vaadelda kui lihtsalt siirdeid muult ühiskonnalt koolituses osalejale. Administreerimiskuludest omistati eelduse kohaselt kümnendik kogukuludest koolitusega seotud kuludeks. Lisaks tööturuprogrammi kuludele esineb veel üldine heaolu kaotus, mis on tingitud sellest, et riik peab tööturuprogrammide elluviimiseks koguma makse, mis põhjustavad ühiskonna ressursside jaotuses ebaefektiivsust. Sisuliselt tähendab see, et riigi poolt kogutud 4912 krooni läheb ühiskonnale maksma tegelikult rohkem (see on majandusteoorias tuntud maksustamise tulemusena tekkiva nn tühikuluna – *deadweight loss*). Samuti esinevad koolituses osalejatel alternatiivkulud koolituses osalemise ajal, kuid ilmselt on need väikesed ja on kompenseeritavad eelnevate kvalitatiivsete tuludega.

Antud eelduste kohaselt tuleb koolituse oodatavaks nüüdisväärtuseks ühiskonna jaoks osalenu kohta 7383 krooni, sellest muu ühiskonna (riigieelarve) jaoks 1342 krooni. Tulude-kulude suhe on 2,8, mis tähendab, et iga koolitusse pandud kroon toob tagasi 2,8 krooni. Ka riigieelarve seisukohalt on koolitus kasulik: iga koolitusse pandud kroon toob töötasuga seotud maksude ja kokkuhoitud toimetulekutoetuste näol tagasi 1,3 krooni.

On selge, et esitatud arvutus sõltub oluliselt tehtud eeldustest. Neist kõige kriitilisem on antud kontekstis ilmselt koolituse mõju kestus ja suurus. Järgnev tabel 4.14. iseloomustab tulemuste tundlikkust nende eelduste suhtes.

Tabel 4.14. Koolituse oodatava nüüdisväärtuse sõltuvus mõju suuruselt ja kestusest

Koolituse mõju netopalgale kuus	Koolituse mõju kestus (aastad)	Koolituses osaleja (1)	Ülejäänud ühiskond (riigieelarve) (2)	Ühiskonna jaoks kokku (1)+(2)	Tulude-kulude suhe ühiskonna jaoks kokku
300 kr (mõju töötamise tõenäosusele 10%)	1	3392	-1787	1604	1,4
	2	5911	1189	7099	2,7
	3	8311	4023	12333	4,0
	4	10596	6722	17317	5,2
210 kr (mõju töötamise tõenäosusele 7%)	1	2598	-2725	-127	1,0
	2	4362	-641	3720	1,9
	<b>3*</b>	<b>6041</b>	<b>1342</b>	<b>7383</b>	<b>2,8</b>
	4	7641	3232	10872	3,6
150 kr (mõju töötamise tõenäosusele 5%)	1	2069	-3349	-1281	0,7
	2	3329	-1862	1467	1,4
	3	4528	-445	4083	2,0
	4	5671	905	6576	2,6

\* baasstsenaarium.

Tundlikkusanalüüsist ilmneb, et kui koolituse mõju netopalgale on kuus ca 300 krooni (mis tähendaks puhasmõju töötamise tõenäosusele ca 10%), siis on koolitus ühiskonna jaoks kasulik ka siis, kui selle mõju kestab ainult aasta, st antud arvutuste puhul, et mõju algab aasta pärast koolituse lõppu ja kestab aasta. Riigieelarve jaoks on sellisel juhul tegemist negatiivse tulemusega. Kui eeldada, et mõju töötamisele on 5%, siis peaks koolituse mõju kestma vähemalt kaks aastat, et tegemist oleks ühiskonna jaoks kulu-tulusa programmiga.

Eelnevates alapunktides läbiviidud kvantitatiivne analüüs näitas, et eeldused koolituse mõju kohta töötamise tõenäosusele (5%) ja koolituse mõju kestusele (kaks aastat) olid 2000. aastal läbiviidud koolituste puhul täidetud. Seega võib järeldada, et koolituse puhul on tegemist kulu-tulusa aktiivse tööturuprogrammiga niisuguses mastaabis, nagu seda korraldati 2000. aastal ja sellistes majandustingimustes nagu valitsesid aastatel 2000-2002.

## 4.6. Aktiivse tööpoliitika meetmete tulemuslikkus küsitletute hinnangul

Järgnevalt on esitatud aktiivsetes meetmetes osalenute endi hinnangud tööpoliitika meetmetele. Toodud hinnangud peaksid näitama, kuidas osalenud ise on tajunud meetmete tõhusust pärast seda, kui nendest on möödunud teatud aeg.

### Koolitus

Küsitletud 1839 inimesest 519-le pakuti kursustel osalemist ja 725 inimest uuris ise võimalust tööturukoolituses osaleda. Kokku osales kursustel 694 inimest ja 550 inimest ei osalenud (tabel 4.15.). Neist, kes kursustel osales, sai ligi kolmveerand ka õppestipendiumi (511 inimest).

Tabel 4.15. Kursustel osalemise initsiatiiv ja õppestipendiumi saamine

	Kokku küsitletuid	Ei osalenud kursustel	Osales kursustel	Sai õppestipendiumi
Pakuti kursustel osalemise võimalust	519	124	395	291
Uuris ise kursustel osalemise võimalust	725	426	299	220
Ei pakutud ega uurinud osalemise võimalust	595			
<b>Kokku</b>	<b>1839</b>	<b>550</b>	<b>694</b>	<b>511</b>

Inimesed, kellele küll pakuti või kes ise uurisid kursusel osalemise võimalusi, kuid seda siiski ei teinud, töid peamiste põhjustena välja, et kursusi ei võimaldatud või kursusi ei pakkunud huvi (vt tabel 4.16.). Kolmandaks nimetati TTA poolt nõutud töökoha puudumist. See näitab, et tööhõiveametis toimub vähemalt osaline aktiivsemate töötute välja-selekteerimine tööturukoolituste jaoks. Nn “koore riisumise” tõttu võivad osalejate ringist välja jääda need, kellel koolitust tegelikult kõige enam vaja oleks. Samas ei vähenenud alapunktis 4.4.2. leitud koolituse mõju hinnang, kui osalusgrupist jäeti välja need, kellelt nõuti eelnevalt töökoha olemasolu.

67% kursustel osalenutest leidis, et osalemine suurendas nende väljavaateid leida tööd (vt tabel 4.17.). See on kooskõlas tabelis 4.3. tooduga, mille kohaselt 67-68 protsenti koolituses osalenutest tegelikult 2002. aasta septembris ka töötasid. Ilmselt ei saa kursustel osalemise mõju töötamise tõenäosusele siiski lugeda nii suureks kui 67%, sest enamus töötavatest inimestest oleks leidnud endale töö ka ilma kursustel osalemiseta. Sellele viitab ka näide selle kohta, et nendest inimestest, kes vastasid, et kursus ei suurendanud väljavaateid tööd leida, töötas 2002. aasta septembris siiski 56% (vt tabel 4.18.). Nendest inimestest, kes vastasid, et kursustel osalemine suurendas nende tööleidmise väljavaateid,

Tabel 4.16. Tööturukoolituses mitteosalemiste põhjuste jaotus juhul, kui kursust pakuti või uuriti ise koolitusel osalemise võimalust

	Arv	Osakaal kaalutud (%)
Ei võimaldatud kursusi (kui ise uuriti võimalust)	252	47,7
Kursus ei pakkunud huvi	111	21,7
Kursusel osalemiseks oli vajalik töökohta olemasolu pärast kursuse läbimist	49	9,3
Enne kursuse lõppemist oli võimalik saada alaline töökoht	28	4,8
Koolitus toimus kaugel, puudus transpordivõimalus	24	3,5
Muu (sh vastati vabas vormis peamiselt, et ei olnud sobivat, ei olnud vabu kohti, kursused olid tasulised, oli vajalik eesti või vene keele oskus)	85	13,1
<b>Kokku</b>	<b>549</b>	<b>100,0</b>

Tabel 4.17. Kursustel osalenute vastus küsimusele “Kas kursusel osalemine suurendas Teie väljavaateid tööd leida?”

	Arv	Osakaal (kaalutud) %
Jah	468	67
Ei	226	33
<b>Kokku</b>	<b>694</b>	<b>100</b>

Tabel 4.18. Hinnang kursustel osalemisele ja tööturualane seisund 2002. aasta septembris

Tööturuseisundid 2002. a septembris (%)	Kas kursustel osalemine suurendas väljavaateid tööd leida?		Kokku
	Jah	Ei	
Töötab	67,6	55,6	63,6
Töötü	23,1	35,3	27,1
Mitteaktiivne	9,4	9,1	9,3
<b>Kokku</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

töötas 2002. aasta septembris 68%. Seega on erinevus nimetatud kahe grupi vahel 12%. Sellest tulenevalt võib arvata, et alapunktis 4.4. leitud kvantitatiivsed hinnangud koolituse mõjust töötamise tõenäosusele suurusjärgus 7-15% sõltuvalt möödunud ajast on realistlikud.

Kui uurida, miks kursustel osalemine ei suurendanud väljavaateid tööd leida, siis küsitletute vabas vormis antud vastuseid grupeerides (tabel 4.19.) võib öelda, et peamiste põhjustena tuuakse välja töökohtade puudus (ca 26% juhtudest), kursuste ebapiisavus (22%), praktika vähesus (13%) ja teise töö leidmine või kursuse mittesobimine (11%). Ülejäänud põhjused on juba väiksema tähtsusega.

Toodud vastustest saab esiteks järeldada, et koolitusest üksi ei ole kasu, kui piirkonnas puudub tööjõunõudlus. Töökohtade tekkimist ei saa tekitada üksnes tööturukoolitusega, vaid siin on samaaegselt vaja ka teiste majanduspoliitiliste mehhanismide kasutamist. Lisaks viitavad antud vastused ka sellele, et suur osa koolituses osalenutest teevad siiski etteheiteid kursuste kvaliteedile ja praktika puudusele.

Järgnevalt vaadeldakse eraldi neid inimesi, kellelt juba nõuti kursustel osalemise ajaks töökohta ja kellelt mitte, sest esimeste puhul võib oletada, et need inimesed oleksid leidnud töökohta ka ilma koolitusega. Selgub, et ligi viiendikul koolitust saanutel oli vajalik töökohta olemasolu (tabel 4.20.).

Tabel 4.19. Vabas vormis antud vastuste grupeerimine selle kohta, miks kursustel osalemine ei suurendanud väljavaateid tööd leida

	Arv	Osakaal (kaalumata) %
Ei leia tööd, ei ole töökohti, suur konkurents antud erialal	59	26
Kursused kehvad, ebapiisavad, ebasobivad, pealiskaudsed, tööandjad ei aktsepteeri	50	22
Praktika või töökogemuse puudus/vähesus	29	13
Leidis töö varem, leidis teise tööd, kursusel õpetatu ei sobinud, jättis kursuse pooleli	25	11
Vanuse või soo tõttu ei ole konkurentsivõimeline	13	6
Puudulik keeleoskus	11	5
Palk liiga madal	7	3
Tervis kehv (puue) või väikesed lapsed	7	3
Tutvusi ei olnud tööle saamiseks	4	2
Muu	21	9
<b>Kokku</b>	<b>226</b>	<b>100</b>

Tabel 4.20. Koolituse korral töökohta olemasolu tõendi vajaduse olemasolu

	Arv	Osakaal (kaalutud) %
Ei olnud vaja töökohta	547	82
Töökohta olemasolu vajalik	145	18
<b>Kokku koolitust saanud</b>	<b>692</b>	<b>100.0</b>

Tabel 4.21. Koolitusega rahuolu ja töökohta olemasolu vajalikkus

Kas kursusel osalemine suurendas väljavaateid tööd leida?	Kas oli vajalik töökohta olemasolu?	
	ei	jah
Jah	66%	74%
Ei	34%	26%
<b>Kokku</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Need inimesed, kellel oli eelnevalt olemas ka töökoht, vastasid sagedamini, et kursustel osalemine suurendas väljavaateid tööd leida. Kuid ka need inimesed, kellel ei olnud töökohta olemasolu vajalik, märkisid enamasti, et kursustel osalemine suurendas väljavaateid tööd leida (tabel 4.21.). Seega inimeste enda hinnangute põhjal suurendas koolituses osalemine töötamise tõenäosust ka juhul kui töökohta olemasolu ei nõutud.

Kasutades tööturuameti kursuste ISCO koode, on 506 inimese põhjal leitud kursuse ametialade lõikes hinnangud selle kohta, kas kursustel osalemine suurendas väljavaateid tööd leida (tabel 4.22.). Kõikide kursuste gruppide lõikes leidub rohkem neid, kes hindasid, et kursustel osalemine suurendas nende väljavaateid tööd leida. Madalaim positiivsete vastuste osakaal on seadme- ja masinaoperaatorite ametirühmas.

Tabelis 4.23. on toodud koolitusega rahulolu seos koolituse läbiviinud asutusega. Ilmneb, et kõige vähem leiti, et koolitustel osalemine suurendas väljavaateid tööd leida tööhõiveameti poolt läbiviidud koolituste puhul. Kõige kasulikumateks peeti mittetulundusühingu/sihtasutuse ja kutseõppeasutuse poolt läbiviidud koolitusi. Ilmselt on peamiseks põhjuseks siin erinevad kursused, mida eri tüüpi asutused läbi viivad ja erinevuste põhjuseks ei ole mitte niivõrd asutus kui selline.

Tabel 4.22. Kursuse tüüp ja hinnang kursustele  
(vastanute arv ja kaalumata osakaal antud ametiala sees)

Kursuse ametiala	Kas kursustel osalemine suurendas väljavaateid tööd leida?		Kokku
	Jah	Ei	
Seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid	12	3	15
	80,0	20,0	100,0
Tippspetsialistid	2	0	2
	100,0	0,0	100,0
Keskastme spetsialistid ja tehnikud	81	50	131
	61,8	38,2	100,0
Ametnikud	26	13	39
	66,7	33,3	100,0
Teenindus- ja müügitöötajad	119	45	164
	72,6	27,4	100,0
Oskus- ja käsitöölised	61	34	95
	64,2	35,8	100,0
Seadme- ja masinaoperaatorid	26	19	45
	57,8	42,2	100,0
Lihttöölised	12	3	15
	80,0	20,0	100,0
Teadmata	129	59	188
	68,6	31,4	100,0
<b>Kokku</b>	<b>468</b>	<b>226</b>	<b>694</b>
	<b>67,4</b>	<b>32,6</b>	<b>100,0</b>

Tabel 4.23. Koolitusega rahuolu ja koolituse läbiviinud asutus

Koolituse läbiviija	Kas kursusel osalemine suurendas väljavaateid tööd leida?		
	jah	ei	kokku
Kutseõppeasutus	97	35	132
	73,5%	26,5%	100%
Erakoolitusfirma	280	139	419
	66,8%	33,2%	100%
Tööhõiveamet	63	46	109
	57,8%	42,2%	100%
Mittetulundusühing või sihtasutus	10	3	13
	76,9%	23,1%	100%
Muu	14	2	16
	87,5%	12,5%	100%
Ei tea	3	0	3
	100%	0	100%
<b>Kokku</b>	<b>467</b>	<b>225</b>	<b>692</b>
	<b>67,%</b>	<b>32,5%</b>	<b>100%</b>



## Tööturutoetus ettevõtlusega alustamiseks ehk stardiabi

Tööturutoetust ettevõtlusega alustamiseks oli küsitluse põhjal taotlenud 91 inimest, toetust sai neist 69. Kuna valim oli moodustatud nii, et kõik toetust saanud oleksid hõlmatud, siis kindlasti ei tohi seda võtta kui iseloomustust, et enamus sai toetust. Need inimesed, kes ei saanud toetust, töid mittesaamise põhjendustena välja peamiselt järgmised põhjused: äriplaani oli liiga suur, konkurents antud erialal liiga tihe või polnud tööhõiveamet üldse andnud põhjendust.

