

Mobiilsustoetuse tulemuslikkuse ja mõju hindamine

Uringuaruanne



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

2019

Uuringu on tellinud Sotsiaalministeerium. Uuringut rahastati Euroopa Sotsiaalfondist 2014-2020.13.01.16-0009 „Sotsiaalministeerium tehniline abi“.

Autorid

Kirsti Melesk

Kaupo Koppel

Merilen Laurimäe

Aleksandr Michelson

Selle töö valmimisse on andnud olulise panuse ka

Helleka Koppel ja Jaanika Jaanits Rakendusliku Antropoloogia Keskusest, Eesti Töötukassa eksperdid nii keskkontorist kui ka maakondlikest osakondadest ning kõik intervjuudes osalenud inimesed, kes jagasid oma mobiilsustoetuse kasutamise kogemusi.

Poliitikauuringute Keskus Praxis on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

praxis
mõttekoda

Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tartu mnt 50, V korrus

10115 Tallinn

tel 640 8000

www.praxis.ee

praxis@praxis.ee

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Melesk, Kirsti; Koppel, Kaupo; Laurimäe, Merilen; Michelson, Aleksandr. 2019. Mobiilsustoetuse tulemuslikkuse ja mõju hindamine. Uuringuaruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Sisukord

1. Hindamise eesmärk ja raamistik.....	4
2. Mobiilsustoetuse asjakohasus.....	6
2.1. Miks on mobiilsustoetust vaja?	6
2.2. Kellel on mobiilsustoetust vaja?	11
2.3. Kuidas vastab mobiilsustoetus sihtrühma vajadustele?	26
3. Mobiilsustoetuse tulemuslikkus ja mõju.....	35
4. Mobiilsustoetuse kulutõhusus	44
5. Põhisõnumid	47
Lisa. Metoodika.....	51

1. Hindamise eesmärk ja raamistik

Uuringu keskmeks on **mobiilsustoetus**¹, mida Eesti Töötukassa maksab sõidukulude hüvitamiseks kodunt kaugel töötavatele inimestele. See on mõeldud vähemalt kuus kuud töötanud inimeste tööesõidukulude hüvitamiseks juhul, kui töökoht asub elukohast vähemalt 30 km kaugusel. Mobiilsustoetuse summa sõltub elu- ja töökohta vahelisest kaugusest. Toetuse suurus on 0,1 eurot kilomeetri kohta ja kuni 200 eurot kalendrikuus.

Mobiilsustoetust sai taotleda ajavahemikul 1.1.2016–31.12.2018 ning viimased väljamaksed kestsid kuni 31. maini 2019.

Siinse hindamise eesmärk on analüüsida mobiilsustoetuse senist kasutamist, hinnata, millise mõjuga on olnud toetus selle saajatele, ning teha selle põhjal soovitusi teenuse arendamiseks või ümber kujundamiseks tulevikus, et toetada sihtrühma naasmist tööle ja osalemist tööturul. Täpsemalt on hindamise keskmeks järgmised küsimused.

1. Asjakohasus. Kas mobiilsustoetus on asjakohane, vastab sihtrühma vajadustele ja aitab kaasa nende probleemide lahendamisele, mille jaoks see kavandati?
2. Tulemuslikkus ja mõju. Millised on mobiilsustoetuse rakendamise tulemused, sh millist mõju on see avaldanud töö stabiilsusele ja kvaliteedile või geograafilisele mobiilsusele, ning kas ja millised on mobiilsustoetusega kaasnevad võimalikud negatiivsed kaasmõjud?
3. Kulutõhusus. Kui kulutõhus on mobiilsustoetuse teenus (milline on kulude ja tulude suhe) ning kas samu eesmärke on võimalik saavutada alternatiivsete meetmetega tõhusamalt?

Nendele küsimustele vastamiseks on kasutatud nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid andmeallikaid. Muu hulgas on analüüsitud mobiilsustoetusega seotud dokumente (toetuse kirjeldused, seirearuanded, protseduurireeglid), intervjuueeritud on Eesti Töötukassa ja Sotsiaalministeeriumi töötajaid (kokku kuus intervjuud, sh nii töötukassa keskkontoris kui ka regionaalsetes osakondades) ning toetust saanud inimesi (kokku 15 intervjuud). Veel on analüüsitud mobiilsustoetuse kasutamist ning võrdlusrühma-põhiste analüüsimeetoditega toetuse mõju, tuginedes Eesti Töötukassa, Maksu- ja Tolliameti ning Sotsiaalkindlustusameti ühendandmetele.

Siinne uuringuaruanne annab põhjaliku ülevaate hindamise tulemustest ja aruande lisa on kirjeldatud analüüsi metoodikat. Aruandega kaasneb uuringu lühikokkuvõtte nii eesti kui ka inglise keeles.

¹ Mobiilsustoetust kaasrahastatakse Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondist tervise- ja tööministri 04.12.2014. aasta käskkirja nr 222 „Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks“ alusel meetmest „Tööturuteenused tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks“.