Stardiabi saanutel oli toetuse suuruseks 67 korral 10 000 krooni. Antud toetus kattis erinevate inimeste puhul erineva osa äri alustamise kuludest (vt tabel 4.24.). 24 inimest leidis, et stardiraha oli liiga väike, rahul olid üksikud.

Tabel 4.24. Kui suure osa oma äri alustamise kuludest kattis toetus?

	Arv	Osakaal (kaalumata) %
alla 10%	4	5,8
10-24%	16	23,2
25-50%	25	36,2
51-74%	9	13,0
75-100%	15	21,7
<b>Kokku</b>	<b>69</b>	<b>100,0</b>

Nende käest, kes olid tegutsenud ettevõtjana või sooviksid seda teha, küsiti ka nende rahuolu Tööturuameti poolt korraldatud äriplaani koostamise kursustega (tabel 4.25.). Enamus kursustel osalenutest leidsid, et nad said kursustelt, mida nad ootasid.

Tabel 4.25. Rahuolu Tööturuameti poolt korraldatud äriplaani koostamise kursustega

	Arv	Osakaal (kaalumata) %
See oli kasulik, sain mida vajasin	42	65,6
Oli kasulik, kuid pole saanud seda praktikas kasutada	17	26,6
Ma ei kuulnud kursustel midagi uut	3	4,7
Muu	2	3,1
<b>Kokku</b>	<b>64</b>	<b>100,0</b>

## Tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötüürakendamiseks ehk palgatoetus

Palgatoetust pakuti antud valimis 23 inimesele, neist rakendus 14. Palgatoetusega töötamisest keeldunud töid põhjuseks, et väikese lapsega ei võetud, palk oli liialt madal või tööaeg liiga lühike. Palgatoetusega rakendunud vastas enamus, et antud ettevõttes töötamine suurendas nende edasisi töötamisvõimalusi (vt tabel 4.26.), kuid vastanute väikese arvu tõttu ei saa siit midagi kindlat järeldada. Ilmselt tuleks palgatoetuse toimumist ja sellega potentsiaalselt kaasnevat tühikulu ja asendusefekti täiendavalt uurida palgatoetust kasutanud tööandjatele suunatud küsitlusega.

Tabel 4.26. Palgatoetust saanutel vastus küsimusele "Kas Teie arvates töötamine selles ettevõttes/asutuses suurendas Teie edaspidiseid tööleidmisvõimalusi?"

	Arv	Osakaal (kaalumata) %
Jah/Pisut	9	64
Ei	5	36
<b>Kokku</b>	<b>14</b>	<b>100</b>

Kokkuvõtteks hinnangute kohta saab öelda, et nii tööturukoolituses osalemine kui palgatoetuse saamine suurendab inimeste võimalusi tööturul. Peamise põhjusena, miks kursustel osalemisest ei olnud kasu, tuuakse välja töökohtade puudus, kursuste ebapiisavus ja töökogemuse vähesus. Hinnangud selle kohta, et kursused suurendasid väljavaateid tööd leida, domineerivad siiski kõikide ametialade lõikes. Stardiraha saanud inimesed peavad enamasti stardiraha väikeseks, enamikel juhtudel kattis see alla poole äri alustamise kuludest. Samas on ettevõtlusest huvitunud inimesed Tööturuameti äriplaani koostamise kursustega rahul. Palgatoetust saanud hindavad samuti töötamise kogemust pigem positiivseks.

Seega kinnitavad aktiivse tööpoliitika meetmetes osalenute hinnangud eelnenud statistilist ja ökonomeetrilist analüüsi selle kohta, et aktiivsed tööpoliitika meetmed suurendavad inimeste edasisi tööleidmise võimalusi.

## 4.7. Tulemuste ja järelduste võrdlus varasemate uurimustega

Võrreldes selles peatükis toodud tulemusi teiste siirderiikide (vt tabel 4.27.) kohta tehtud uurimustega selgub, et tulemused on võrdlemisi sarnased. See suurendab omakorda usaldust aktiivse tööpoliitika meetmete mõju hinnangute suhtes.

Tabel 4.27. Eesti tulemuste võrdlus teiste siirderiikidega (tabelist 2.7)

Riik	Koolitus (%)	Stardiabi (%)	Palgatoetus (%)
Eesti	7 – aasta pärast lõppu 15 – kaks aastat pärast lõppu	24	ca 20
Tšehhi	8	11	9
Ungari	10	13	-10
Poola	10	30	
Bulgaaria	10-11	43	39

Koolituse puhasmõju töötamise tõenäosusele on Eestis praktiliselt võrdne teiste riikide näitajatega, olles umbes poolteist-kaks aastat pärast koolituse lõppu 10%. Vähemalt kahe aasta jooksul on koolituse mõju Eestis ajas kasvav, samas ei ole selge, mis juhtub edaspidi. Teiste riikide kogemus näitab, et võimalik on mõlemapidine tendents (vt tabel 2.3.).

Ettevõtlustoetuse mõju töötamise tõenäosusele on Eestis sarnane Poola näitajaga, pisut väiksem Bulgaaria näitajast, kuid ilmselt suurem kui Tšehhis või Ungaris. Palgatoetuse mõju hinnang on Eestis ilmselt väiksem kui Bulgaarias, kuid suurem kui Tšehhis või Ungaris. Eesti ettevõtlustoetuse ja palgatoetuse Tšehhi või Ungari omast kõrgem mõju võib olla just tingitud sellest, et neid rakendatakse siin väikeses mastaabis, mis tähendab, et eelseleksioon niisuguste programmide puhul on suurem ja sellest tulenevalt õnnestumiste osakaal kõrgem.

Aktiivse tööpoliitika meetmeid on Eestis analüüsinud ka Riigikontroll, kes 2001. aasta oktoobris esitas mitu sellekohast auditit (Riigikontroll 2001a, 2001b, 2001c). Ehkki nimetatud auditite fookuseks oli peamiselt raha kasutamise riskide hindamine, käsitleti nendes põgusalt ka tööpoliitika meetmete tulemuslikkust. Järgnevalt võrreldaksegi seal esitatud tulemusi antud analüüsis toodud tulemustega.

Auditi “Töötute koolituskuludeks ja õppestipendiumiteks eraldatud raha kasutamise riskide hindamine” eesmärgiks oli hinnata, kuidas on teadvustatud riske tööturukoolituseks ja õppestipendiumite maksmiseks eraldatud raha kasutamisel. Auditi punktis 5.5. käsitleti põgusalt koolituse taseme hindamist ja punktis 5.6. koolituse läbinute tööle rakenduvust. Auditis on märgitud, et kursustel osalenutelt kursuse lõpul tagasi saadud küsitluslehtede

valikulise analüüsi põhjal ollakse koolituse tasemega üldiselt rahul, kuid enam soovitakse praktikatunde. Käesolev analüüs on eeltoodud järeldusega kooskõlas – enamus kursusel osalenuid leiavad, et kursustest on kasu; põhjuseks, miks kursustega ei olda rahul on kursuste ebapiisavus ja vähene praktiline kogemus. Auditis on samuti märgitud, et 2000. aastal oli Tallinna Tööhõiveameti andmetel vahetult pärast koolituse läbiviimist tööle rakendunud 75% ja 2001. a teises kvartalis 50% koolitusel osalenutest. Ida-Virumaa vastavad näitajad olid 48% ja 38%. Käesoleva analüüsi tulemused näitasid, et kuu pärast meetmete lõppu on koolituses osalenutel töötamise tõenäosus 45-50% (vt joonised 4.3. ja 4.5.). Samas on Tallinnas töötamise tõenäosus kõrgem kui Ida-Virumaal (vt tabel 4.6.). Seega on ka need tulemused kooskõlas selles auditis väljatooduga.

Riigikontrolli audit “Tööturupoliitika planeerimine ja eelarvestamine” tööpoliitika meetmete kohta kvantitatiivset informatsiooni ei sisalda, küll aga on üheks põhijärelduseks, et tolle ajani ei olnud hinnatud tööpoliitika meetmeid. Hindamise eeltingimusena nähakse muuhulgas kõikide tööpoliitika meetmete tegevuskulude selget kajastamist, tööturuteenuste alase informatsiooni kvalitatiiivsemat kogumist ja säilitamist, meetmete kvantitatiivsete eesmärkide selgemat sõnastamist. Käesoleva uurimusega saame üksnes kinnitada Riigikontrolli auditis toodud seisukohti andmete kvaliteedi olulisusest ja samas loota, et antud analüüsiga tehti esimene oluline samm mõistmaks Eesti aktiivse tööpoliitika meetmete efektiivsust ning samuti anti panus analüüsi metoodika tutvustamisele Eesti tööpoliitika analüüsjatele ja analüüsides kasutajatele.

## 4.8. Kokkuvõte

Kokkuvõttes võib analüüsi põhjal väita, et aasta pärast koolituse lõppemist on koolituses osalenutel ca 7%, kahe aasta möödudes ca 15% suurem töötamise tõenäosus võrreldes sellega, kui nad ei oleks koolituses osalenud. Ettevõtlastoetust saanutel on töötamise tõenäosus umbes kaks aastat pärast toetuse saamist suurem suurusjärgus 24%. Palgatoetuse kohta saab samuti välja tuua positiivse mõju, vähene andmehulk ei võimalda siiski välja pakkuda täpset hinnangut. Tuginedes eelpooltoodud analüüsile on ilmselt tegu suurusjärguga 20%. Samas kui võrrelda ainult töötavaid inimesi, siis aktiivse tööpoliitika meetmetel palgale olulist statistilist mõju ei ole.

Analüüsimisel kasutatud erinevad kvantitatiivsed meetodid (lihtne osalusgrupi ja võrdlusgrupi võrdlus, lineaarne regressioonanalüüs ja statistiline sobitamine) näitasid, et lihtsad meetodid, kus ei arvestata erinevusi aktiivsetes meetmetes osalenute ja mitteosalenute vahel, võivad ülehinnata aktiivsete meetmete enda mõju töötamise tõenäosusele. Antud juhul vähenes koolituse mõju hinnang 11%-lt ca 7%-ni, kui kasutada paindlikumaid hindamismeetodeid.

Erinevates sotsiaaldemograafiliste tunnuste lõikes ei leitud statistiliselt olulist erinevust koolituse mõjus. Punkthinnangud viitavad sellele, et koolitus on avaldanud enam mõju eestlastest naiste ja mitte-eestlastest meeste puhul ning kuni põhiharidusega ja ainult keskharidusega inimeste puhul, kuid statistiliselt kindlat erinevust ei saa uuritud andmete põhjal välja tuua.

Koolituse andmete põhjal tehtud kulu-tulu analüüs viitas positiivsele kogumõjule ühiskonna kui terviku jaoks. Tingimustel, et koolituse mõju töötamise tõenäosusele on 7% ja selle mõju kestus on 3 aastat, toob tööturukoolitusse paigutatud üks kroon ühiskonna jaoks tagasi 2,8 krooni. Lisades siia veel kulu-tulu analüüsis mittearvestatud positiivsed mõjud (sotsiaalse sidususe paranemine, kuritegevuse vähenemine jmt), siis ilmselt on mõju isegi suurem. Tundlikkusanalüüs näitas, et kui koolituses osalemise mõju töötamise tõenäosusele on vähemalt 5% ja see mõju kestab vähemalt kaks aastat, on koolitus ühiskonna jaoks kasulik. Mõlema tingimuse täidetust läbiviidud analüüs kinnitas.

Meetmetes osalenute hinnangud kinnitasid kvantitatiivsete meetoditega leitud tulemusi. Osalejate hinnangute põhjal saab öelda, et nii tööturukoolituses osalemine kui palgatoetuse saamine suurendab inimeste võimalusi tööturul. Peamise põhjusena, miks kursustel osalemisest ei olnud kasu, tuuakse esile töökohtade puudus, kursuste mittepiisavus ja töökogemuse vähesus. Hinnangud selle kohta, et kursused suurendasid väljavaateid tööd leida, domineerivad siiski kõikide ametialade lõikes. Samuti ollakse rahul äriplaani koostamise kursustega. Samas leitakse, et stardiraha võiks olla suurem. Palgatoetust saanud hindavad samuti töötamise kogemust pigem positiivseks.

Seega kinnitavad nii küsitletute hinnangud kui ka ökonomeetiline analüüs, et aktiivse tööpoliitika meetmed suurendavad inimeste edasist tööleidmise võimalusi. Samas tuleb arvestada, et eri riikide kogemuste analüüsimisel on leitud, et koolituse mõju on suurem majanduse kasvuperioodil ehk ATP tulemuslikkus sõltub suuresti tööjõu nõudlusest (Dar *et al* 1999). Kuna aastatel 2000-2002 on Eesti majandus ja tööhõive üldiselt kasvanud, siis võib arvata, et aktiivsete meetmete keskmine mõju üle majandustsüklite on väiksem, kui antud analüüsis leiti.

Võrreldes selles peatükis toodud tulemusi teiste siirderiikide kohta tehtud uurimustega, on tulemused võrdlemisi sarnased. Koolituse mõju on väga sarnane Tšehhi, Poola, Ungari ja Bulgaaria andmete põhjal leituga. Samuti on töös leitud tulemused kooskõlas Riigikontrolli auditites välja toodud tulemustega. Tulemuste sarnanemine varasemate uuringute tulemustega suurendab usaldust aktiivsete meetmete mõju kohta langetatud hinnangute suhtes.