Uuringus kasutatavad põhiterminid

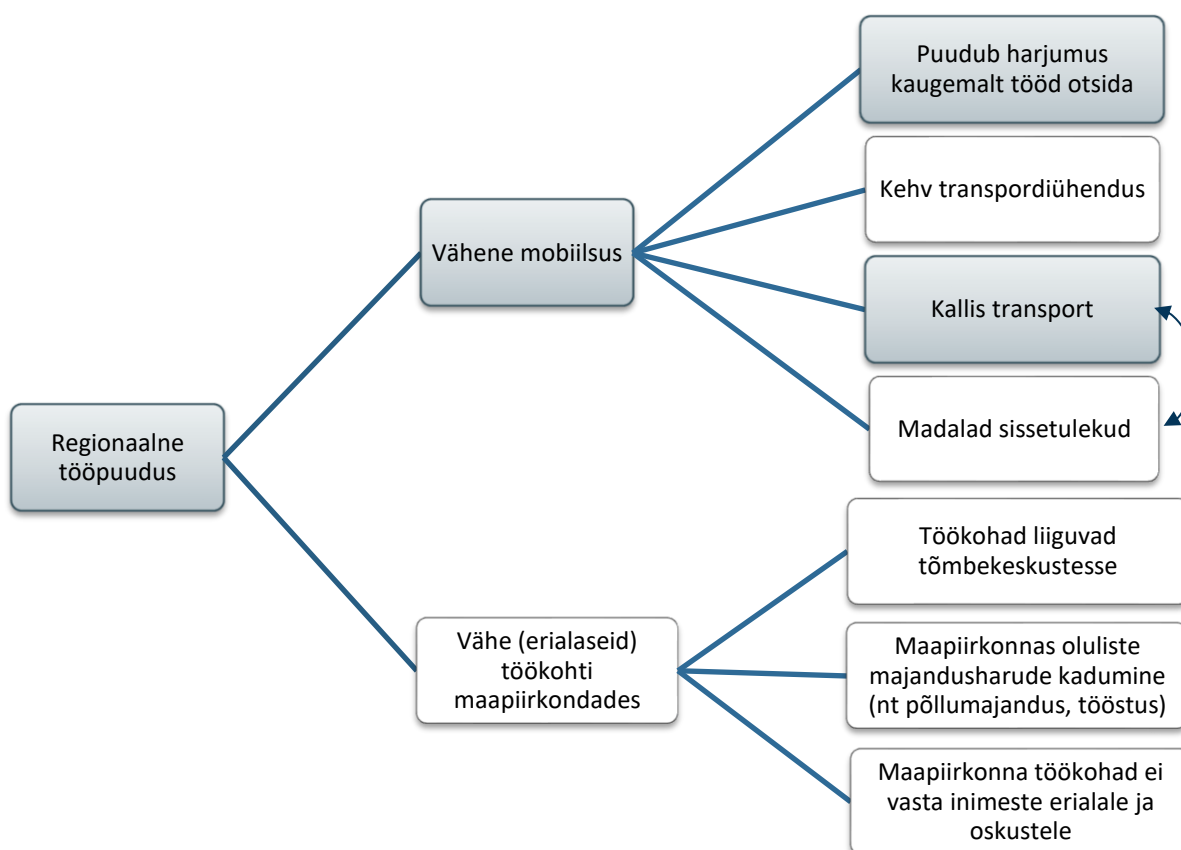
- **Toetuse saaja** – inimene, kes on saanud mobiilsustoetust vahemikus 1.1.2016–31.12.2018.
- **Keskmine töötuse järel töölerakendunu** – kõik tööle asunud inimesed (nii mobiilsustoetust saanud kui ka mittesaanud inimesed), kes on olnud vähemalt kuus kuud töötukassas töötuna arvel, olenemata nende elu- ja töökoha vahelisest kaugusest.
- **Võrdlusrühm** – mobiilsustoetusele kvalifitseerunud, kuid seda mittesaanud inimesed, st inimesed, kes töötavad, ei ole mobiilsustoetust saanud, kelle elukoht ei ole Tallinnas või selle lähiümbruses ning kelle töö- ja elukoht ei asu samas omavalitsuses (30 km tingimus).
- **Kodust kaugel töötamine** – mobiilsustoetusele kvalifitseerumise tingimuste järgi saab toetust inimene, kelle töökoha kaugus elukohast on vähemalt 30 km. Täpsemate elu- ja töökoha vahemaade puudumise tõttu on siinses uuringus seatud eeldus, et inimesed, kes ei saa toetust, kuid kvalifitseeruvad sellele, töötavad piisavalt kaugel kodust juhul, kui nende elu- ja töökoht asuvad erinevates omavalitsustes (vt täpsemalt „Lisa. Metoodika“).
- **Ekspertiintervjuu/ekspert** – selles uuringus viitame ekspertidele kui töötukassas ja sotsiaalministeeriumis intervjueeritud valdkonna ekspertidele (sh poliitika kujundajad kui ka töötute konsultandid).

2. Mobiilsustoetuse asjakohasus

2.1. Miks on mobiilsustoetust vaja?

Programmi või sekkumise lähtekoht on alati **probleemi määratlemine**. Mis on need probleemid, mille lahendamiseks on sekkumine loodud, milline on probleemi olemus ja selle ulatus? Dokumendianalüüsi² ja intervjuude põhjal on keskne tööturuprobleem, mille lahendamiseks on mobiilsustoetus mõeldud, **regionaalne tööpuudus**: maapiirkondades on tööpuudus suurem kui linnades (vt ka joonis 1).

JOONIS 1. PROBLEEMI MÄÄRATLEMINE, MILLE LAHENDAMISEKS ON MOBIILSUSTOETUS MÕELDUD



Märkus. Halliga on märgitud tegurid, mille lahendamiseks on mobiilsustoetus otseselt mõeldud.

Ühelt poolt on põhjus see, et töökohti jääb maapiirkondades aina vähemaks, need liiguvad tõmbekeskustesse ja varem maapiirkondades töökohti loonud ettevõtted (põllumajandus, tööstus)

² „Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks“ toetuse andmise tingimused (sotsiaalministri käskkiri 4.12.2014).

hakkavad kaduma. Seda omakorda võimendab asjaolu, et maapiirkonnas asuvad töökohad ei vasta inimese erialale ja kompetentsidele või ei ole sealsed töötingimused atraktiivsed, mistõttu tuleb erialase või muul viisil sobiva töö leidmiseks laiendada tööotsingu piirkonda. Viimast kinnitavad intervjuueeritud toetuse saajate kogemused: vajaduse otsida tööd kaugemalt tingib atraktiivsete töökohtade puudus kodupiirkonnas, sh madalad palgad, ebasobivad töötingimused (pikkade vahetustega või öösel töötamine) ning erialale või kogemusele mittevastav töö.

noh, vaata, Põlva-siseselt ei olegi tööd. Inimestel ei olegi tööd enam. Ainus, kui on, siis piimakombinaat võib-olla pakub [...]. Teistes ettevõtetes, kus on normaalsed palgad, ega keegi oma töölisi minema ei aja. (Toetuse saaja, Põlvamaa)

Ei olnud [kodule lähemal tööpakkumisi]. Selles mõttes, et noh jah, oli ... Aga need ei olnud mitte midagi sellist, mis oleks mind kutsunud tööle. Ma ei olnud valmis veel päris kassiiriks minema toidupoodi. (Toetuse saaja, Harjumaa)

Piirkondlik tööpuudus on seotud ka inimeste endi vähese mobiilsusega – nad ei ole valmis liikuma töökohtadele järele. Varasemates uuringutes on küsitlusandmete põhjal leitud, et umbes pooltel 15–64-aastastest uuringus osalenud töötavatest inimestest on elu- ja töökoht samas vallas ning 28% töötavad küll elukohaga võrreldes teises omavalitsuses, kuid samas maakonnas (RAKE 2011³). Üle maakonna piiride liigutakse vähe, sealhulgas on mobiilsemad just nooremad ja kõrgharidusega inimesed (RAKE 2011).

Analüüsides inimeste liikuvust mobiilpositsioneerimise põhjal, on samuti leitud, et Eestis on liikumine eelkõige maakonnakeskne: 15 maakonda joonistuvad keskustega selgelt välja, kuid üle maakonna piiride on märkimisväärset tõmbejõudu ainult Tallinnal ja Tartul (Ahas, Silm 2013)⁴.

Siinses uuringus viitavad intervjuueeritud eksperdid, et inimesed ei ole erinevatel põhjustel valmis töökohtadele järele liikuma ja tööd kodust kaugemal otsima. Samuti osutavad selle uuringu tulemused asjaolule, et kuuekuulise töötuse järel töölerakendunud inimestest umbes pooled (48%) elavad ja töötavad samas kohalikus omavalitsuses.

Ekspertiintervjuudes rõhutati, et mobiilsustoetus on mõeldud liikuvuse toetamiseks ja suurendamiseks eelkõige kahest küljest lähtudes. Esiteks puudub inimestel harjumus otsida tööd kaugemalt (tööotsingu areaal on liiga kitsas). Mobiilsustoetuse üks eesmärk on avardada inimeste mõtteviisi ja valmisolekut laiendada tööotsingu piirkonda ning motiveerida otsima tööd ka kaugemalt juhul, kui kodu lähedal sobivaid pakkumisi ei ole.

³ RAKE. 2011. Tööjõu siseriikliku mobiilsuse uuring. Tartu: Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/pendelr2nde_l6ppraport_11.11.2011.pdf

⁴ Ahas, R., Silm, S. 2013. Regionaalse pendelrände kordusuuring. Tartu: Tartu Ülikooli inimgeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool. http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%E4nde%20kordusuuring_3.pdf.

[Mobiilsustoetuse eesmärk on] põhimõtteliselt teha inimesed liikuvamaks, nende [...] nõõ mindset, et kuskohas on mõistlik tööl käia. Et [...] kui ta on ühe korra seda juba proovinud ja teinud, siis võib-olla talle hakkab tunduma, et see ei olegi tegelikult nii keeruline, et siis [...] ta järgmine kord võib-olla vaatab juba natukene avarama pilguga, et kust kohast võiks ... mis töökoht võiks okei olla. (Ekspert)

...me Eesti inimene [...] selline põhjamine inimene on ju kodukeskne ka, et kui ma elan ikkagi oma piirkonnas, siis ma ikkagi tahaks tööl ka käia siin oma piirkonnas. Et kindlasti see toetus aitab inimesele sellist kindlust kaasa anda. (Ekspert)

Teiseks on kaugemal töötamisele kaalukas takistus suured transpordikulud, mis on eriti päevakorral vähese sissetulekuga töötutel ja madalapalgalistel inimestel. Et maapiirkondades on sissetulekud tihtipeale madalad, peaks mobiilsustoetus andma tugeva tõuke sellele, et suureneks valmisolek otsida tööd kodunt kaugemalt.

Ka siinses uuringus intervjueritud mobiilsustoetuse saajad kinnitasid, et transpordikulud ja nende suhe töö eest saadavasse tasusse on oluline otsustuskoht. Näiteks on toetuse saajate seas neid, kes peavad sobiva töö korral mõistlikuks ka pikemat vahemaad eeldusel, et transport on korraldatud sujuvalt (nt isikliku auto kasutamise võimalus, ühenduse kiirus, tööandja hüvitatud transport, võimalus ühendada pikem sõit ajutise elamisvõimalusega töökohta läheduses). Seega, isegi kui inimene on valmis minema tööle kodust kaugemal, muutuvad tähtsaks ka transpordi aja- ja rahakulu.

Tuleb silmas pidada, et inimese kulutusi transpordile mõjutavad teisedki meetmed, sh tasuta ühistransport, soodustused transpordi hinnale (sh tööandja pakutavad hüvitised) ja vähenenud töövõimega inimeste töölesõidu toetus töötukassast.

Veel mõjutavad mobiilsust transpordiühendused: kui need ei vasta töölkäimise marsruudile (ei ole vajalikes suundades või vajalikel kellaegadel), on liikuvus pärsitud. Halvad või puuduvad ning ajamahukad transpordiühendused on ka mobiilsustoetuse saajate hinnangul üks tegur, mis tõstab transpordi hinda (vajadus kasutada oma autot) või vähendab töökohtade valikut (auto puudumisel tuleb lähtuda liikumise võimalustest ja kellaegadest, mis ei vasta alati tööaegadele). Isiklikku transpordivahendit kasutanud inimesed väitsid, et praegust transpordivõrgustikku kasutades kulub tööle jõudmiseks ebamõistlikult palju aega ja selle vahemaa ületamiseks on sobivam kasutada autot.

Ja kahjuks on nii, et ühistransport siin Harjumaal ei ole nii hea, et saaks kodust astuda bussi peale, tulla tööle. Siis peab alati olema mingi oma variant vähemalt, et kas või poolele teele liikuda oma autoga või kellegagi. Selles mõttes, et niimoodi jah kahjuks ei ole võimalik, bussiajad ei klapi. Ja siis teiseks need bussid sõidavad nagu sealt, kus mulle oleks liiga pikk [maa] jalgsi kõndida bussile. ... Kombineerida saab, aga see ei ole kõige mugavam, sest need bussid sõidavad ka väga pikkade ringidega. (Toetuse saaja, Harjumaa)

No minule see [buss] ei sobi jah, mina pean ikka 8 olema tööl, aga see jõuab tõrts hiljem siia ja juba pool 5 peab ära minema, aga sa pead pesema ja sa pead siis juba vähemalt

kell 4 ära lõpetama, jooksmas bussijaama kähku ... Noh, ega tööandja ka ei vaata selle peale tegelikult õieti. (Toetuse saaja, Tartumaa)

Mobiilsustoetus meetmena transpordiühenduste kvaliteeti ei mõjuta, kuigi tuleb arvesse võtta, et muutused transpordiühendustes mõjutavad vajadust mobiilsustoetuse järele. Sealjuures mõjutavad transpordiühendusi nii riiklikud nõuded kui ka tööandjate pakutavad lisameetmed (tööandja tasutud ja korraldatud transport).

Vajadus mobiilsustoetuse järele muutub ajas. Eksperdiintervjuudele tuginedes mõjutavad vajadust toetuse järele järgmised tegurid.

- Majandusolukorrast tulenev surve tööandjale: kui tööjõu pakkumine on väike, on tööandjad altimad töötajate transpordi eest tasuma, seda korraldama või kohandama töökorraldust selliselt, et see arvestaks transpordikorraldusega.
- Palga- ja hinnakasv: miinimumpalga tõustes muutub transpordikulutuste osakaal kogukuludes väiksemaks (eeldusel, et bussipiletite jm kulud samal ajal ei tõuse). Samas on näiteks palgakasvuga koos kerkinud ka kütusehinnad, mis mõjutab nii bussipiletite kui ka isikliku transpordi kulukust.
- Ühistranspordi kulude vähenemine või kadumine osas piirkondades: tasuta ühistranspordi juurutamine (eeldusel, et transpordiühendused vastavad inimeste liikumisvajadusele).
- Ühistranspordi ühenduste (marsruutide ja/või väljumisaegade) muutmine: marsruutide ja/või väljumisaegade kadumine võib suurendada vajadust mobiilsustoetuse järele, kui see on tööle jõudmisel vajalik. Samuti võib marsruutide ja/või väljumisaegade lisamine vähendada mobiilsustoetuse vajadust, kui see vastab töötavate inimeste liikumisvajadustele paremini.
- Vabade töökohtade määr ja piirkondlik areng: paremas majandusolukorras on piirkonnas rohkem tööpakkumisi ja tänu sellele vajadus otsida tööd kaugemalt väiksem. Samas tuleb arvestada struktuurset tööpuudust, mistõttu ei pruugi saadaolevad töökohad vastata inimese oskustele.
- Töö muutuv laad: aina rohkem on töökohti, mis ei ole mitte paiksed, vaid eeldavad liikumist või võimaldavad eemalt töötada. Seetõttu muutub keerulisemaks hinnata elu- ja töökoha vahemaad. Samuti muutub üha sagedasemaks kaugtöö, mis muudab kodust kaugemal asuvad töökohad vastuvõetavamaks (töökohal käimist ei nõuta iga päev).

Et lahendada ülal kirjeldatud tööturuprobleemi, on seatud mobiilsustoetuse **eesmärgiks** kasvatada piirkondlikku tööjõu pakkumist, soodustades tööd otsivate inimeste liikuvust ning suurendades nende valmisolekut võtta (Eesti piires) vastu elukohast kaugemal asuv töökoht ja selle abil lühendades töötuse kestust⁵.

⁵ Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks.

https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/ESF/tat_tooturuteenused_raamtekst.pdf.