# JÄRELDUSED

## OECD riikide kogemus ATP tulemuslikkuse hindamisel

- Enamasti hinnatakse ATP tulemuslikkust mikrotasandil (ATP mõju indiviidile) ning empiirilistes uuringutes antud soovitusel ATP tulemuslikkuse parandamiseks põhinevad mikrotasandi uuringutel. Makrotasandi uuringute (ATP mõju tööpuudusele ja reaalpalkadele ehk üldise tasakaalu efektid) põhi-probleemiks on nende statistiliselt ja ökonomeetriliselt raske teostatavus, mis-tõttu makrotasandi uuringuid on suhteliselt vähe.
- OECD riikide kogemus näitab, et suuremahulised ATP programmid on eba-efektiivsed, kõige paremini töötavad hästi suunatud programmid (vastavalt sihtrühma, tööandja ja tööturu olukorra vajadustele).
- ATP on vaid üks osa tööpoliitika meetmetest ning suudab aidata suhteliselt väikest osa töötutest. Samas on tegemist tööpoliitika olulise osaga, mille tulemuslikkuse eelduseks on programmide regulaarse monitooringu ja hindamissüsteemi olemasolu. Hoolikalt kujundatuna võib ATP olla tulemusli-kuks vahendiks töötute tööturule toomisel.
- ATP tulemuslikkuse eelduseks on programmis osalejate huvitatus program-mist enesest, mitte aga programmis osalemine eesmärgiga täita töötushüvitise saamiseks vajalik kvalifikatsiooniperiood.
- Kõige tulemuslikum ja odavam 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 leitak-se, et kõige tulemuslikumad on väikesemahulised ja hästi suunatud program-mid, milles arvestatakse nii osalejate, tööandja kui tööturu vajadustega ning mille üheks osaks on koolitus töökohal. Kõige tulemuslikum on koolitus naiste ja kõige vähem tulemuslik noorte jaoks.
- Stardiabi töötutele ettevõtlusega alustamiseks on tulemuslik ainult väikese osa töötute jaoks, kelleks on kõrgema haridustasemega keskeas mehed. Edu-kamaks 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) töölerakendamiseks. Seetõttu kasutatakse antud meedet ka OECD riikides suhteliselt palju. Raken-damisel tuleb kontrollida, et subsiidiumi saanud tööandja saadud toetust ei kuritarvitaks.
- Avalikud tööd on suhteliselt ebaefektiivne ATP vahend, kuid võivad olla kasu-likud pikaajaliselt töötute aktiveerimiseks ja tööharjumuse tekitamiseks.
- Programmide tulemuslikkust on võimalik suurendada erinevaid ATP meet-meid (nt stardiabi, nõustamine, koolitus) kombineerides.

- Eri riskirühmadest on kõige keerukam aidata noori töötuid, kuna sageli on tegemist puuduliku haridustasemega noortega, kel puudub õppimise vastu huvi ning keda ka lühiajaline koolitus ei suuda aidata. Seetõttu soovitatakse noorte töötuse ennetamiseks sekkuda võimalikult vara, st tegelda koolisüsteemis intensiivselt õpiraskustega õpilase ja tema vanematega.
- ATP elluviimisel on keskne roll riigi tööhõiveametitel, mistõttu tuleb jälgida, et süsteemis oleks piisavalt ressursse kvaliteetsete teenuste pakkumiseks.

## **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 koostama ja rakendama tööhõive tegevuskava vastavalt Euroopa tööhõivestrateegiale. Vaadates siiani Eestis koostatud tööhõive tegevuskavasid võib järeldada, et Eesti tööpoliitika on mõnes osas alles kujunemisejärgus ning Euroopa tööhõivestrateegia rakendamine saab liitumisejärgselt olema keerukas ülesanne.
- Euroopa tööhõivestrateegia rakendamine tööhõive tegevuskava abil nõuab eri ministeeriumite ja sotsiaalpartnerite koostööd, mistõttu on oluline kokku leppida tööhõive tegevuskava koostamise protsessis ja rakendamise koordineerimises.
- Riiklikus arengukavas planeeritud Euroopa Sotsiaalfondi aktiivsele tööpoliitikale mõeldud rahaliste vahendite lisandumise tulemusena 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 olukord Eestis**

- Hõive muutused majandussektorite vahel toimusid Eestis võrreldes Euroopa Liidu ja Jaapaniga 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 tööturuolukorraga 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 vanemaealise tööjõu (55-64) hõivemäär ületas 2002. aastal ELi eesmärki 2010. aastaks 1 protsendipunkti võrra.

- Tulenevalt Eesti tööturu olukorrast on vajalik mitmekesiste ATP programmide olemasolu, mis võimalikult hästi vastaksid erinevate sihtgruppide vajadustele. Eestis on töötus kõrgem meeste hulgas, samas on naiste hulgas rohkem mitteaktiivseid. Vanusegrupiti on töötuse määr kõige kõrgem noorte hulgas (22,2%), kuid absoluutarvudes on kõige rohkem töötud 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. Maakondade lõikes varieerub töötuse määr mitmetes kordades.

## 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 (vt ka lisa 5). Et kohandada andmebaasi analoogsete uuringute vajadusele vastavaks, esitati käesoleva töö raames Tööturuametile detailsed soovitusel.
- 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.
  - stardiabi saanutel on töötamise tõenäosus ligi kaks aastat peale toetuse saamist suurem ca 24%, sh stardiabiga alustanutest tegutses 2002. aastal 70% samas ettevõttes, mis loodi stardiabi kasutades.
  - palgatoetuse kohta saab samuti välja tuua positiivse mõju, vähene andmehulk ei võimalda siiski pakkuda täpset hinnangut. Tuginedes eelpool toodud analüüsile on tegemist suurusjärguga 20%.
  - järelduste tegemiseks erinevate sihtgruppide osas on valim liiga väike. Siiski viitavad tulemused, et ATP programmidest saavad enam kasu eestlastest naised, pigem vanemad ning keskhariduse või kuni põhiharidusega inimesed.
  - ATP-s osalemine ei avalda mõju tulevasele palgale, kui võrrelda töötavaid inimesi.
  - kuna aastatel 2000-2002 on Eesti majandus ja tööhõive üldiselt kasvanud, võib arvata, et aktiivsete meetmete keskmine mõju on majandustsüklite üleselt väiksem, kui antud analüüsis leiti.
- Kulu-tulu analüüs näitab, et koolituse puhul on tegemist kulu-tulusa aktiivse tööpoliitika meetmega niisuguses mastaabis nagu seda korraldati 2000. aastal ja niisugustes majandustingimustes nagu valitsesid aastatel 2000-2002. Tulude-kulude suhe on ligikaudu 3, mis tähendab, et iga koolitusse pandud kroon toob tagasi 3 krooni.
- Küsitluses osalenute hinnangud kinnitavad ökonomeetrilise analüüsi tulemusi:
  - 67% vastanutest leiavad, et kursustel osalemine suurendas nende väljavaateid tööd leida. Neist 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 töökoha olemasolu. Koolitusel mitte-osalemise põhjusena töid nõutud töökoha puudumise välja ligi 9%. Seega toimub tööhõiveametites vähemalt osaline aktiivsemate töötute väljaselekteerimine tööturukoolituse jaoks. 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 seda kõige enam vaja oleks. Samas ei vähenenud koolituse mõju ökonomeetriline hinnang, kui osalusgrupist arvati välja need, kellelt nõuti eelnevalt töökoha olemasolu.
  - peamise 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 enamus (64%), et antud ettevõttes töötamine suurendas nende edasisi töötamisvõimalusi.
  - stardiabi saanud leidsid, et stardiraha (vaadeldud perioodil 10 000 krooni) 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 ATP tulemuslikkuse hinnangud on võrdlemisi sarnased teistes siirderiikides (Tšehhi, Poola, Ungari ja Bulgaaria) läbiviidud uuringute tulemustega.



# SOOVITUSED

Töös teostatud analüüsi põhjal esitavad autorid järgmised soovitusel:

1. Laiendada ja täiendavalt finantseerida ATP programme;
2. Regulaarselt analüüsida ATP tulemuslikkust, kasutades erinevaid hindamismeetodeid;
3. Täiendada olemasolevaid andmebaase ning juurutada eri andmebaaside riskisutamist.

## 1. Laiendada ja täiendavalt finantseerida ATP programme

Käesolevas töös teostatud analüüs näitas, et osalemine ATP-s suurendab töötamise tõenäosust ning et tööturukoolitus on ühiskonna jaoks kulu-tulus. Samas näitas analüüs, et kulutused tööpoliitikale on Eestis riikide võrdluses madalaimad. Sellest tulenevalt soovivad töö autorid laiendada ja täiendavalt finantseerida ATP programme. Siiski on eri riikide kogemused näidanud, et tulemuslike ATP programmide kujundamine on keerukas ülesanne ning väga suuremahulised programmid on pigem ebaefektiivsed. Seetõttu peaks programmide laiendamisel lähtuma nende tulemuslikkusest ning lisaks Eesti tööturu olukorrale arvestama ka teiste riikide kogemustega antud valdkonnas. Eelkõige on oluline suunata programmid nii tööandja, tööturu kui ka osalejate vajadustele. Tuleb meeles pidada, et ATP on ainult üks tööpoliitika vahend ega suuda lahendada kõiki probleeme tööturul (nt üldine töökohtade puudus).

Kuna tänane tööpoliitika finantseerimine on rahvusvahelises mastaabis väga madal, siis ATP programmide finantseerimise suurendamine ilmselt ei elimineeri programmide positiivset mõju. Finantseerimise suurendamise juures tuleb arvestada, et tööhõiveametite administratiivne suutlikkus (sh optimaalne tööhõiveametite võrgustik, piisav töötajate arv ja kvalifikatsioon, tegevuse finantseerimiseks eraldatavate rahaliste vahendite piisavus) peab võimaldama ATP programmide finantseerimise kasvu.

Olemasolevate ATP programmide lõikes tuleks muuhulgas tähelepanu pöörata järgmistele asjaoludele:

- Tööturukoolitus. Tuleb jälgida, et tööhõiveametites ei toimuks nn “koore riisumist”, mille käigus pakutakse koolitust ainult kõige võimekamatele töötutele ning osalejate ringist jäävad välja need, kellel seda kõige enam vaja oleks. Enam tähelepanu tuleks pöörata praktikale.
- Palgasubsiidiumid. Antud meetme kasutamine on õigustatud eelkõige pikaajaliselt töötute puhul ning noortele töökogemuse võimaldamiseks. Arvestades, et Eestis on ligi pooled töötutest pikaajalised töötud ning noorte töötuse tase on kõrge, võiks antud skeemi laiendada. Samas tuleb kontrollida, et tööandjad toetust ei kuritarvitaks. Palgasubsiidiumite rakendamiseega kaasneva tühikulu ja asendusefektide leidmiseks on vaja täiendavalt läbi viia tööandjate küsitlus.
- Stardiabi. Stardiabi osas on OECD riikides läbiviidud uuringute põhjal 5% töötutest valmis stardiabi kasutades looma oma ettevõtte (vt. 2.2.). Sellest tulenevalt võiks Eestis potentsiaalne stardiabist huvitatute arv töötute hulgas olla senise ligi 400 asemel vahemikus 2400-3400. Täiendavalt võiks kaaluda töötutele pakutava stardiabi skeemi ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse vastava skeemi kooskõlastamise võimalusi.

- Hädaabitööde tulemuslikkust käesolevas töös ei analüüsitud, kuid OECD riikide kogemus on näidanud, et nimetatud programmide kasutamine on õigustatud eelkõige pikaajaliselt töötute puhul. Kuna Eestis pole hädaabitööde tulemuslikkust hinnatud, ei saa ka nimetatud programmi finantseerimise lõpetamist riigieelarvest pidada põhjendatuks. Nn väljatõrjumise efekti (olukord, kus kohalikud omavalitsused loobuvad programmi finantseerimisest, kuna seda teeb riik) vältimise võimaluseks on kaasfinantseerimise nõude kehtestamine kohalikele omavalitustele.
- Riigieelarvest rahastatud eriprogrammid pikaajaliselt töötutele, noortele, eakatele ja erivajadustega inimestele. Teiste riikide kogemus on näidanud, et programmi efektiivsus sõltub paljuski selle suunatusest, st kui selgelt on defineeritud sihtgrupp, keda tahetakse aidata. Eestis täna toimivad eriprogrammid kas pilootprojektidena, mis seab kahtluse alla nende jätkusuutlikkuse, või siis on antud teatud valdkonnas tegutsemise kolmandale sektorile (nt pikaajaliselt töötutele mõeldud aktiviseerimiskeskused). Eriprogrammid võiksid koosneda erinevatest tööturuteenustest, mis on kohandatud vastavalt eri sihtühma vajadustele. Näiteks noorte puhul võiks programm kindlasti sisaldada intensiivset nõustamist, mille tulemusena osale pooliku haridusega noortest pakutakse võimalust jätkata haridusteed formaalharidussüsteemis, teisi koolitatakse töökohal.
- Tööotsingualane abi ja nõustamine. ATP tulemuslikkust hinnanud uurinud on näidanud, et kõige tulemuslikum ja kuluefektiivsem ATP meede on tööotsingualane abi (nõustamine, töövahendus, tööotsingu motiveerimine, tööklubid), eriti tööotsingu algperioodil. Individuaalsed nõustamisteenused aitavad paljudel töötajatel leida tööd suhteliselt kiiresti ning konsultantidel välja selekteerida potentsiaalselt pikaajalised töötud, keda on pikaajalise töötuse ennetamiseks võimalik suunata juba teistesse ATP programmidesse. Kuigi käesolevas töös tööotsingualase abi ja nõustamise tulemuslikkust ei analüüsitud, on antud meetme tähtsustamine ja edasiarendamine oluline ka Eestis. Nimetatud teenuse kvaliteetse pakkumise eelduseks on muuhulgas üle-eestilise vabade töökohtade andmebaasi toimimine, võimaluste olemasolu nõustamisteenuste pakkumiseks ning vakantsete töökohtade andmebaasi olemasolu. Viimasel juhul on oluline tööhõiveametite ja kohalike tööandjate vahelise kontakti tugevdamine ja tööandjate regulaarne külastamine, nt kontaktisikute määramine regiooni suurematele tööandjatele ning tööandjate kaasamine tööhõiveametite juhtimisse.
- Tööhõiveametite tegevus. ATP programmide rakendajateks on riiklikud tööhõiveametid. Kuigi käesoleva töö eesmärgiks polnud riikliku tööhõivesüsteemi tegevuse analüüs, viitab töös teostatud analüüs sellele, et tööhõiveametite ametnike töökoormus on liialt suur ning palgatase madal. Nimetatud asjaolud võivad kujuneda olulisteks takistusteks kvaliteetse teenuse pakkumisel. Lisaks suureneb tööhõiveametite töökoormus Euroopa Liidu tööhõivestrateegia rakendamisel veelgi. Seetõttu vajaks tööhõiveametite suutlikkus teenuste pakkumisel ning kohustuste ja eraldatud ressursside vastavus täiendavat analüüsi.

## **2. Regulaarselt analüüsida ATP tulemuslikkust, kasutades erinevaid hindamiseetodeid**

ATP kujundamisel tuleb regulaarselt hinnata programmide tulemuslikkust, seetõttu võiks ATP riigieelarvest finantseerimise planeerimisel määrata kindlaks osakaalu, mis tuleb kulutada aktiivse tööpoliitika koguvahenditest programmide tulemuslikkuse hindamiseks. Sealjuures on oluline nii monitooringusüsteemi ülesehitamine Tööturuameti sees kui ka ATP mõju hindamine analoogselt käesolevale uuringule.

- Monitooringusüsteemi ülesehitamine TTA süsteemi sees. ATP regulaarse monitooringusüsteemi ülesehitamine Tööturuameti sees koostöös tööhõiveametite ning Sotsiaalministeeriumiga, võimaldaks jälgida aktiivse tööpoliitika tulemuslikkust valitud indikaatorite põhjal maakondade lõikes ja eri programmide osas ning oleks kasulik abivahend Tööturuametile tegevuse planeerimisel. Monitooringusüsteemi loomise eelduseks on igale programmile vastava eesmärgi määramine, igale eesmärgile vastava tegevusindikaatori leidmine ning tegevusindikaatorite osas eri tasanditel (ministeerium, Tööturuamet, Tööhõiveamet) kokkuleppele jõudmine. Kehtivas tööturuteenuse seaduses on sõnastatud viie tööturuteenuse (teavitamine, töövahendus, tööturutoetus ettevõtlike alustamiseks, tööturutoetus tööandjale, kutsenõustamine) eesmärk ning sõnastamata on kahe teenuse (tööturukoolitus ja hädaabitöö eesmärk). Sisuliselt on kõikide teenuste eesmärgiks töötute töölerakendamine ehk vastavalt käesoleva töö alapeatükis 2.2. toodud ATP programmide hierarhiale, on sõnastatud vaid kõige üldisem eesmärk. Samas võib aga erinevatel programmidel olla ka nn vaheeesmärke ja programmispetsiifilisi eesmärke, näiteks pikaajaliselt töötutes tööharjumuse tekitamine, töökogemuse pakkumine noortele jne. Eesmärkide saavutamist mõõtvaid indikaatoreid õigusaktides ega tegevuskavades ei mainita. Tegevusindikaatorite määratlemisel võiks lähtuda Ungaris eri programmide monitooringul kasutatavatest indikaatoritest, mis on näitena toodud kiilus 2.2.
- Lisaks tööturuteenuse seaduses toodud tööturuteenuste tulemuslikkuse regulaarsele monitooringule tuleks hinnata ka eri pilootprojektide tulemuslikkust ning koguda nende osas ka süsteemselt infot (osalejate arv, kulutused jne). Pilootprojektide eesmärgid ja tegevusindikaatorid peaks olema sõnastatud juba enne projekti rakendamist. Seeläbi oleks võimalik hiljem võrrelda eri pilootprojektide tulemuslikkust.
- ATP lühi- ja pikaajalise mõju hindamine sarnaselt käesolevas töös kasutatud meetodikale. Lisaks monitooringusüsteemi ülesehitamisele Tööturuameti sees tuleks regulaarselt hinnata ATP mõju ehk analüüsida põhjuslikku seost programmis osalemise ja hilisema tööturu seisundi vahel.

## **3. Täiendada olemasolevaid andmebaase ning juurutada eri andmebaaside ristikasutamist**

Käesolevas töös viidi ATP tulemuslikkuse hindamiseks läbi töötute järelküsitlus, milleks kasutati Tööturuameti registreeritud töötute andmebaasi 2002. aasta alguse seisuga. Nimetatud andmebaas osutus keerukaks ja raskesti kasutatavaks. Põhiprobleemideks olid esiteks vead päringusüsteemis, mille tõttu tuli töötute nimekirja moodustamise protseduuri korduvalt muuta ja täpsustada ning teiseks vigaselt või puudulikult sisestatud aadressid, mis muutis küsitletavate leidmise raskeks ja kohati võimatuks. Konkreetsed ettepanekud andmebaasi täiustamiseks on esitatud Tööturuametile.

Järeloküsitlusele alternatiivseks võimaluseks analoogsete uuringute läbiviimisel on eri registriandmete riskasutamine, mis on levinud näiteks Põhjamaades. Võrreldes küsitluste läbiviimisega on registriandmete kasutamine vähem kulukas, kao protsent eri põhjustel väiksem, uuring ajalisel kiiremini teostatav ning tulenevalt andmete suuremast hulgast saab tööpoliitika meetmete tõhususe kohta teha detailsemad järeldused meetmete ja sihtgruppide lõikes.

Eestis saab ATP tulemuslikkust hinnata Tööturuameti ja Sotsiaalkindlustusameti registriandmete ühendamise teel. Tööturuameti uuest üle-eestilisest andmebaasist saab informatsiooni isikute sotsiaaldemograafiliste tunnuste ja aktiivse ning passiivse tööpoliitika meetmetes osalemise kohta. Sotsiaalkindlustusameti andmebaasist saab samade isikute kohta teada tööpoliitika meetmetes osalemisele eelneva ja järgneva tööturuseisundi, tõise sissetuleku suuruse ja saadud sotsiaaltoetused, kasutades selleks sotsiaalmaksu ja sotsiaaltoetuste alast informatsiooni. Saadud andmetega on võimalik analoogselt käesolevas uuringus kasutatud meetoditega analüüsida tööpoliitika meetmete tulemuslikkust.

Sotsiaalkindlustusameti andmebaasi kasutamine võimaldaks hinnata tööpoliitika efektiivsust seega kahest olulisest aspektist: kas inimene saab hiljem tööd ja kui palju ta uuel töökohal palka saab. Sotsiaalkindlustusameti registrist lisanduv informatsioon inimeste tunnuste kohta tööturumeetmetes osalemise eelsel ajal aitaks paremini konstrueerida ka võrdlusgrupi ja seega hinnata täpsemalt meetmete puhasmõju. Et ümbrikupalkade osakaal väheneb majanduses aasta-aastalt, siis hakkavad ka inimeste maksuandmed üha paremini väljendama inimeste tegelikke tõiseid sissetulekuid.

Päring sotsiaalkindlustusametist nende inimeste sotsiaalmaksu kohta, kes on osalenud tööpoliitika meetmetes näiteks viimase kolme aasta jooksul, tuleb teha kord aastas. Päringu moodustamiseks koostab Tööturuamet oma andmebaasi põhjal teatud aastal registreeritud töötute inimeste isikukoodidekõikse loetelu, lisades sinna tööturumeetmeid iseloomustavad tunnused ja inimeste sotsiaaldemograafilised tunnused (nt sugu, rahvus, vanus, haridustase, piirkond jmt). Sotsiaalkindlustusamet lisab kindlustatute andmebaasist informatsiooni, kes ja kui palju nende inimeste eest on tasunud sotsiaalmaksu nt mingil ajahetkel aasta enne ja kuni kolm aastat peale tööpoliitika meetme lõppemist. Kui inimese eest sotsiaalmaksu ei tasutud, siis järelikult inimene antud aastal (ametlikult) hõivatud ei olnud. Kui tasuti, siis sõltuvalt sotsiaalmaksu maksjast (nt ettevõtte, FIE, riik töötü abiraha pealt jmt) saab täpsustada inimese seisundit nii enne kui ka pärast tööturumeetmetes osalemist.

Tööturuameti ja Sotsiaalkindlustusameti registriandmete riskasutamine eeldab andmebaasidelt niisuguste kõiksete päringute tehnilise teostamise võimalust. Samuti on vajalik andmekaitse järelevalveasutuse nõusolek. Saadud andmete analüüsi analoogselt käesolevas uurimuses tehtuga viiks läbi kas Tööturuamet või selleks volitatud uurimisasutus.

Järeloküsitlus ATP meetmete tõhususe analüüsimisel jääks registriandmete kasutamist täiendavaks, mida võib korraldada näiteks iga viie aasta tagant. Küsitlus hõlmaks eelnenud kalendriaastal aktiivsetes ja passiivsetes meetmetes osalenud töötuid, seega küsitaks inimeste käest kuni aasta-poolteise taguseid sündmusi. Pikemaajalise retrospektiivse küsitluse puhul langeb ilmselt küsitluse kvaliteet meenutusvigade tõttu. Küsitlus võimaldab täiendada registripõhiste päringutega saadud informatsiooni inimeste subjektiivsete arvamustega meetmete sobivuse ja tõhususe kohta, samuti saab analüüsida meetmete efektiivsust, kasutades täpsemat informatsiooni inimeste tööturualase tegevuse iseloomu kohta, mis ei sisaldu registrites.

## KIRJANDUS

- Auer, P.** (1996). Monitoring of labour market policy in EU member states. inforMISEP: Policies. Berlin, No. 53.
- Benus, J., Grover, N., Berkovsky, J., Rehak, J.** (1998). Impact of Active Labor Programs. Czech Republic. Cross Country Evaluation. Report prepared for Ministry of Labour and Social Affairs.
- Boardman, A.E., Greenberg, D.H., Vining, A.R., Weimer, D.L.** (2001). Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice. Second Edition.
- Boeri, T.** (1994). "Transitional" unemployment. *Economics of Transition*. Vol. 2 (1).
- Calmfors, L.** (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment – a Framework for Crucial Design Features. *OECD Economic Studies* No. 22.
- Calmfors, L., Forslund, A.** (1991). Real wage determination and labor market policies: The Swedish experience. *The Economic Journal* 101.
- Calmfors, L., Forslund, A., Hemström, M.** (2001). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. IFAU – Office of Labour Market Policy Evaluation.
- Dar, A., Tzannatos, Z.** (1999). Active Labour market programs: A Review of the Evidence from Evaluations. World Bank.
- Eamets, R.** (2001). Reallocation of Labour During Transition. Disequilibrium and Policy Issues. The Case of Estonia. PhD dissertatsioon. Tartu: Tartu Ülikool.
- Eesti Statistikaamet.** Töjõu-uuringud 1995-2002.
- Euroopa Komisjon** (2000). Euroopa Liidu toetus tööhõive ja inimressursi arendamiseks – lühike sissejuhatus Euroopa Sotsiaalfondi tulevastele liikmesriikidele.
- European Council** (2002). Council Decision of 18 February 2002 on guidelines for Member States' employment policies for the year 2002. 2002/177/EC. OJ L 060 , 01/03/2002.
- Eurostat** (2000). Labour market policy database methodology april 2000. European Commission.
- Fay, R. G.** (1996). Enhancing the Effectiveness of Active Labor Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries. *Labor Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 18. Paris: OECD.
- Harrell, A., Burt, M., Hatry, H., Rossmann, S., Roth, J., Sabol, W.** (1996). Evaluation Strategies for Human Services Programs: A Guide for Policymakers and Providers., Washington D.C: The Urban Institute
- Heckman, J. J., LaLonde, R. J., Smith, J. A.** (1999). The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programmes. Ashenfelter, O., Card, D. (eds.) *The Handbook of Labour Economics*. Netherlands: Elsevier Science Publishers. Vol. III.
- Jackman, R., Pissarides, C., Savouri, S.** (1990). Labour market policies and unemployment in the OECD. *Economic Policy*. Vol. 5.

- Johanson, R.** (1994) Retraining Adults in Germany. Training Policy Study. No. 4. Geneva: ILO.
- Joint Assessment Paper of Employment Priorities in Estonia** (2001). [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/japs/estonia\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/japs/estonia_en.pdf). 29.08.2003.
- Kluve, J., Lehmann, H., Schmidt, C.** (1999). Active Labour Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatisation, or Benefit Churning? *Journal of Comparative Economics*. Vol. 27.
- Kluve, J., Schmidt, C. M.** (2002). Can training and employment subsidies combat European unemployment? *Economic Policy*. Oct.
- Kotzeva, M.** (2000). Evaluation of Active Labour Market Programs in Bulgaria. Paper presented in EALE Conference 2001.
- Leetmaa, R.** (2002). Aktiivse tööturupoliitika meetmed. RITO. No. 6/2002.
- Lubyova, M., Van Ours, J. C.** (1999). Effect of Active Labor Market Programs on the Transition Rate from Unemployment into Regular Jobs in the Slovak Republic. *Journal of Comparative Economics*. Vol. 27.
- Majandusministeerium** (2001). Ettevõtlik Eesti. Eesti väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arendamisele suunatud riiklik poliitika 2001-2006.
- Martin, J. P.** (1998). What works among active labor market policies: evidence from OECD countries' experiences. *Labor Market and Social Policy Occasional Papers* No. 35. Paris.
- Meager, N., Evans, C.** (1998). The Evaluation of Active Labor Market Measures for the Long-Term Unemployed. *Employment and Training Papers*. No. 16. Geneva: ILO.
- O'Leary, C.** (1995). Performance indicators: A management tool for active labour programmes in Hungary and Poland. *International Labour Review*. Vol. 134. No. 6.
- O'Leary, C.** (1996). Methods for performance-based management of active labour programmes in Hungary: An adjustment methodology for performance indicators and a proposal for budget allocation. W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- O'Leary, C.** (1998a). Evaluating the effectiveness of Active Labor Programs in Hungary. Upjohn Institute. Technical Report TR98-013.
- O'Leary, C.** (1998b). Evaluating the effectiveness of Active Labor Programs in Poland. Upjohn Institute. Technical Report TR98-012.
- O'Leary, C., Nesporova, A., Samorodov, A.** (2000). Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies. Geneva: ILO.
- OECD** (1993). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD** (1994). *OECD Jobs Study*. Paris: OECD.
- OECD** (1996). *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*. Paris: OECD.
- OECD** (2000). *Labor Market Policies and the Public Employment Service: Main Characteristics and New Challenges*. Ilmunud 2000. a. Praha konverentsikogumikus "Labour Market Policies and the Public Employment Service". Paris: OECD.
- OECD** (2001). *Labor Market Statistics 2001*. CD-ROM

- Philips, K.** (2002) "The Changes in Valuation of Human Capital During the Transition Process in Estonia", PhD dissertatsioon, Tartu: Tartu Ülikool.
- Rahandusministeerium** (2002). Ametite 2001. aasta palgaanalüüs. <http://www.fin.ee> 29.08.2003.
- Rahandusministeerium** (2003a). Eesti Riiklik Arengukava Euroopa Liidu Struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne Programmdokument 2003-2006. <http://www.fin.ee>. 29.08.2003.
- Rahandusministeerium** (2003b). Eesti Riiklik Arengukava Euroopa Liidu Struktuuri-fondide kasutuselevõtuks – ühtne Programmdokument 2003-2006. Programmitäiend. <http://www.fin.ee>. 29.08.2003.
- Rahandusministeerium** (2003c). Eesti majanduse 2002. aasta ülevaade. <http://www.fin.ee>. 29.08.2003.
- Riigikontroll** (2001a). Tööturupoliitika planeerimine ja eelarvestamine. Peakontrolöri 09.10.2001 otsus nr 12-7/040. <http://www.riigikontroll.ee> 29.08.2003.
- Riigikontroll** (2001b). Töötute koolituskuludeks ja õppetendiumiteks eraldatud raha kasutamise riskide hindamine. Peakontrolöri 17.10.2001 otsus nr 13-5/026. <http://www.riigikontroll.ee> 29.08.2003.
- Riigikontroll** (2001c). Tööandjale väiksema konkurentsivõimega isiku töölerakendamiseks tööturutoetuse maksmise riskide hindamine. Peakontrolöri 17.10.2001 otsus nr 13-5/022. <http://www.riigikontroll.ee> 29.08.2003.
- Rosenbaum, P. R., Rubin, D. B.** (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*. Vol. 70 (1).
- Rõõm, M.** (2002). Tööpuudus ja tööjõumobiilsus Eestis: analüüs kestvumudelite abil. MA dissertatsioon. Tartu Ülikool.
- Sianesi, B.** (2001). An evaluation of the active labour market programmes in Sweden. IFAU Working Paper. No. 5.
- Sihtasutus Eesti Kutsehariduse Reform** (1999). Eesti puidu- ja mööblitööstuse sektoruuring. Tallinn: Sõnasepp.
- Sihtasutus Eesti Kutsehariduse Reform** (2001). Eesti metalli, masina-, ja aparadi-tööstuse sektoruuring. Tallinn: Sõnasepp.
- Sotsiaalministeerium** (2001). Eesti Vabariigi Tööhõive tegevuskava 2000 IV kvartal-2001.
- Sotsiaalministeerium** (2002). Eesti Vabariigi Tööhõive Tegevuskava 2002.
- Sotsiaalministeerium** (2003). Eesti Vabariigi tööhõive Tegevuskava 2003.
- Terrell, K., Sorm, V.** (1999) Labor Market Policies and Unemployment in the Czech Republic. *Journal of Comparative Economics*. Vol. 27.
- The European Union On-Line** (2003). ESF 2000-2006. [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf2000/introduction-en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/introduction-en.htm) 29.08.2003.
- Töötute sotsiaalse kaitse seadus** RT I 1994, 81, 1381. Redaktsioonid RTI 1997, 77, 1309; 1996, 49, 953; 1996, 42, 810; 1995, 89, 1572.
- Töötute sotsiaalse kaitse seadus** RT I 2000, 57, 371. Redaktsioonid: 2001, 59, 359; 2002, 53, 336; 61, 375.