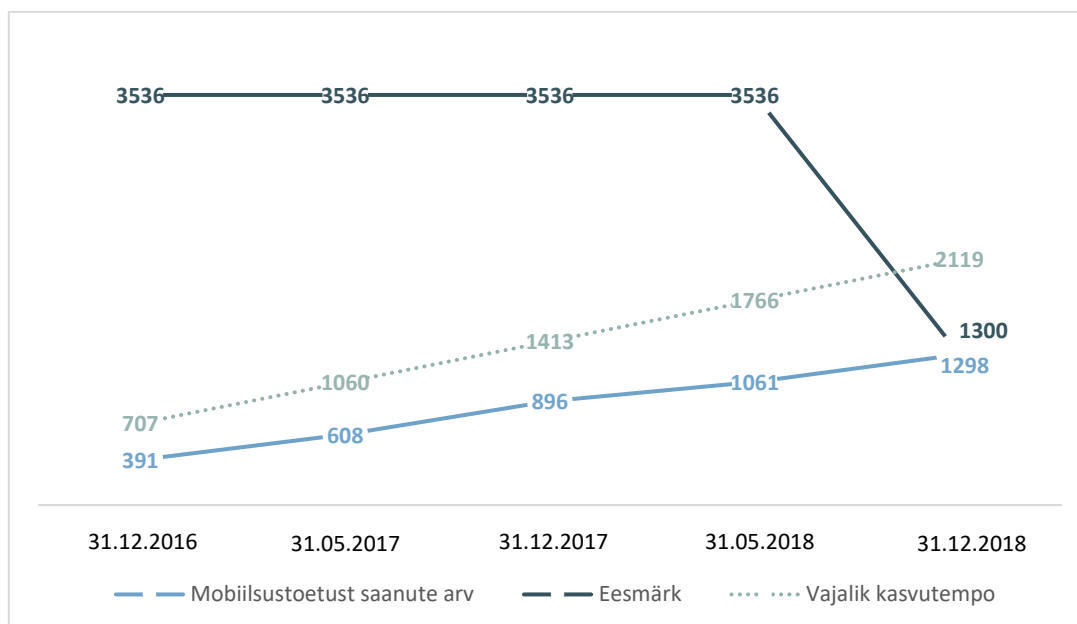
Ka intervjueeritud eksperdid rõhutavad eesmärgist rääkidest just liikuvuse soodustamist: inimestele tuleb anda stiimul otsida tööd kaugemalt, võtta maha nende hirm töötada kaugemal, et nad ei jääks oma kodukohta „kinni“. Sel viisil saab teha ka maapiirkonnas elavatele inimestele töökohad kättesaadavamaks. Ekspertide intervjuudest peegeldub, et mobiilsustoetus toetab kodukohta ja töö vahel liikumist eelkõige esimestel töötamise kuudel, mis omakorda tekitab suuremat kindlustunnet ja lihtsustab üleminekut töötusest hõivesse. Teise eesmärgina nimetatakse pikaajalise töötuse ennetamist, sest inimeste töölesiirdumist toetades vähendatakse nende töötuse kestust.

Et hinnata teenusele seatud eesmärkide täitmist ja regulaarselt jälgida selle tulemuslikkust, on kehtestatud väljundnäitaja „Teenuses osalenute arv“, mille sihttasemeks aastaks 2020 määrati 3536 inimest. Kuna mobiilsustoetuse maksmise tingimusi muudeti ja maksmise perioodi lühendati viielt aastalt kolmele, muudeti 2018. aastal väljundnäitajat 3536 inimeselt 1300 inimeseni, mis kohandus tegelikult mobiilsustoetust saanud inimeste arvule 2018. aasta lõpuks (vt joonis 2).

Siiski jäi toetust saanud inimeste tegelik arv allapoole prognoositud taset. Eeldades, et toetust kasutavate inimeste arv oleks olnud perioodide jooksul ühtlane, ei oleks 2020. aastaks prognoositud toetuse saajate arv olnud saavutatav. Selle üle, kas toetus jõudis selle sihtrühmani, kelle jaoks see loodi, on arutletud lähemalt järgmises alapeatükis.

Mobiilsustoetusele ei ole seirearuannete järgi määratud tulemusnäitaja sihttaset, mis mõõdaks hõives püsimist toetuse kasutajate seas. Siiski jälgitakse regulaarselt ka mobiilsustoetuses osalejate püsimist hõives, sh jälgitakse tööturu staatust vahetult peale toetuse lõppu ning 6 kuu möödudes. Näiteks on seireandmete alusel vahetult peale toetuse lõppu hõivatud kolme aasta (2016-2018) lõikes 81% toetuse saajatest, kelle kohta tööturu staatust on mõõdetud, ning 6 kuu möödudes on hõives endiselt 80%. Praeguses hindamises analüüsitakse neid tulemusi lähemalt, kuid tulemused erinevad mõnevõrra seireandmetest (vt peatükk 3). Selle põhjuseks on erinevad alusandmed ning erinevused arvutuste meetodikas (näiteks seriearuannetes ei ole mõõdetud kõigi toetuse saajate tööturustaatust, mis võib tulemusi mõnevõrra mõjutada).

JOONIS 2. MOBIILSUSTOETUSE KASUTAMISE PROGNOOS 2020. AASTAKS, KASUTAJATE TEGELIK ARV JA VAJALIK KASVUTEMPO ESIALGSE PROGNOOSI TÄITMISEKS



Allikas: Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks. Seirearuanded 2016–2018.

2.2. Kellel on mobiilsustoetust vaja?

Hindamisel tuleb määratleda, kes on toetuse sihtrühmas, st kellel on seda vaja, ja kes on senise kogemuse järgi selle tegelikud kasutajad. Selle põhjal on võimalik analüüsida, kas toetusele pääsevad ligi kõik inimesed, kes kuuluvad sihtrühma, või, kui ei saa, siis mis takistab nende ligipääsu. Nendele küsimustele keskendubki järgnev peatükk.

Mobiilsustoetuse sihtrühm

Mobiilsustoetuse sihtrühm on küllalt vähe piiritletud. Toetuse tingimuste järgi on seatud toetusele ligipääsu piirangud töötuse kestuse järgi (seda on õigus saada inimestel, kes on olnud töötuna arvel vähemalt kuus kuud), töökoha asukoha järgi (distsants elu- ja töökoha vahel peab olema vähemalt 30 kilomeetrit) ning kuni 1. jaanuarini 2017 olid toetuse saajate hulgast välistatud Tallinna linnapiirkonna (st Tallinna linn ja selle lähivallad⁶) elanikud.

Elukohatingimust otsustati muuta seoses haldusreformiga, mille käigus liideti Tallinna linnapiirkonnaga ka osa kaugemaid valdu, kes oleks seetõttu toetuse sihtrühmast välja jäänud (täpsemalt liideti Saue

⁶ Tallinna linnapiirkond hõlmab järgmisi omavalitsusi: Tallinna linn, Harku vald, Saue vald, Saue linn, Saku vald, Kiili vald, Rae vald, Jõelähtme vald, Maardu linn ja Viimsi vald. Allikas: TAT tegevuste detailne kirjeldus perioodil 1.11.2014–31.12.2016, tervise- ja tööministri käskkiri 2.9.2015, nr 127.

vallaga Harjumaa piirialadel asuvad Kernu ja Nissi vald). Et säilitada ka Harjumaa piirialadel elavatele inimestele õigus toetust taotleda, otsustati see piirang 2018. aasta maikuus ministri käskkirjaga tühistada⁷. Kuna endiselt jäi kehtima 30 kilomeetri piirang, ei võimalda linnapiirkonna piirangu kaotamine keskustes elavatel inimestel toetusele kvalifitseeruda ja muudatusest saavad seepärast kasu eelkõige omavalitsuste kaugemates servades elavad inimesed⁸.