**Tööturuamet** (2003). <http://www.tta.ee/est/statistika> 29.08.2003.

**Tööturuteenuse seadus** RT I 2000, 57, 370. Redaktsioonid: 2001, 59, 359; 2002, 61, 375.

**Töötuskindlustuse seadus** RT I 2001, 59, 359. Redaktsioonid: 82, 488; 2002, 44, 284; 57, 357; 61, 375.

**Wilson, S., Adams, A. V.** (1994). Self-Employment for the Unemployed: Experience in OECD and Transitional Economies. Discussion Paper. No 263. Washington D.C.: World Bank.



# LISA 1. TÖÖPOLIITIKA PROGRAMMIDE ARV EL LIIKMESRIIKIDES JA EESTIS

Tabel L1.1. Tööpoliitika programmide arv EL liikmesriikides ja Eestis (2000)

Programmi liik	Belgia	Taani	Saksamaa	Kreeka	Hispaania	Prantsusmaa	Itaalia	Iirimaa	Luksemburg	Holland	Austria	Portugal	Soome	Rootsi	Suurbritannia	EUI5	Eesti
Üldised tööturuteenused (0)	1	1	2	3	-	3	-	2	-	1	1	1	3	2	1	21	1
Nõustamine ja töövahendus (1)	8	2	4	-	1	8	-	2	-	-	2	-	1	2	11	41	1
Koolitus (2)	12	5	11	5	2	14	6	8	6	3	12	18	6	8	5	121	3
Töötajate rotatsioon, ajutised tööd (3)	3	-	-	-	1	-	1	-	-	1	1	1	2	1	-	11	-
Hõivet soodustavad meetmed (4)	10	3	7	4	5	12	16	5	4	3	6	13	2	9	3	102	1
Erivajadustega inimeste integratsioon (5)	2	6	2	3	5	3	1	2	4	1	6	8	5	6	5	59	1
Otsene töökohtade loomine (6)	6	2	3	-	3	4	1	2	1	3	4	9	2	2	1	43	-
Ettevõtluse toetus (7)	2	2	1	3	5	3	4	1	1	-	2	6	1	1	1	33	1
Kokku aktiivseid	44	21	30	18	22	47	29	22	16	12	34	56	22	31	27	431	9
Passiivsed meetmed, abirahad (8)	3	3	7	7	5	4	5	2	4	5	6	6	9	2	1	69	1
Eelpensionid (9)	1	2	1	-	4	3	1	1	1	-	3	2	1	2	-	22	-
Kokku passiivseid	4	5	8	7	9	7	6	3	5	5	9	8	10	4	1	91	1
Kokku	48	26	38	25	31	54	35	25	21	17	43	64	32	35	28	522	10

Allikas: Eurostat 2000.

# LISA 2. AKTIIVSE TÖÖPOLIITIKA VÕIMALIK MÕJU JA OLULISEMAD KÜSIMUSED

Tabel L2.1. Aktiivse tööpoliitika võimalik mõju ja olulisemad küsimused

Programmi nimetus	Programmi eesmärk	Võimalikud positiivsed mõjud	Võimalikud negatiivsed mõjud	Olulisemad küsimused
1. Tööotsingualane abi/nõustamine  (Eestis töövahendus, kutse-nõustamine)	Peamiseks eesmärgiks on töövahendus – töötajate ja vabade töökohtade kokkuviiimine. Koosneb mitmetest erinevatest teenustest: esmased intervjuud tööhõiveametis, põhjalik nõustamine töötusperioodi ajal, tööklubid jne.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Vähendab töötusperioodi kestust;</li> <li>Suhteliselt odav teenus;</li> <li>Võimaldab testida töötajate töötahet ja eelhinnata sobivust osalemiseks teistes ATP programmides;</li> <li>Võib aidata vähendada tööturul nõ "seesolijate" võimu;</li> <li>Võib suurendada efektiivset tööjõupakkumist;</li> <li>Empiirikas leitud, et omab positiivset mõju kõigile töötajatele, eriti naistele.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Erateenuste väljatõrjumine;</li> <li>Tühikulu (<i>deadweight loss</i>) – töötajad, kes leiavad töö tööhõiveameti vahendusel on üldiselt kõige kvalifitseeritumad ja oleks leidnud töö ka töövahendusteenuse puudumisel;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mis hetkel töötusperioodi kestel tuleks sekkuda st pakkuda intensiivset/põhjalikku nõustamist?</li> <li>Kui sageli tuleks töötusperioodil tegevest ja töövalmidust kontrollida?</li> <li>Missugune on eratööbüroode roll?</li> <li>Mis koolitust ja vahendeid tööhõiveameti nõustajad vajavad antud teenuse efektiivsemaks pakkumiseks?</li> <li>Kui tulemuslik on töövahendus/nõustamine?</li> </ol>
2. Koolitus  (Eestis tööturukoolitus)	Peamiseks eesmärgiks on anda tööturule sisenejatele tööturul konkureerimiseks vajalik koolitus ja kogemus või täiendada olemasolevaid oskusi.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Töötute produktiivsuse tõus;</li> <li>Kui on hästi suunatud võib aidata teatud riskigruppe, eelkõige naisi;</li> <li>Võib suurendada efektiivset tööjõupakkumist;</li> <li>Võimaldab testida töötajate töötahet;</li> <li>Empiirika näitab, et kõige suurem mõju on tööturule taasiseneda soovivatele naistele.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tühikulu – sageli on koolitus halvasti suunatud, osalema valitakse inimesed, kes oleks töö leidnud ka ilma koolituseta;</li> <li>Koolituses osalemise perioodil väheneb töötusperioodi intensiivsus;</li> <li>Ebaefektiivne majandusseisaku/languse perioodil (tavaliselt aga selles olukorras neid programme kõige rohkem pakutakse);</li> <li>Üks kõige kulukamaid ATP meetmeid;</li> <li>Empiirika näitab, et kõige väiksem mõju on madala haridustasemega keskeas meeste, eakatele ja noortele.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kuidas kindlustada koolituse vastavus tööandja ja tööturu vajadustega? Mis peaks olema koolituse sisu?</li> <li>Missugune peaks olema riigi- ja erasektori roll koolituse finantseerimises?</li> <li>Kui kaua peaks koolitus kestma, et maksimeerida pikaajalist kasu ning minimeerida nn lukustusefekte (koolituse ajal väheneb töötusperioodi intensiivsus)?</li> <li>Kui tulemuslik on koolitus isoleeritult/pakutuna koos teiste ATP teenustega?</li> <li>Kuidas koolitust paremini suunata töötajate/tööandjate vajadustele?</li> <li>Mis hetkel töötusperioodi kestel tuleks sekkuda, st pakkuda koolitust?</li> <li>Kas koolituses osalemine peaks olema vabatahtlik või peaks seda kasutama kui testi töötajate töötahete kontrollimiseks?</li> <li>Kas koolituses osalemise ajal peaks maksma toetust? Kui jah, siis mis suuruses?</li> <li>Missugune on programmi mõju: kas programmis osalemine suurendab osalejate tööleidmisvõimalusi ja tulevast palka?</li> </ol>

Programmi nimetus	Programmi eesmärk	Võimalikud positiivsed mõjud	Võimalikud negatiivsed mõjud	Olulisemad küsimused
3. Stardiabi (Eestis tööturutoetus ettevõtluse alustamiseks)	Peamiseks eesmärgiks on väikeettevõtete loomise ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise toetamine rahalise toetuse ja nõustamisteenuste abil.	1. Aitab luua ettevõtlusvaimu; 2. Alternatiiv töötuskindlustusele; 3. Empiirikas leitud, et mõjub vaid väikesele osale töötutest, eelkõige suhteliselt kõrgema haridusega täiseas meestele.	1. Tühikulu – inimesed kes loovad väikeettevõtte oleks seda teinud ka ilma toetuseta; 2. Asendusefekt – võib välja tõrjuda ettevõtteid, kes ei saa toetust.	1. Missugust abi – rahalist, nõustamist – tuleks ettevõtlusega alustamiseks pakkuda? 2. Kui kaua peaks toetust pakkuma? 3. Kui pakkuda rahalist toetust, siis mis suuruses, kas ühekordse summamana või tuleks kompenseerida teatud perioodi sissetulek? 4. Kuidas hinnata, kas toetuse taotlejad on sobivad ettevõtlusega alustamiseks? 5. Missugune on programmi mõju – kui palju stardiabi saanutest alustab edukalt, kui palju alustatud ettevõtetest on alles ühe/kolme/kuue aasta pärast, kui palju uusi töökohti luuakse?
4. Palgasubsiidium (Eestis tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsi-võimega töötule-rakendamiseks)	Peamiselt pikaajaliselt töötutele ja noortele suunatud programm, mille raames kompenseeritakse töötule palganud tööandjale teatud ajaperioodi jooksul töötule palk/ osa palgast.	1. Tänu tööoskuste ja -kogemuse arendamisele võib töötule leida püsiva töökoha; 2. Aitab töötule hoida sidet töömaailmaga; 3. Õigluse argument-pikaajaliselt töötute toetamine lühiajaliselt töötute arvelt on õiglane; 4. Võimaldab testida tööotsijate töötahet; 5. Empiirikas leitud, et kõige suurem mõju on pikaajaliselt töötutele ja tööturule taasiseneda soovivatele naistele.	1. Tühikulu – toetusega tööle võetud isikud oleks saanud tööd ka ilma toetuseta; 2. Asendusefekt – toetust mittesaava töötaja asemel võetakse tööle toetust saav töötaja; 3. Tööandjad võivad skeemi kuritarvitada – toetusega tööle võetud töötaja vallandatakse kui toetuse saamise periood lõpeb.	1. Kes peaks toetust saama – töötule või tööandja? 2. Kui kaua peaks toetust maksma? 3. Mis hetkel töötusperioodi kestel tuleks sekkuda, st pakkuda võimalust rakendada palgasubsiidiumiga? 4. Kas tuleks töötule pakkuda lisaks ka koolitust? 5. Missugune on programmi mõju: kui palju jätkasid töötamist pärast subsiidiumi lõppemist või leidsid uue töökoha ning kui palju jäid töötuks?
5. Avalikud tööd (Eestis hädaabitööd)	Peamiselt riigi poolt finantseeritud madalapalgalised tööd, mille eesmärgiks on vaesuse leevendamine ja ajutise töövõimaluse pakumine, suunatud pigem sissetuleku pakkumisele kui töökohtade loomisele.	1. Võib aidata riskigruppidel hoida sidet töömaailmaga; 2. Võimaldab pakuda avalikke töid ja arendada infrastruktuuri; 3. Võimaldab testida tööotsijate töötahet – kui inimene keeldub osalemast, töötushüvitist ei maksta.	1. Erasektori töökohade väljatõrjumine, eriti kui on halvasti suunatud; 2. Osalejatele jääb külge halb maine, mis vähendab nende edaspidiseid tööleidmisvõimalusi; 3. Töökohad on madala tootlikkusega; 4. Kohaliku tasandil programmid asendatakse riigi poolt finantseeritud programmidega.	1. Kui kaua peaks töö kestma? 2. Missugune peaks olema makstav palk? 3. Kus/millises piirkonnas avalikke töid pakkuda? 4. Kuidas toimub finantseerimine, sh jaotus riigi/kohaliku tasandi vahel? 5. Missugune on programmi mõju: kas programmis osalemine suurendab osalejate tööleidmisvõimalusi ja tulevast palka, kas programmid on kulutõhusad ( <i>cost-effective</i> )?

Allikas: Autori koostatud Fay 1996, Martin 1998, Dar ja Tzannatos 1999 põhjal

## LISA 3. ÖKONOMEETRILISE ANALÜÜSI TABELID

Tabel L3.1. Koolituse mõju leidmisel sobitamise aluseks oleva koolituses osalemise tõenäosuse hindamise tulemused logistilise mudeliga

	Kordaja	Standardviga	t-statistik	p-väärtus
Haridus (võrreldes kuni põhiharidusega)				
Keskharidus	0,180	0,232	0,77	0,438
Keskharidus koos kutseharidusega	0,009	0,225	0,04	0,967
Kõrgharidus	0,637	0,235	2,71	0,007
Maakond (võrreldes Tallinnaga)				
Ida-Viru maakond	-0,001	0,136	-0,01	0,991
Tartu maakond	-0,121	0,190	-0,64	0,524
Viljandi maakond	-0,150	0,235	-0,64	0,524
Mees	-0,205	0,129	-1,59	0,113
Eestlane	0,056	0,046	1,22	0,223
Vanus	-0,093	0,057	-1,64	0,100
Vanus ruudus/100	0,267	0,137	1,94	0,052
Varem töötanud	-0,098	0,222	-0,44	0,659
Elab vallas (võrreldes linnaga)	-0,193	0,205	-0,94	0,348
Vabaliige	-1,537	0,770	-2,00	0,046
Vaatluste arv	1499			
Tõepärasuhte testi (LR) statistik (p-väärtus)	43,88 (0,000)			

Tabel L3.2. Ettevõtlustoetuse mõju leidmisel sobitamise aluseks oleva ettevõtlustoetuse saamise tõenäosuse hindamise tulemused logistilise mudeliga

	Kordaja	Standardviga	t-statistik	p-väärtus
Haridus (võrreldes kuni põhiharidusega)				
Keskharidus	2,546	1,051	2,42	0,015
Keskharidus koos kutseharidusega	1,671	1,054	1,59	0,113
Kõrgharidus	2,654	1,054	2,52	0,012
Maakond (võrreldes Tallinnaga)				
Ida-Viru maakond	-1,207	0,785	-1,54	0,124
Tartu maakond	0,655	0,383	1,71	0,088
Viljandi maakond	0,904	0,409	2,21	0,027
Mees	0,858	0,310	2,77	0,006
Eestlane	0,277	0,122	2,27	0,023
Vanus	-0,353	0,149	-2,36	0,018
Vanus ruudus/100	3,610	0,745	4,85	0,000
Varem töötanud	1,492	1,099	1,36	0,174
Elab vallas (võrreldes linnaga)	0,002	0,381	0,01	0,996
Vabaliige	-14,672	2,664	-5,51	0,000
Vaatluste arv	1070			
Tõepärasuhte testi (LR) statistik (p-väärtus)	153,80 (0,000)			

Tabel L3.3. **Sobitamise tulemusena tekkinud aktiivses meetmes osalenud grupi ja võrdlusgrupi demograafiliste tunnuste osakaalude ja keskmiste võrdlus**

	Koolitus		Ettevõtlustoetus	
	osalusgrupp	võrdlusgrupp	osalusgrupp	võrdlusgrupp
Meeste osakaal	26,4	27,1	27,5	28,9
Eestlaste osakaal	38,4	34,8	97,5	95,6
Haridusrühmade osakaalud				
Kuni põhiharidus	7,7	6,7	5,0	2,1
Keskharidus	25,8	26,5	30,0	26,7
Keskharidus koos kutseharidusega	32,3	36,9	27,5	35,6
Kõrgharidus	34,2	29,9	37,5	35,6
Maakondade osakaalud				
Tallinn	46,8	48,2	45,0	30,0
Ida-Viru maakond	31,4	31,4	7,5	4,4
Viljandi maakond	12,6	12,2	30,0	31,1
Tartu maakond	9,2	8,2	17,5	26,7
Varem hõivatute osakaal	88,1	90,2	97,5	97,8
Keskmine vanus	36,3	36,9	38,0	38,9
Keskmine laste arv	0,66	0,69	0,93	0,89

## LISA 4. KULU-TULU ANALÜÜSIS KASUTATUD VALEMID

Maksud netopalgalt aastas on leitud järgmise valemiga:

$$\text{Maksud} = \left[ \frac{210}{0,74} \times 0,26 + \frac{210}{0,74} \times 0,345 \right] \times 12 = 2060$$

Sulgudes oleva summa esimene komponent annab tulumaksu ja teine komponent sotsiaalmaksu suuruse koos töötuskindlustusmaksetega.