Kuigi muudatust rakendati tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2017, tähendas see, et uutel tingimustel hakati taotlusi vastu võtma alates 2018. aasta maist. Muudatus rakendus lühikest aega enne toetuste perioodi lõppu 2018. aasta lõpus, mistõttu ei olnud sellel kuigi suurt mõju toetuse kasutamisele tervikuna.

Eksperdiintervjuudest selgus, et Tallinna linna ja lähivaldu puudutava piirangu tõttu jäid sihtrühmast välja inimesed, kes ei otsi tööd mitte ainult valdade ja Tallinna vahel liikudes, vaid ka Tallinna lähivaldade vahel (ühest vallast teise) liikudes, mis eeldab kohati isegi suuremat ajakulu ümberistumiste tõttu kui Tallinna sõit. See omakorda suurendab auto kasutamise tõttu nende inimeste transpordikulu. Niisiis toetasid intervjueritud eksperdid Tallinna ja Harjumaa piirkonna lisamist toetusele kvalifitseerujate hulka, arvestades ühtlasi asjaolu, et piirkonnas on palju vähemalt kuus kuud töötanud inimesi ning toetus pakub tuge valdade vahel või Tallinna ja valdade vahel liikumiseks.

Teine oluline toetuse tingimus, mis piirab sihtrühma, on nõue, et toetuse saamiseks peab olema inimene olnud töötuna arvel vähemalt kuus kuud. Nii eksperdid kui ka toetust saanud inimesed ise leiavad, et eeldatav töötuse aeg võiks olla lühem (ekspertide hinnangul pigem kolm või neli kuud). Toetust saanud inimesed ütlesid, et kui toetus oleks kättesaadav varem, võimaldaks see juba varem arvestada töötamisel kaugemaid töökohti või võtta vastu sobiv tööpakkumine kodust kaugemal.

Samuti mainiti, et töötuse kestuse nõue võiks olla paindlikum: ei peaks välistama inimesi, kes on teinud töötuna lühikesi „tööampse“, st lühiajaline töötamine töötuse ajal ei tohiks nullida õigust kvalifitseeruda mobiilsustoetusele. Mitu intervjueritud eksperti tõi näiteks palgatoetuse, millele kvalifitseerumisel on selline paindlikkus sisse planeeritud. Näiteks võiks olla kvalifitseerumise tingimuseks töötuse aeg vähemalt neli kuud viimase kuue kuu jooksul. See annaks võimaluse ka lühemateks töötamisepisoodideks.

kui inimene läheb vahepeal tööle, teeb kuskil tööd paar päeva, siis ta kvalifitseerub ikkagi uuesti palgatoetusele. Et selle (mobiilsustoetuse) puhul hakkas see otsust peale lugema. Ehk et [...] kui inimesele pakuti näiteks võimalust, et minna nädala aega ja teha asendustööd kusagil, siis kui ta tuli tagasi, siis ta enam ei kvalifitseerunud (mobiilsustoetusele). (Ekspert)

⁷ Tervise- ja tööministri käskkirja 22.5.2018, nr 49.

⁸ Tervise- ja tööministri 22.5.2018. a käskkirja nr 49 seletuskiri.

Mobiilsustoetuse kasutajad

Mobiilsustoetuse saajaid on võimalik võrrelda keskmise töötusest tööle rakendunuga (st inimesega, kes on samuti 6 kuulise töötuse järel tööle läinud, olenemata kui kaugel see elukohast on), aga ka võrdlusrühmaga (ehk inimesega, kes on käesoleva uuringu definitsiooni järgi asunud 6-kuulise töötuse järel tööle kodunt kaugel – vt definitsioone lk 5). Siin ja edaspidi võrreldakse mobiilsustoetuse saajaid peamiselt kõigi kuuekuulise töötuse järel (s.o töötukassas registreeritud töötus) töölerakendunud inimestega aastail 2016–2018 (vt ka tabel 1), kui ei ole märgitud teisiti. Mobiilsustoetuse tulemuslikkuse ja mõju hindamisel on kasutatud võrdlusrühma, et hinnata, milline on olnud mobiilsustoetuse mõju tööturu näitajatele.

TABEL 1. MOBIILSUSTOETUSE SAAJATE, VÕRDLUSRÜHMA JA KÕIGI KUUEKUULISE TÖÖTUSE JÄREL TÖÖLERAKENDUNUTE DEMOGRAAFILISED TUNNUSED 2016–2018

	Mobiilsustoetuse saajad	Võrdlusrühm	Keskmine töötuse järel töölerakendunu
Sugu	Mehed 45%, naised 55%	Mehed 42%, naised 58%	Mehed 43%, naised 57%
Vanus			
<i>Kuni 30-aastased</i>	19%	25%	23%
<i>31–45-aastased</i>	31%	35%	36%
<i>46–66-aastased</i>	50%	40%	42%
Haridus			
<i>Alg- või põhiharidus</i>	13%	17%	16%
<i>Üldkeskharidus või keskeriharidus</i>	38%	34%	34%
<i>Kutsekeskharidus</i>	26%	30%	26%
<i>Kõrgharidus</i>	24%	19%	24%
Elukoha maakond**			
<i>Kolm sagedasemat maakonda</i>	Ida-Virumaa (22%), Pärnumaa (11%), Harjumaa (9%)	Ida-Virumaa (27%), Tartumaa (16%), Pärnumaa (10%)	Harjumaa (36%), Ida-Virumaa (20%), Tartumaa (10%)
<i>Kolm harvemat maakonda</i>	Hiiumaa (0%), Läänemaa (3%), Saaremaa (3%)	Hiiumaa (1%), Jõgevamaa (2%), Saaremaa (2%)	Hiiumaa (0%), Jõgevamaa (2%), Saaremaa (2%), Läänemaa (2%)
Emakeel			
<i>Eesti keele oskus C2 või „põhiline“</i>	72%	67%	59%
Inimeste arv*	1276	16409	37483

Allikas: autorite arvutused töötukassa andmete alusel.

* Üks inimene võis esineda analüüsis eri kuudel mitu korda.

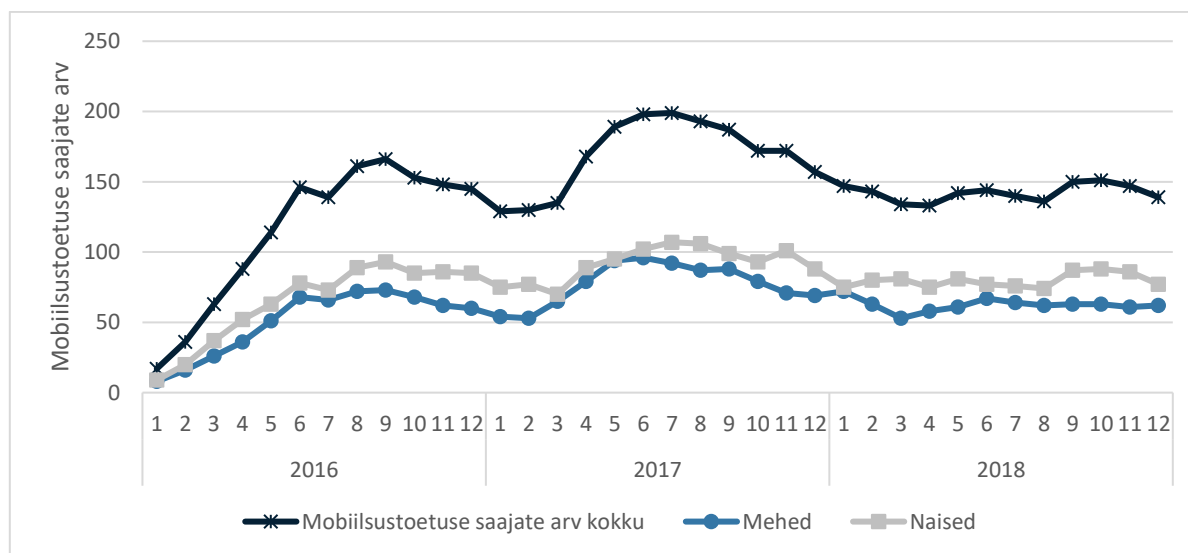
** Eraldi on analüüsitud saari, sest eeldatavasti ei ole nende ja mandri vaheline liikumine nii suur ning töökoha mõttes on oluline eelkõige elukoha omavalitsuses töötamine.

Üldiselt on mobiilsustoetuse kasutajaid olnud aastatel 2016–2018 keskmiselt 142 inimest kuus ja naised oli nende hulgas mõnevõrra rohkem kui mehi (naised 55%; vt ka joonis 3). Sooline jaotus on sarnane kõigi kolme analüüsitud rühma lõikes. Kui analüüsida eraldi toetust enim kasutanud piirkondi, on näiteks Ida-Virumaal naiste osakaal mõnevõrra kõrgem (60%).

Toetuse saajate hulgas on kõige rohkem 46-66-aastaseid (50%), samas kui teised kaks võrreldavat rühma on mõnevõrra nooremad (kuni 30 aastaste osakaal on pisut suurem ning vanema vanuserühma osakaal väiksem). Siiski jäävad erinevused kõigi vanuserühmade osakaalus 10 protsendi punkti piiresse. Ka sagedamini toetust kasutanud piirkondades on toetuse saajate vanuselised jaotused sarnased.

Võrreldes kõigi töölerakendunutega on mobiilsustoetuse saajad sagedamini eesti keelt emakeelena rääkivad inimesed: eesti keele tase on C2 või „põhiline“ 72%-l toetuse saajatest, samas kui kõigi töölerakendunute seas on neid 59% ning võrdlusrühma seas 67%. Toetuse saajatest räägib 18% eesti keelt alg- või kesktasemel, samas kui kõigi kuus kuud töötanud ja töötuse järel töölerakendunute seas on nende osakaal kokku 28%. Toetuse saajate ja võrdlusrühma eesti keele oskajate tase on küllalt sarnane (erinevus 5 protsendi punkti). See viitab tõsiasjale, et eesti keelt oskavad inimesed töötavad sagedamini kodunt kaugel, on seega rohkem mobiilsed ja kvalifitseeruvad toetusele suurema tõenäosusega. Samas ei tähenda see, et vähese eesti keele oskusega piirkonnad kasutaksid toetust harvem. Ida-Virumaa, kus eesti keele oskajate tase on väikseim, on samas suurim toetuse kasutamise piirkond. Ida-Virumaal räägib 6% mobiilsustoetuse saajatest eesti keelt C2-tasemel või on nende eesti keele oskuse tase „põhiline“, lisaks oskab 41% eesti keelt algtasemel. Seevastu Pärnumaal oskab eesti keelt C2-tasemel või põhilise keelena 98% mobiilsustoetuse saajatest. Seega on venekeelse sihtrühma jaotus ning seega ka toetuse kasutamise sagedus piirkondade lõikes erinev.

JOONIS 3. MOBIILSUSTOETUSE SAAJATE ARV KUUS 2016. A JAANUARIST 2018. A DETSEMBRINI



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmete alusel.

Kuigi formaalselt on toetusele kvalifitseerumiseks seatud vähe piiranguid, saab eksperdiintervjuude põhjal öelda, et toetuse kasutajatena nähakse eelkõige maapiirkonnas elavaid inimesi, et toetada nende tööle liikumist piirkonda, kus on rohkem vabu töökohti või võimalik saada erialast tööd. Samas nenditakse, et meetme disain võimaldab mobiilsustoetust kasutada ka vastupidi liikumiseks. Selle abil saab linnainimene asuda tööle linnast välja, mis on ennekõike päevakajaline suurte linnade ümbruses, kus soovitud töökoht asub linnast väljas ja/või ei ole ühistranspordiga kergesti ligipääsetav.

Analüüs kinnitas, et mobiilsustoetus tõepoolest soodustab tööjõu liikumist eelkõige ääremaalt tõmbekeskustesse ⁹ : 2018. aasta detsembri seisuga elab 42% toetuse saajatest väljaspool tõmbekeskust, kuid töökoht asub tõmbekeskuses (vt tabel 2). Kõikide töölerakendunute seas on nende inimeste osakaal vaid 23%.

Tõmbekeskusest väljapoole liigutakse tunduvalt harvem nii toetuse saajate, kui ka 6-kuulise töötuse järel tööle rakendunute seas. Kõikide tööle rakendunutega kõrvutatuna liiguvad mobiilsustoetuse saajad märkimisväärselt sagedamini ka tõmbekeskustest väljaspool. See kinnitab ekspertide hüpoteesi, et toetus soodustab tööalast liikumist ka maapiirkondade vahel, sest see on halbade ühistranspordi ühenduste tõttu sageli raskendatud.

TABEL 2. MOBIILSUSTOETUSE SAAJATE TÖÖALASED LIIKUMISED TÕMBEKESKUSTE JA ÄÄRE-/TAGAMAA VAHEL 2016. A KUNI 2018. A DETSEMBRI SEISUGA, VÕRRELDES KÕIGI KUUEKUULISE TÖÖTUSE JÄREL TÖÖLERAKENDUNUTE JA VÕRDLUSRÜHMAGA

Töö- ja elukohta vaheline liikumine	2016 dets %	2017 dets %	2018 dets %	Kõik tööle- rakendunud (2015–2019) %	Võrdlusrühm (2016-2018) %
Isiku elukoht on väljaspool tõmbekeskust ja töökoht tõmbekeskuses	48	44	42	23	45
Isiku elukoht on tõmbekeskuses ja töökoht väljaspool seda	7	2	6	8	7
Isiku nii elukoht kui ka töökoht on väljaspool tõmbekeskust	41	50	47	39	42
Isiku nii elukoht kui ka töökoht on tõmbekeskuses	3	4	4	30	7
Inimeste arv kokku	143	153	139	37483	13285

⁹ Siin analüüsis Tallinn, Tartu, Kuressaare, Pärnu ja Viljandi. Valik põhineb Statistikaameti esitlusel „Eesti tööjõuareaalid“, kus on välja toodud 5 suuremat tööjõuareali (vt slaid 9 <https://www.slideshare.net/Statistikaamet/anu-tnurist-estitjuuareaalid>).