Puhasmõju nüüdisväärtus on arvutatud järgnevalt esitatud valemite alusel.

Palga ja maksude nüüdisväärtus on leitud järgmise valemiga:

$$\text{NPVpalk} = \frac{1}{1+0,08} \times \sum_{t=1}^3 \frac{2520+2060}{(1+0,05)^t} = 11549$$

Summamärk ja selle all olev murd väljendab kolme aasta reaalpalga koos maksudega diskonteerimist reaalse diskonteerimismääraga 5% 2001. aastasse ning esimene murd väljendab 2001. aastast diskonteerimist nominaalse diskonteerimismääraga 8% 2000. aastasse. Kui diskonteerida ainult murre lugejas olevat teist komponenti (2060) saame maksutulude nüüdisväärtuse 5159 krooni.

Toimetulekutoetuste diskonteerimine toimub analoogselt:

$$\text{NPVtoimetulekutoetus} = \frac{1}{1+0,08} \times \sum_{t=1}^3 \frac{420}{(1+0,05)^t} = 10549$$

# LISA 5. KÜSITLUSE KORRALDUS

## Üldkogum ja loend

Küsitluse üldkogumi moodustasid kõik 2000. aastal aktiivse või passiivse tööpoliitika meetmetega hõlmatud isikud. Loendi<sup>39</sup> moodustamiseks kasutati Tööturuameti töötute andmebaasi. Kahjuks puudus 2002. aasta lõpuni ühtne kõiki tööhõiveameteid ja töötuid hõlmav andmebaas. Tinglikult võib TTA erinevates allüksustes peetavad töötute andmebaasid jagada kolme gruppi (vt tabel 1.):

- 1) tsentraalselt online-süsteemis peetav andmebaas, kuhu kuuluvad Tallinna linn, Tartu maakonna põhjaosa, Viljandi maakonna põhjaosa ja Ida-Viru maakonnast Jõhvi linn koos ümbritsevate valdadega. Andmed on täielikult ühilduvad, võimalik on teha ühtseid päringuid.
- 2) eraldi peetavad andmebaasid, millele on olemas tsentraalne juurdepääs päringute tegemiseks. Ei ühildu täielikult 1. grupi andmebaasiga, esineb erinevusi muutujate nimetustes ja struktuuris.
- 3) eraldi peetavad andmebaasid, millele puudub tsentraalne juurdepääs. Ei ühildu 1. ja 2. grupi andmebaasidega.

Loendi moodustamiseks oli võimalik kasutada ainult 1. ja 2. gruppi kuuluvaid andmebaase. Kuna töötute andmebaas on äärmiselt mahukas, siis otsustati piiritleda üldkogum 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 täielikult uuringusse hõlmatud. Kokku elab nimetatud piirkondades ligi 60% Eesti tööealisest rahvastikust.

Passiivsetest tööpoliitika meetmetest arvestatakse 2000. aastal abiraha saanud. Aktiivsetest meetmetest vaadati ainult tööturukoolitust, ettevõtlustoetust ja palgatoetust saanud inimesi, kuna ülejäänud teenuste osas oli TTA info puudulik.

TTA töötute andmebaas koosneb mitmest alamandmebaasist, mis on päringutes omavahel ühendatavad võtmetunnuste abil. Isikuid puudutavates andmebaasi osades on võtmetunnuseks unikaalne töötute kood. Ülevaade loendi moodustamiseks Tööturuametist tellitud andmebaasi osadest on esitatud tabelis 1.

Tabel L5.1. Loendi moodustamisel kasutatud Tööturuameti andmebaasi osad

Andmebaasi osa nimetus	Sisu	Tingimus
abiraha	Abiraha määramise algus ja lõpp, abiraha summa.	Abiraha lõppkuupäev on vahemikus 01.01.2000–31.01.2001
kursuun	Kursustele suunamise algus ja lõpp, kursuse kestus, tulemus, teoreetiliste ja praktiliste tundide arv, keel, ametiala ISCO-kood	Kursustele suunamise lõppkuupäev on vahemikus 01.01.2000–31.12.2000
straha	Tööturutoetuse määramise kuupäev, tegutsemispiirkond, loodavate töökohtade arv, tegevusala ERTAK-kood.	Toetuse määramise kuupäev on vahemikus 01.01.2000–31.12.2000
palgat	Tööturutoetuse määramise algus ja lõpp, palgasumma, riskigrupp, tegevusala ERTAK-kood	Toetuse alguskuupäev on vahemikus 01.01.2000–31.12.2000
isik	Isikuandmed: töötute kood, isikukood, nimi, aadress, kodakondsus, keel, perekonnaseis, laste arv, haridus	Ühendatud kõigi eelmiste andmebaasidega töötute koodi alusel

<sup>39</sup> Nimekirja üldkogumisse kuuluvatest isikutest.

Kõige mahukam neist oli abirahade andmebaas, sest töötud abiraha määramine toimub iga 4 nädala järel ja teatud juhtudel ka sagedamini. Abiraha määramised telliti ka 2001. aasta jaanuari kohta, eesmärgiga välja selekteerida töötud, kelle abiraha saamise periood jätkus 2001. aastal.

Kõik andmebaasid saadi TTA-st Excel-formaadis, mis seadis teatud piirangud failide suurustele. Andmed saadi teeninduspiirkondade järgi seitsmes osas:

1. Tallinn;
2. Ida-Virumaa, Tartumaa, Viljandimaa THA (nn laivõrk);
3. Elva;
4. Kiviõli;
5. Kohtla-Järve;
6. Narva;
7. Sillamäe.

Pärast saadud andmebaaside esialgset kontrolli selgus, et abirahade andmed Tallinnas ja laivõrgus sisaldavad väga vähe kirjeid võrreldes tööturu statistikaga. Ilmnes, et päringu täitmise käigus baaside 'abiraha' ja 'isik' ühendamisel, läheb enamus kirjeid kaduma. Muudetud päringuga telliti Tööturuametist Tallinna ja laivõrgu kohta eraldi abirahade andmebaas ja isikute andmebaas.

Saadud andmebaaside edasine töötlemine toimus tarkvarapaketi SAS abil mitmes etapis:

1. Andmebaasist 'abiraha' korduvate kirjete eemaldamine; nende kirjete eemaldamine, kus viimane abiraha määramine toimus jaanuaris 2001.
2. Andmebaasi 'abiraha' ühendamine baasiga 'isik'
3. Andmebaasist 'kursuun' korduvate kirjete eemaldamine.
4. Erinevate piirkondade samasisuliste andmebaaside struktuuri ja muutujate nimetuste ühtlustamine.
5. Erinevate piirkondade samade andmebaaside ühendamine.
6. Andmebaaside 'abiraha', 'kursuun', 'straha', 'palgat' kirjete ühendamine töötud koodi järgi.

Tulemuseks saadi loend, mis sisaldas 22 635 kirjet, mis oli aluseks valimi moodustamisel.

Loendi koostamise käigus ilmnnesid mitmesugused probleemid:

1. Andmebaaside Excelisse konverteerimisel oli osadele maja- ja korterinumbrite väljadele tekkinud kuupäeva formaat. Tegemist võis olla kaldkriipsu või sidekriipsuga eraldatud topeltnumbritega. Esines ka liiga suuri (kuni 5-kohalisi) maja- või korterinumbreid. Osaliselt olid need ilmselt tingitud sisestusvigadest (kaldkriipsu asemel sisestatud "7" või korruga vajutatud mitut klahvi) ja teine osa formaadi muutustest. Täielikult ei õnnestunud neid vigu parandada.
2. Mõnedes andmefailides oli kuupäeva muutujates kuu ja päev osaliselt vahetunud (päevade 01-12 korral). Kirjeldatud vea avastamine, kontrollimine ja parandamine oli võrdlemisi vaearikas ja aeganõudev.
3. Tallinnas ja laivõrgus oli aadress jaotatud mitmele väljale (maakond, omavalitsus, tänav/küla, maja number, korteri number), teiste piirkondade andmebaasides oli kõik sisestatud ühte andmevälja ja sageli puudus info haldusüksuse kohta. See raskendas andmebaaside isikuandmete ühendamist ja tekitas hiljem lisaprobleeme küsitletavate leidmisel.
4. Täielikult puudus aadress 344 kirjel, enamik neist kuulusid Elva osakonna teeninduspiirkonda. Neid kirjeid ei saanud valimi moodustamisel kasutada.



**Tabel L5.2. Tööhõiveametite ja osakondade teeninduspiirkonnad ja andmebaasid**

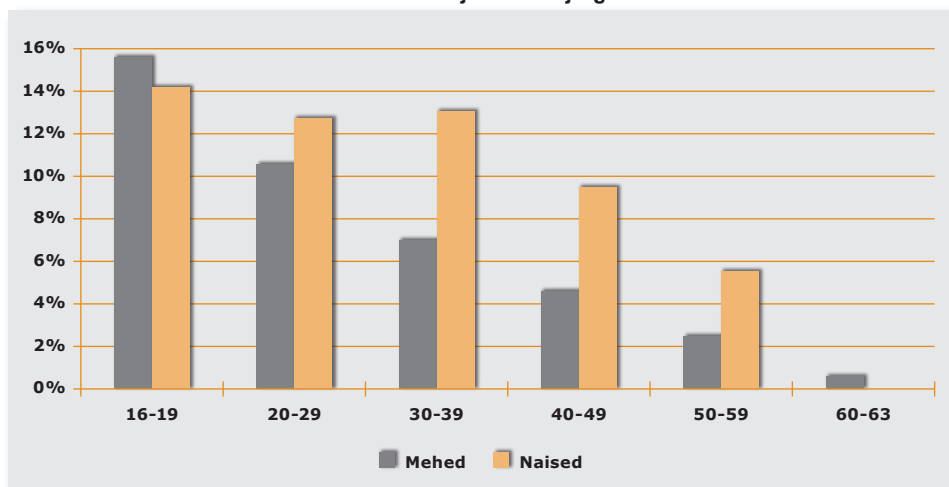
Maakond	Tööhõiveamet (THA)/ osakond/büroo	Teeninduspiirkond	Andmebaas
Harju	Tallinna THA	Tallinna linn	I
	Harjumaa THA	Kehra, Loksa linn, osa Saue ja Kernu vallast, Loksa, Kuusalu, Kose, Kõue, Anija, Aegviidu, Raasiku vald	II
	Maardu osakond	Maardu linn, Jõelähtme vald	III
	Keila osakond	Keila, Saue linn, Saue, Nissi, Vasalemma, Padise, Kernu vald	III
	Paldiski konsultatsioonipunkt	Paldiski linn	III
Hiiu	Hiiumaa THA	Hiiu maakond	II
Ida-Viru	Ida-Virumaa THA	Jõhvi linn, Tudulinna, Iisaku, Avinurme, Mäetaguse, Lohusuu, Illuka, Toila, Kohtla, Alajõe, Jõhvi vald	I
	Kohtla-Järve osakond	Kohtla-Järve linn, Kohtla-Nõmme, Somp, Ahtme, Kukruse, Oru linnaosa	II
	Kiviõli osakond	Lüganuse, Maidla, Aseri, Sonda, Püssi, Kiviõli linn	II
	Narva osakond	Narva linn, Narva – Jõesuu	II
	Sillamäe osakond	Sillamäe linn, Sirgala, Vaivara, Viivikonna vald	II
Jõgeva	Jõgevamaa THA	Jõgeva linn, Jõgeva, Tabivere, Puurmani, Palamuse, Torma, Pala, Saare vald	II
	Mustvee konsultatsioonibüroo	Mustvee linn, Raja vald	III
	Põltsamaa konsultatsioonibüroo	Põltsamaa linn, Põltsamaa, Pajusi vald	III
Järva	Järvamaa THA	Paide linn, Albu, Ambla, Järva-Jaani, Imavere, Kareda, Koeru, Koigi, Paide, Lehtse, Roosna-Alliku, Väätsa vald	II
	Türi büroo	Türi linn, Türi, Kabala, Oisu vald	III
Lääne	Läänemaa THA	Haapsalu linn, Kullamaa, Noarootsi, Nõva, Oru, Ridala, Risti, Taebla, Vormsi vald	II
	Lihula konsultatsioonipunkt	Lihula linn ja vald, Hanila, Martna vald	III
Lääne-Viru	Lääne-Virumaa THA	Rakvere, Kunda, Tapa linn, Vinni, Rakvere, Sõmeru, Haljala, Rägavere, Võsu, Viru-Nigula, Vihula, Kadrina, Saksi vald	II
	Väike-Maarja osakond	Väike-Maarja, Avanduse, Laekvere, Rakke vald, Tamsalu linn ja vald	III
Põlva	Põlvamaa THA	Põlva linn, Põlva, Laheda, Mooste, Ahja, Kanepi, Orava vald	II
	Räpina osakond	Räpina linn ja vald, osa Mikitamäe vallast	III
Pärnu	Pärnumaa THA	Pärnu maakond	II
Rapla	Raplamaa THA	Rapla linn, Kohila ja Järvakandi alev, Rapla, Raikküla, Kohila, Kaiu, Juuru, Kehtna, Kärü vald	II
	Märjamaa büroo	Märjamaa alev ja vald, Vigala, Loodna vald	III
Saare	Saaremaa THA	Kuressaare linn, Torgu, Kuressaare, Salme, Lümända, Kihelkonna, Kärla, Pihlta, Leisi, Mustjala, Valjala, Kaarma vald	II
	Orissaare konsultatsiooni büroo	Orissaare, Muhu, Põide, Laimjala vald	III
Tartu	Tartumaa THA	Tartu maakond v.a. Elva osakonna teeninduspiirkond	I
	Elva osakond	Elva linn, Konguta, Rõngu, Rannu, Nõo vald	II
Valga	Valgamaa THA	Valga linn, Karula, Hummuli, Sangaste, Puka, Taheva, Tõlliste, Oru vald	II
	Otepää konsultatsioonipunkt	Otepää linn, Pühajärve, Palupera vald	III
	Tõrva konsultatsioonipunkt	Tõrva linn, Helme, Põdrala vald	III
Viljandi	Viljandimaa THA	Viljandi, Suure-Jaani, Võhma linn, Kolga-Jaani, Kõo, Kõpu, Olustvere, Pärsti, Saarepeedi, Suure-Jaani, Tarvastu, Vastsemõisa vald	I
	Abja-Paluoja büroo	Abja-Paluoja, Karksi-Nuia, Mõisaküla linn, Abja, Halliste, Polli vald	III
Võru	Võrumaa THA	Võru linn, Võru, Rõuge, Lasva, Haanja, Varstu, Mõniste, Sõmerpalu, Misso, Meremäe, Vastseliina vald	II
	Antsla büroo	Antsla linn, Antsla, Urvaste vald	III