Märkus. Siin on toetuse saajate arv kokku väiksem kui kõigi kuu mobiilsustoetuse saajate arv, sest osal juhtudel on töötamise registris töötamise maakond/ aadress puudu.

Allikas: autorite arvutused töötukassa ja töötamise registri (TÖR) andmete alusel.

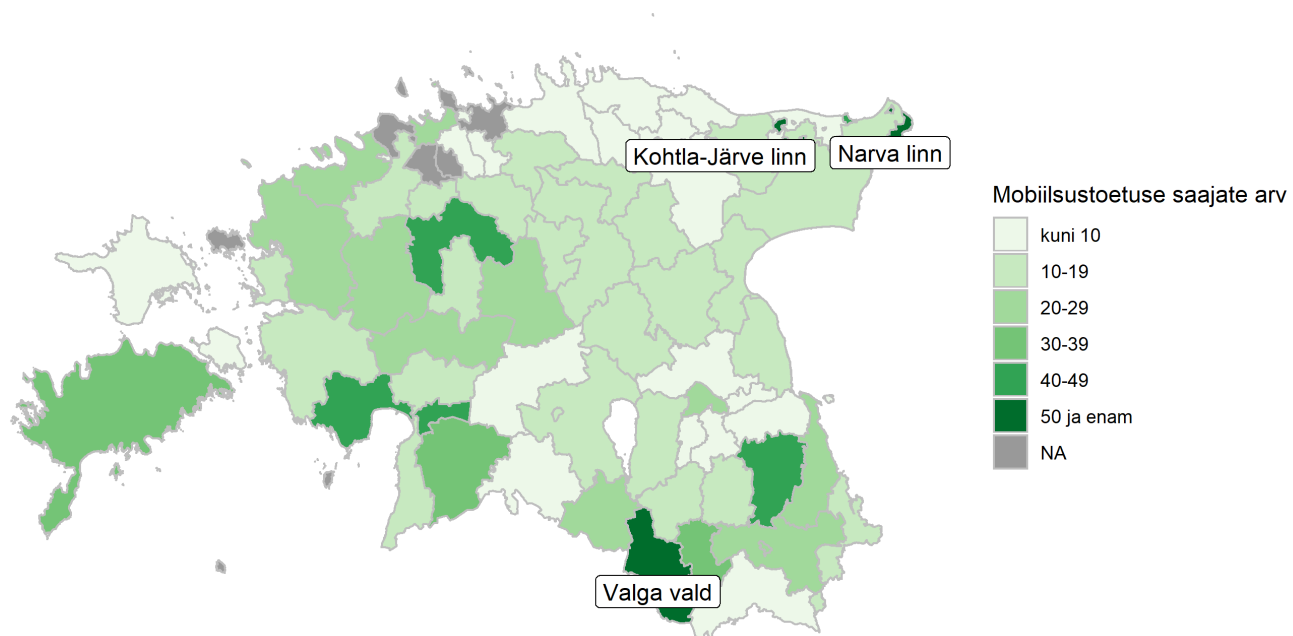
Piirkonniti on mobiilsustoetust kasutatud kõige sagedamini Ida-Virumaal: 2018. aastal oli seal kuus keskmiselt toetuse saajaid 21% kõigist toetuse saajatest. Järgnesid Pärnumaa (10%) ja Harjumaa (9%). Kõige sagedamini oli toetuse saajate elukoht Narva või Kohtla-Järve linn (vt joonis 4). Kõige vähem oli toetuse saajaid Hiiu- ja Saaremaal (vastavalt 0,2% ja 2,3% kõigist toetuse saajatest). See peegeldab saarte elanike väikest arvu võrreldes teiste analüüsitud piirkondadega (saarte elanikke on vähe kõikide analüüsitud rühmade lõikes). Kodunt kaugel töötamise mustrid on saarte ja ülejäänud Eesti elanike seas sarnased – samas maakonnas töötab 88% tööle rakendunud inimestest üle Eesti, saartel on see osakaal 82%. Tuleb silmas pidada, et siinjuures on analüüsitud vaid 6-kuulise töötuse järel tööle rakendunud inimesi, mistõttu ei pruugi need mustrid kajastuda töötamise ja mobiilsuse harjumustes kõigi saarte elanike seas.

Samas on ka taotlemise intensiivsus piirkonniti ajas muutuv. Näiteks 2018. aasta detsembris oli kõige rohkem toetuse saajaid Ida-Virumaal (22% kõigist toetuse saajatest), sellele järgnesid Valga- ja Raplamaa (mõlemas 10%). 2017. aasta detsembris oli kõige rohkem toetuse saajaid Ida-Virumaal (27%), järgnesid Võrumaa (12%), Pärnumaa (11%) ja Raplamaa (9%).

Toetuse saajate elukoha jaotus on küllalt sarnane võrdlusrühmale. Olulisim erinevus on võrdlusrühma suurem esindatus Tartumaal (seal elab toetuse saajatest 4% võrreldes 16%ga võrdlusrühma seas). Kahest esimesest rühmast mõnevõrra erinev on kõik kuuekuulise töötuse järel tööle rakendunud (olenemata töökoha asukohast) – nemad elavad oluliselt sagedamini Harjumaal (36%). Selle erinevuse tingib toetuse tingimuste piirang, mille järgi olid Tallinna lähivallad kuni 2018. aastani toetusele kvalifitseeruvate inimeste seas välistatud ning seetõttu kasutati toetust Harjumaal vähe. Samuti on Harjumaal töökohtade kättesaadavus elukoha lähemas ümbruses (so lähemal kui 30 kilomeetrit) parem võrreldes teiste maakondadega, mistõttu töötatakse kodule lähemal ja suur osa tööle rakendunuid ei täida toetusele kvalifitseerumiseks vajalikku 30 kilomeetri piirangut. Sellele viitavad nii toetuse saajate kui ilma toetuseta kaugemale tööle rakendunute väiksem osakaal Harjumaa elanike seas, mis näitab, et tööle asutakse eelkõige kodu lähedale. Lisaks viitab tabel 2, et kuuekuulise töötuse järel töölerakendunud elavad ja töötavad sagedamini tõmbekeskuses (30%) võrreldes mobiilsustoetuse saajatega (4%) või võrdlusrühmaga (7%).