## Valim

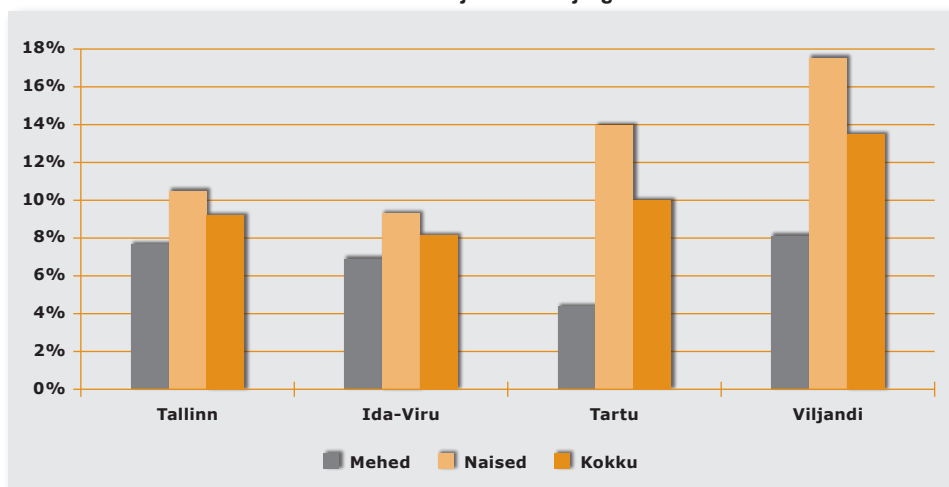
Valimi moodustamise aluseks oli uuringu eesmärk võrrelda aktiivsete tööturumeetmetega hõlmatud inimeste järgnevat tööturukäitumist nendega, kes said 2000. aastal vaid töötü abiraha. Aktiivsetest tööturumeetmetest moodustas kõige suurema osa tööturukoolitus, milles osales 1968 inimest. Tööturutoetust sai 153 inimest. Valimi suuruseks oli 3024 inimest, kellest 1013 osales aktiivsetes tööturumeetmetes ja 2011 moodustasid võrdlusgrupi, kes olid hõlmatud ainult passiivsete meetmetega. Tööturutoetust saanutest võeti kõik inimesed valimisse, tööturukoolituses osalenutest lülitati süstemaatilise valiku teel valimisse 860 inimest (44%).

Võrdlusgrupi moodustamisel järgiti koolitusel osalenute elukohta ja soo-vanuserühma, mis erines tunduvalt vastavast jaotusest abiraha saajate hulgas. Enamikus vanuserühmades olid naised tunduvalt aktiivsemad koolitusel osalejad kui mehed. Tunduvalt langes koolitusel osalemise aktiivsus 40-aastaste ja vanemate seas (vt joonis 1.).

Joonis L5.1. Tööturukoolitusest osavõtt soo ja vanuse järgi



Joonis L5.2. Tööturukoolitusest osavõtt soo ja elukoha järgi



Tööturutoetust saanutest võeti kõik inimesed valimisse, tööturukoolituses osalenutest lülitati süstemaatilise valiku teel valimisse 860 inimest (44% ainult koolitusel käinutest). Võrdlusgrupi moodustamisel järgiti koolitusel osalenute elukohta ja soo-vanusjaotust, mis erines tunduvalt vastavast jaotusest abiraha saajate hulgas. Selleks jaotati töötü abiraha saajad elukoha, soo ja vanuse järgi 8 kihti järgmiselt:

Tabel L5.3. Abiraha saanud isikute jagamine kihtidesse

Kihi nr	Elukoht	Sugu	Vanus	Kaasamis-töenäosus, %	Arv üldkogumis	Arv valimis
1	Tallinn ja Ida-Viru maakond	N	alla 40	12,8	5262	674
2	Tallinn ja Ida-Viru maakond	N	40 ja vanemad	8,1	3976	324
3	Tallinn ja Ida-Viru maakond	M	alla 40	11,0	4535	498
4	Tallinn ja Ida-Viru maakond	M	40 ja vanemad	3,6	3425	122
5	Tartu ja Viljandi maakond	N	alla 40	22,3	1037	231
6	Tartu ja Viljandi maakond	N	40 ja vanemad	11,8	660	78
7	Tartu ja Viljandi maakond	M	alla 40	8,8	661	58
8	Tartu ja Viljandi maakond	M	40 ja vanemad	4,2	614	26

Igas kihis rakendati erinevaid kaasamistöenäosusi. Aktiivsemalt osalesid koolituses Lõuna-Eestis elavad alla 40-aastased naised, kellest on valimisse võetud iga neljas. Väikseim valimisse sattumise töenäosus oli 40-aastastel ja vanematel meestel.

## Küsitlus ja andmete töötlemine

Küsitluse välitööd viis läbi Statistikaameti küsitulejate võrgu osakond. Enne välitööde algust viidi läbi küsitulejate ankeedipõhine õpe, mis toimus kahes etapis. Esmalt tehti Tallinnas üks õppepäev küsitlusvõrgu piirkondade koordinaatoritele ja seejärel viis iga koordinaator oma piirkonnas läbi küsitulejate õppe. Õppepäeval selgitati, mis on uuringu eesmärgid, keda küsitletakse, milline on välitööde korraldus ja tutvuti põhjalikult ankeediga. Õppepäeva lõpus lahendati praktilisi ülesandeid.

Küsitluse välitöodes osales kokku 44 küsitulejat (20 Tallinnas, 11 Ida-Viru maakonnas, 7 Tartu maakonnas ja 6 Viljandi maakonnas)

Küsitluse välitööd viidi läbi ajavahemikul 21. august - 30. september 2002. Küsitleti ainult valimisse sattunud isikuid. Küsitletavaid otsiti uuringuga hõlmatud neljast piirkonnast (Ida-Viru, Tartu, Viljandi maakond ja Tallinna linn). Kui küsitlav oli kolinud väljapoole neid piirkondi, loeti see valimi veaks. Küsitletavat ei otsitud, kui ta oli ära sõitnud ja ei pöördunud tagasi enne küsitlusperioodi lõppu või kui küsitlav viibis kinnipidamisasutuses.

Valimi veaks loeti:

- 1) isik oli kolinud alaliselt elama väljapoole Eestit või väljapoole uuringuga hõlmatud piirkondi;
- 2) isik oli surnud;
- 3) isik esines valimis mitmekordselt.

Vastavalt isikuandmete kaitse seadusele võeti igalt küsitletavalt kirjalik nõusolek andmete kasutamiseks käesolevas uuringus. Selleks kirjutas küsitlav oma nime Tööturuametist välja antud blanketile ja kinnitas nõusolekut allkirjaga. Nõusolekukirjale allakirjutamisest keeldunud isikuid ei küsitletud.

Enne välitööde algust kontrollisid koordinaatorid saadud valimi nimekirju. Kontrollimisel ilmnnes suur hulk problemaatilisi aadresse. Osaliselt oli võimalik, kasutades lisainformatsiooni elanike registrist, ebakorrektsid aadresse parandada (vt tabel 3.).

Tabel L5.4. **Aadresside kontrolli tulemused piirkonna järgi**

	Tallinn	Ida-Viru	Tartu	Viljandi	Kokku
Esialgne valim	1611	793	380	240	3024
Valimi täpsustamine					
Aadress nõuetekohane	1350	687	335	159	2531
Valimi viga (respondendi aadress väljaspool uuringu välitööde piirkonda)	5	1			6
Valimi aadress ebatäpne (aadressis sisalduvad andmed ei ole piisavad respondendi otsimiseks/leidmiseks)	35	1	20		56
Elukoha muutus (respondent on vahetanud elukohta mõnest teisest uuringupiirkonnast)	2		1		3
Aadress täpsustatud kohalikus elanikeregistris enne välitööde alustamist	221	101	25	81	428
Valim pärast täpsustamist	1613	790	381	240	3024

Küsitlusest võttis osa 1839 (61%) valimisse sattunud isikutest. Kõige suurem oli osalemine Viljandi maakonnas ja madalaim Tallinna linnas. Küsitlusvõrgu hinnangul oli suure väljalangevuse põhjusteks Tallinnas ja Tartu maakonnas valimi aluse (so Tööturuametist saadud andmestiku) madal kvaliteet ja küsitletavate soovimatus koostööd teha. Pikaajalised töötud on sageli riigi poliitikas pettunud ja ei soovi uuringutes osaleda.

Tabel L5.5. **Küsitluse tulemus piirkonna järgi**

Piirkond	Küsitlusele vastas		Küsitlusele ei vastanud	
	arv	%	arv	%
Tallinn	778	48,2	842	52,2
Ida-Viru	618	78,2	167	21,1
Tartu	247	64,8	133	34,9
Viljandi	196	81,7	43	17,9
<b>Kokku</b>	<b>1839</b>	<b>60,8</b>	<b>1185</b>	<b>39,2</b>

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

Tabel L5.6. **Väljalangemise põhjused**

Põhjus	Arv	%
Respondent pole elanud antud aadressil	146	12,3
Respondent pole kättesaadav	293	24,7
Lahkunud valimijärgselt aadressilt, uus elukoht teadmata	227	19,2
Valimi aadress ebatäpne	19	1,6
Kolinud väljapoole välitööde piirkonda Eestis	52	4,4
Kolinud alaliselt välismaale	72	6,1
Respondent surnud	24	2,0
Valimi viga (respondendi aadress väljaspool uuringu välitööde piirkonda)	6	0,5
Keeldumine	223	18,8
Välitööde perioodil ära	98	8,3
Muu	25	2,1
<b>Kokku</b>	<b>1185</b>	<b>100,0</b>

Andmete sisestamiseks oli ette valmistatud sisestusprogramm BLAISE süsteemis. Sisestamise käigus kontrolliti jooksvalt ankeedis ilmnenuid veade ja vasturääkivused andmetes.

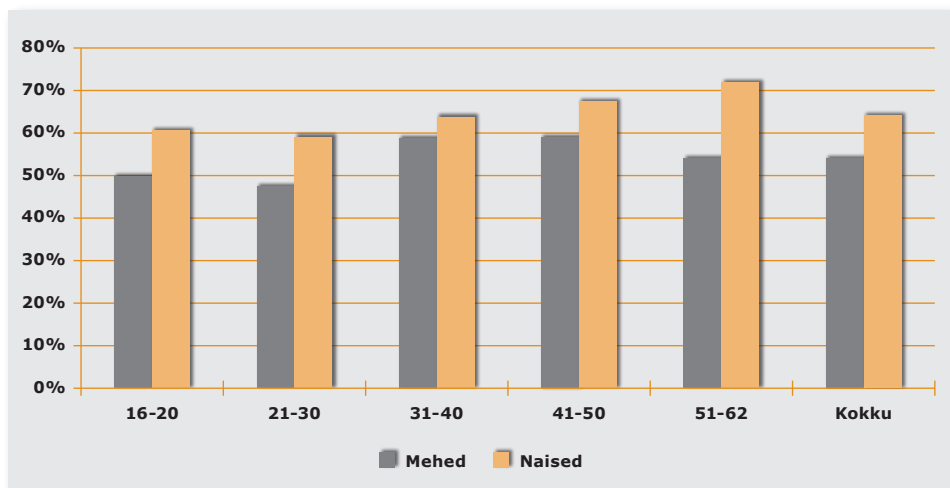
Vigade parandamiseks võtsid sisestajad kontakti ankeedi täitnud küsitajega. Vajadusel pöördus küsitaja täpsustuste tegemiseks uuesti küsitatava poole.

Pärast kõigi andmete sisestamist kontrolliti andmebaasi veel põhjalikult programmpaketi SAS abil ja võrreldi TTA-st saadud andmebaasiga. Koostöös sisestajate ja küsitajatega õnnestus kõik leitud vead parandada.

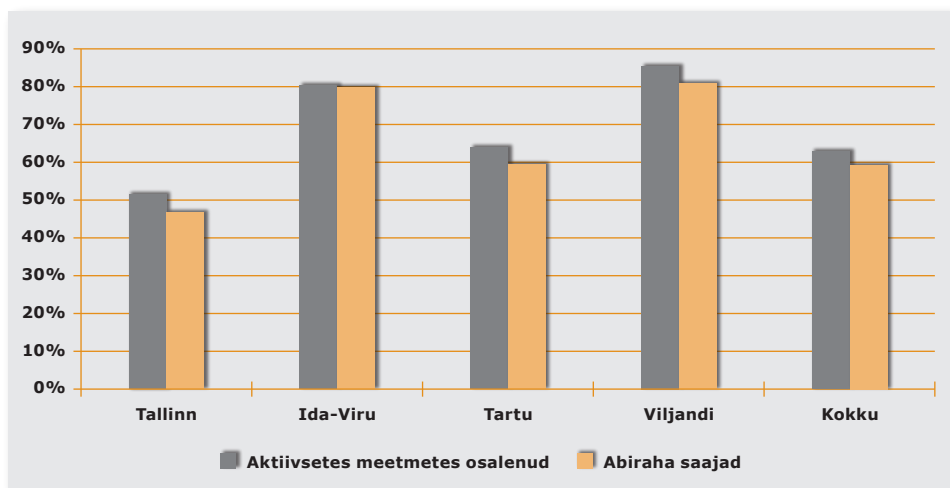
### Kadu, kao kompenseerimine

Kao määr käesolevas uuringus oli suhteliselt kõrge (39%). Oluline on analüüsida vastanute ja kao jaotust teadaolevate tunnuste järgi ja leida sobivad meetodid kao kompenseerimiseks, et vältida nihkeid hinnangutes. Järgnevatel joonistel on võrreldud vastamismäärasid soo, vanusegrupi, elukoha ja aktiivsetes meetmetes osalemise järgi.

Joonis L5.3. Vastamismäärad soo ja vanusegrupi järgi



Joonis L5.4. Vastamismäärad elukoha ja aktiivsetes meetmetes osalemise järgi



Naiste vastamismäär on meeste omast 10 protsendipunkti võrra kõrgem, kuni 30-aastaste vastamisaktiivsus oli madalam (mehed ja naised kokku 54%), üle 30-aastaste puhul oli vastamismäär vahemikus 60-64%. Väga suures vahemikus varieerus vastamisaktiivsus elukoha järgi, ulatudes 47%-st Tallinnas kuni 82%-ni Viljandi maakonnas. Uuringu põhi-eesmärgiks oli aktiivsete ja passiivsete meetmete võrdlemine. Sellepärast on väga oluline uurida, kas vastamisaktiivsus sõltus neist tunnustest. Joonis 4 näitab, et aktiivsetes meetmetes osalenute vastamismäär oli pisut kõrgem (3,6 protsendipunkti). Siiski võib öelda, et olulist erinevust vastamismäärades nende kahe grupi vahel polnud ja seega ei teki kao tõttu olulisi nihkeid hinnangutes.

Kao kompenseerimiseks moodustati kaogrupid, mis langesid kokku valimi võtmiseks moodustatud kihidega. Igas kao grupis arutati kao kaal, mis on vastamismäära pöördväärtus antud grupis.

Tabel L5.7. **Kao kompenseerimine**

Abiraha saajad						
Kihi nr	Elukoht	Sugu	Vanus	Arv valimis	Vastajate arv	Kao kaal
1	Tallinn ja Ida-Viru maakond	Naised	alla 40	674	385	1,7506
2	Tallinn ja Ida-Viru maakond	Naised	40 ja vanemad	324	219	1,4795
3	Tallinn ja Ida-Viru maakond	Mehed	alla 40	498	253	1,9684
4	Tallinn ja Ida-Viru maakond	Mehed	40 ja vanemad	122	70	1,7429
5	Tartu ja Viljandi maakond	Naised	alla 40	231	167	1,3832
6	Tartu ja Viljandi maakond	Naised	40 ja vanemad	78	59	1,3220
7	Tartu ja Viljandi maakond	Mehed	alla 40	58	34	1,7059
8	Tartu ja Viljandi maakond	Mehed	40 ja vanemad	26	15	1,7333
Aktiivsetes meetmetes osalejad						
Kihi nr	Meede			Arv valimis	Vastajate arv	Kao kaal
9	Tööturutoetus			153	97	1,5773
10	Tööturukoolitus			860	540	1,5926

Esialgse valimi kaalu (kaasamistõenäosuse pöördväärtus) ja leitud kao kaalu korrutamisel saadi lõplikud kaalud igale küsitletud isikule, mida kasutati edaspidi uuringu tulemuste arvutamisel.

# SUMMARY

## Evaluation of the Active Labour Market Policy in Estonia

Both the European Employment Guidelines and the OECD Jobs Strategy emphasise the importance of active labour market policy (ALMP) in reducing unemployment. The experience of different countries has, however, shown that designing an effective ALMP is a complicated task and implemented programmes are not always effective. It is therefore important to monitor regularly the effectiveness of ALMP-s and to adjust programmes according to these results.

The effectiveness of such programmes has long been evaluated in the USA. In Europe the issue has gained increasing importance since the 1990s. To date there are relatively few studies carried out on the effectiveness of the ALMP in the Central and Eastern Europe, owing primarily to the lack of qualitative data. Prior to this current study there had been no ALMP evaluation in Estonia.

### The aim and structure of the study

The aim of the current study is to evaluate the effectiveness of ALMP in Estonia by using statistical and econometric methods. The effectiveness of such ALMP measures as labour market training, subsidy to employers for employing less competitive persons<sup>40</sup> and subsidy to employees for starting their own business<sup>41</sup> is evaluated. Additionally, the paper will discuss briefly different methods for evaluating the effectiveness of programmes, and experiences with ALMP in other countries.

The study consists of four chapters. The first chapter looks at active labour market policy in OECD countries and in the European Union. The second chapter gives an overview of different evaluation techniques, and summarizes the results of empirical studies conducted in OECD countries and transition countries of Central and Eastern Europe. The third chapter analyses the development of ALMP-s in Estonia. The fourth chapter evaluates the effectiveness of ALMP-s in Estonia by using statistical and econometric methods, cost-benefit analysis and self-evaluations of surveyed people. At the end of the paper there is a summary of main conclusions, and suggestions to policy makers drawn from the findings of the study.

### Background

The main ALMP programmes in Estonia are labour market training, subsidy to employers for employing less competitive people, subsidy to unemployed persons to start their own business, and community work. ALMP programmes also include job search assistance, employment mediation and vocational counselling.

Compared to the European Union, other OECD countries and Central and Eastern European transition countries, the spending on ALMP has been very low in Estonia - reaching only 0.08% of GDP since 1998. Only 27% of the total labour market policy expenditure is spent on ALMP, the rest of it is used for paying unemployment benefits. The OECD countries and the Member States of the EU, in comparison, have spent nearly 1% of GDP on financing ALMP.

---

<sup>40</sup> Later referred to as subsidy to employer.

<sup>41</sup> Later referred to as start-up grant.

Throughout the years the most important ALMP measure, from the point of view of cost and participants, has been labour market training, which in 2002, for example, attracted 90% of all the participants in ALMP measures. According to the number of participants the next measure in 2002 was community work (4.1%), then start-up grants (3.4%) and finally subsidy to employers (1.9%). Thus we can see that in Estonia ALMP is primarily focused on labour market training.

The number of participants in ALMP programmes has declined in recent years. In 1995, there were more than 16,000 people taking part in different programmes, while by 2002 the number had shrunk to 11,000. One of the reasons for the decline is that the price of labour market training, which is the main ALMP measure in Estonia, has increased faster than the funds provided for organising the training. In addition, since 2001 community work has no longer been financed from the state budget, as a result of which the number of people participating in the given measure fell from 4,177 in 2000 to 125 people in 2001, and reached 453 people in 2002. In total, 22.9% of registered unemployed and 16.5% of Labour Force Survey unemployed took part in ALMP measures in 2002.

## **Data**

The paper uses the data from a survey conducted in autumn 2002. This survey consisted of interviewing people who had in 2002 participated either in active (labour market training, start-up grant, subsidy to employer) or passive (unemployment benefit) labour market policy measures, and ascertaining their labour market activities since January 2000 until September 2002.

The target population of the survey was everybody who was involved in active or passive labour market measures in 2000. The frame<sup>41</sup> was formed on the basis of the Labour Market Board database of unemployed persons. Due to technical reasons, the targeted population had to be restricted to four regions best covered by the databases: the city of Tallinn, and the counties of Ida-Viru, Tartu, and Viljandi. The survey covered 80% of Viljandi county and 100% of other regions.

Almost 60% of all working and unemployed population of Estonia live in the above-mentioned regions, with 68% of first time registered unemployed, 60% of unemployment benefit receivers, 53% of participants of labour market training, and 87% of employment subsidy receivers (the unemployed) coming from these regions in 2000. The regions represent high rate unemployment areas (Ida-Viru), medium rate unemployment areas (Viljandi) and low rate unemployment areas such as Tartu county and city of Tallinn, with the labour market of the latter differing significantly from that of the rest of Estonia. Thus, the survey covers more than half of the registered unemployed in Estonia and the regions with sufficiently varying labour market situations, which allows the generalisation of its outcomes on the whole of Estonia.

Queries in the Labour Market Board's databases resulted in 22,635 entries for people who had been involved in active measures or received an unemployment benefit in 2000. This became the basis of the sample. 2,121 people on the frame took part in ALMP measures: 1,968 people received labour market training and 158 received an employment subsidy. The rest of the people on the frame received only an unemployment benefit.

The sample was formed with the aim of comparing the later labour market status of people participating in ALMP measures and those not participating in them. The sample consisted of 3,024 people chosen from the frame (see the table below), out of which 1,013

---

<sup>41</sup> List of persons belonging to the targeted population, based on the Labour Market Board database of the unemployed.



participated in active measures and 2,011 formed a control group involved only in passive measures. The sample contained all the recipients of employment subsidy (153) and 860 systematically sampled participants (44%) in labour market training. The larger control group was chosen in order to ensure the inclusion of people similar to those participating in active measures. The sex and age division of the participants in training, which is the main active measure, differs considerably from that of unemployment benefit receivers. It was therefore decided to improve comparison by forming the control group according to the place of residence, sex and age division of those participating in training. For this purpose the unemployment benefit recipients were divided into 8 strata according to their place of residence, sex and age. In every stratum a different inclusion probability was used. The most active participants in training were women under 40 living in Southern Estonia, out of whom one in four was included in the sample. Men aged 40 and older had the smallest inclusion probability rate.

### Sample construction

	Population of registered unemployed in 2002	Sample drawn	Interviewed	Response rate
Received ALMP – treated	2,121	1,013	637	63%
labour market training	1,968	860	540	
start-up grants	101	101	64	
subsidy to employer	52	52	33	
Received unemployment benefits only – controls	20,170	2,011	1,202	60%
Total	22,292	3,024	1,839	61%

1,839 (61%) people from the sample took part in the survey. The highest participation rate was in Viljandi county (81.7%) and the lowest in city of Tallinn (52.2%). The response rate was 78.2% in Ida-Virumaa and 64.8% in Tartu county. One third of drop-outs were due to incorrect survey addresses, indicating the low quality of the Labour Market Board's database. A quarter was due to having no success in contacting the recipients, despite repeated visits. Refusals played also an important role (19%), indicating the unwillingness to cooperate. The unemployed are often disappointed in public policy and do not wish to participate in surveys.

### Evaluation methodology

To evaluate the effectiveness of ALMP programmes, micro level analysis was used. The analysis was based on the non-experimental approach of programme evaluation. The parameter of interest is the mean effect of treatment on the treated population. The mean effect is measured as the difference between the outcomes of participants and comparable non-participants, who serve as a control group.

To evaluate the effectiveness of ALMP-s:

- 1) Employment probability and average wages of ALMP participants and non-participants are compared, regardless of differences in socio-economic factors;
- 2) Employment probability and average wages of ALMP participants and non-participants are compared, taking into account the differences in socio-demographic factors by using linear regression model;
- 3) Employment probability and average wages of ALMP participants and non-participants are compared, using statistical matching of pairs where for each programme participant a similar person from non-participant group

is found. One-to-one matching with replacement is used, where propensity score is found using a logistic regression in such a way that the main observed socio-demographic characteristics are balanced in the treated and non-treated samples;

- 4) Cost-benefit analysis of training using the evaluation results is conducted;
- 5) Self-evaluations of the participants are analysed.

## Results

Different quantitative methods used for analysis showed that simple methods (simple comparison of participants and the control group), which do not take into account differences between participants and non-participants in active measures, overestimate the effect of active measures on the working probability. However, the outcomes of linear regression analysis and statistical matching also support the evidence of the effectiveness of ALMP in Estonia:

- One year after completing the training the participants have approximately 7% higher working probability and in two years time approximately 15% higher working probability than those not participating. The results did not change when the control group was formed of only those people who were interested in participation in training but failed to do so;
- Recipients of start-up grants have nearly two years later about 25% higher working probability;
- There is also a positive effect from subsidies to employers, but scarce data does not allow an exact evaluation. Based on the above-mentioned analysis the magnitude could be in the area of 20%;
- The sample is too small for drawing definite conclusions regarding different target groups. The outcomes indicate that ALMP programmes are most beneficial to women of Estonian nationality, older people and those who have secondary or up to primary education;
- Participation in active measures does not have an effect on later wages on condition of being employed.

Cost-benefit analysis of labour market training based on administrative cost data and magnitudes of the effect, indicated positive overall effect on the society as a whole. If the participation in training increases the effect on working probability by at least 5%, and this lasts at least for two years, then the cost-benefit ratio is 3 i.e. every invested kroon will return three kroons.

Self-evaluations by programme participants supported the evidence gained through quantitative methods. According to participants' evaluations, both participation in labour market training and provision of a subsidy to employer, increase the participants employment probability. All professions indicated that courses improved their prospects for finding a job.

According to the participants the main reasons for why participation in courses did not improve prospects for finding a job were lack of jobs, inadequacy of courses, or shortage of practical training. Such responses indicate that training on its own is not sufficient if there is a lack of demand for labour in the area. Thus, in parallel with training it is necessary to use other economic policy mechanisms aimed directly at supporting the creation of jobs. In addition, the evaluations by participants show that a large number of participants in training are not satisfied with the quality and shortage of practical training.

Nearly one fifth of participants had to have a guarantee that they were to be offered a job after the training in order to qualify for it in the first place and nearly 9% of non-participants stated this as a reason for not entering training. This means that in employment services there is at least partial “creaming-off” of more active unemployed people for labour market training. This indicates that the access to ALMP is restricted to some groups of unemployed. However, the exclusion of those people who were required to have a guarantee for a job from the treatment group did not change the main results of the statistical and econometric analysis.

On half of the occasions the main reason for not participating in courses was that the courses were not made available. This outcome indicates that the demand for training is higher than the supply. Thus, it can be said that non-participants were interested in training, and that the analysis has, in addition to socio-demographic characteristics, partially taken into account also motivation.

When we compare the outcomes of the present study to those conducted in other transition countries, we can say that the outcomes are relatively similar. The effect of training is very similar to that found in Czech Republic, Poland, Hungary and Bulgaria.

## **Recommendations**

Based on the study, the authors presented detailed recommendations, which are summarised below:

1. Extension of ALMP-s and their better targeting according to the needs of employers, labour market and the unemployed;
2. Introduction of a regular evaluation and monitoring system for active labour market policy programmes;
3. Developing further relevant public registries and introducing the possibility of combined use of registers of the National Labour Market Board and the National Social Insurance Board to evaluate the medium and long-term effectiveness of ALMP-s.

## AUTORITEST



**REELIKA LEETMAA** on Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS töö- ja sotsiaalpoliitika programmidirektor ja käesoleva uurimisprogrammi juht. Ta on omandanud magistrikraadi majandusteaduses Odense Ülikoolis Taanis ja jätkab õpinguid Tartu Ülikooli doktorantuuris. Varem töötas Sotsiaalministeeriumis nõunikuna tööturu küsimustes. Reelika Leetmaa on Vabariigi Valitsust nõustava Sotsiaalmajandusnõukogu liige.



**ANDRES VÕRK** on Tartu Ülikooli majandusteaduskonna doktorant ja teadur ning töötab analüütikuna Poliitikauuringute Keskuses PRAXIS. Lõpetanud Tartu Ülikooli majandusteaduskonna majanduse modelleerimise eriala ja omandanud samas magistrikraadi. Täiendanud end mitmetel rahvusvahelistel kursustel ökonomeetria ja töö-ökonoomika valdkonnas (Norras, Rootsis, Taanis, Soomes, Saksamaal).



**RAUL EAMETS** on Tartu Ülikooli majandusteooria õppetooli dotsent. Lõpetanud Tartu Ülikooli õigusteaduskonna ja omandanud samas magistri- ja doktorikraadi majandusteaduses. Täiendanud ennast Suurbritannias, Saksamaal ja Taanis. Osalenud paljudel rahvusvahelistel konverentsidel ning avaldanud üle 30 tööturualase teaduspublikatsiooni nii Eestis kui ka välismaal.



**KAJA SÕSTRA** on Soome Statistikeskuse spetsialist ja Tartu Ülikooli matemaatilise statistika instituudi doktorant. Lõpetanud Tallinna Tehnikaülikooli automaatikateaduskonna. Täiendanud ennast Euroopa statistikute täienduskursustel Southamptonis (Suurbritannia), Libourne'is (Prantsusmaa), Budapestis (Ungari) ja Tööturustatistika büroo (Bureau Labor Statistics) kursustel Washingtonis (USA). On töötanud Statistikaametis tööhõivestatistika sektori ja regionaalstatistika sektori peaspetsialistina.