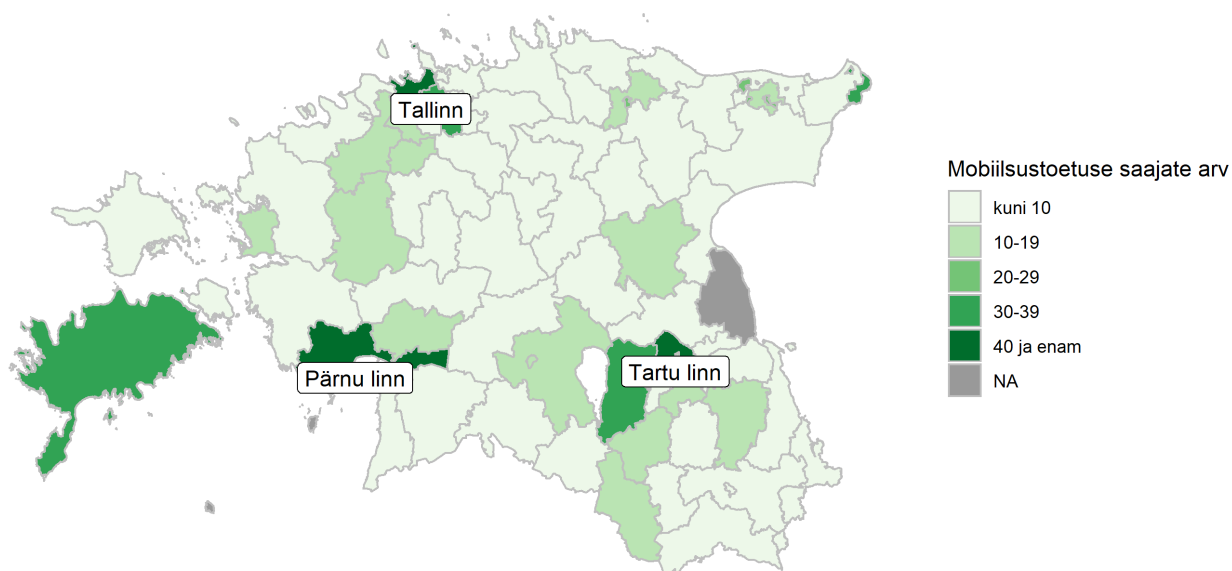
Ülekaalukalt kõige sagedasem töökoha omavalitsus on Tallinn (31% toetuse saajatest läks tööle just sinna), järgnevad Tartu linn (9%) ja Pärnu linn (6%). Võrdlusrühmas on kõige sagedasemad töökoha omavalitsused Tallinn (41%), Tartu 8% ning Jõhvi vald (5%).

JONIS 4. MOBIILSUSTOETUSE SAAJATE ELUKOHA OMAVALITSUS, 2016-2018.



Allikas: autorite arvutused töötukassa ja töötamise registri (TÖR) andmete alusel. Kaart: Maa-amet 1.11.2019.

JONIS 5. MOBIILSUSTOETUSE SAAJATE TÖÖKOHA OMAVALITSUS, 2016-2018.



Allikas: autorite arvutused töötukassa ja töötamise registri (TÖR) andmete alusel. Kaart: Maa-amet 1.11.2019.

Selle kohta, millise sissetulekuga inimestele peaks mobiilsustoetus olema kättesaadav, on ekspertide seas kahetisi arvamusi. Osa neist arvab, et toetus peaks olema kättesaadav kõigile olenemata sissetulekust, teine osa toetab põhiliselt vaadet, et toetus on mõeldud eelkõige madala sissetulekuga (miinimumpalga ja/või osalise töökoormusega) inimestele. Viimaste transpordikulud moodustavad suhteliselt suurema osa nende sissetulekutest ja on seega olulisem otsustuskoht kaugel asuva töö vastuvõtmisel.

Eraldi riskirühmana toodi esile paljulapseliste perede liikmed. Siiski tõdetakse, et toetuse tingimustes erisusi ei looda, mistõttu ei ole võimalik eristada, kas haavatavamad sihtrühmad kasutasid toetust.

Analüüsist selgus, et nii toetuse saajad kui ka kõik töölerakendunud töötavad pigem madala palgaga. Seetõttu võib eeldada, et inimesed, kes on otsinud tööd vähemalt kuus kuud, rakenduvadki pigem madala palgatasemega töökohtadel (sh neil on madalam kvalifikatsioon, väiksem töökogemus jne), samal ajal kui kõrgema palga teenijad naasevad tööturule juba varem (vt ka ptk 3, joonis 8). Seega ei oleks praeguste tingimuste korral sissetulekupiiranguid kehtestada vaja. Juhul kui toetus tehtaks kättesaadavaks varem (kolme-neljakuulise töötuse järel), nagu pidasid vajalikuks paljud intervjuueeritud

ekspertid ja toetuse saajad, tuleks kaaluda sissetulekupiirangu seadmist, et suunata toetus just madalapalgalistele inimestele.

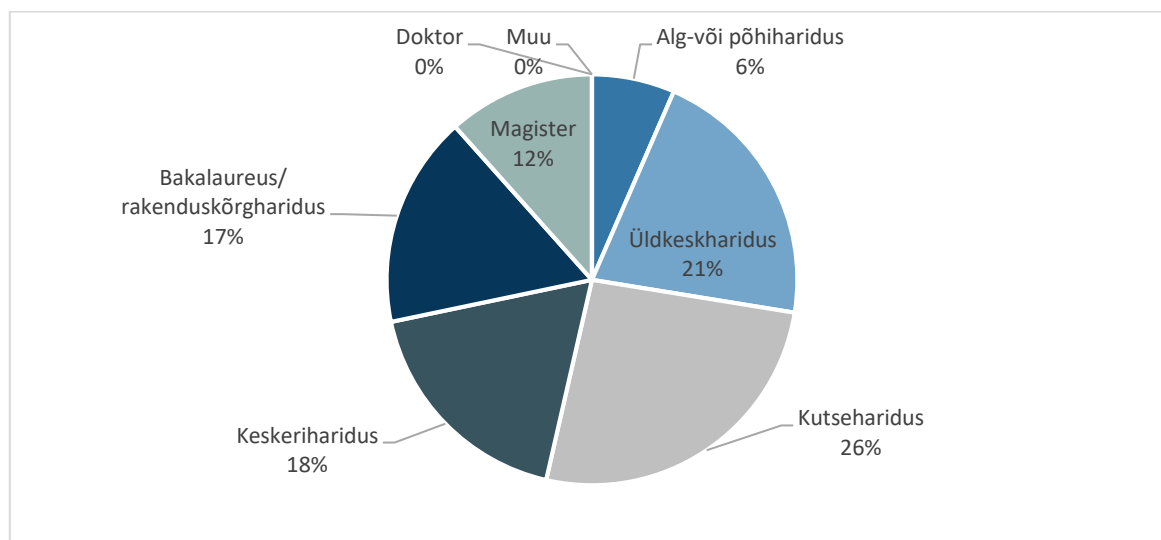
aga vaikumisi see eeldus on, et võib-olla see inimene ise ei ole kõige aktiivsem. Et teda on vaja nagu toetada. (Ekspert)

Ühes eksperdiintervjuus mainiti, et toetust vajavad esmajoones oskustöölised, sest lihttööd leidub ka maapiirkonnas, kuid just erialast tööd on raske kodukohast leida.

Et ütleme, pigem lihttöölistele see (mobiilsustoetus) ei mõjunud nii palju, sest lihttööd on ka maakohas ja ei pea nii kaugele tingimata sõitma, aga just mingi tehniline või erialane oskus olemas või oskustöölise kasvõi. Puidutislerid, ma mäletan, hakkasid Kiviõlist Rakveresse tööle käima, sest Kiviõlis ei ole sellist tööd üldse ja tänu sellele said hakata käima. (Ekspert)

Andmed annavad alust kinnitada, et mobiilsustoetuse saajate seas on enamuses inimesed, kes on omandanud erialase hariduse (s.o kutse-, keskeri- või kõrghariduse) – neid on 2018. aastal kuus keskmiselt 64% (detsembris 2018 73%), seal hulgas 24% kõrgharidusega (rakenduskõrgharidus, bakalaureus või magister). Ka kõigi kuuekuulise töötuse järel töölerakendunute seas on sarnased proportsioonid: erialane haridus on 62%-l, seal hulgas kõrgharidusega (bakalaureus ja magister) inimesi (24%) ning keskeri- ja kutseharidusega inimesi 37%.

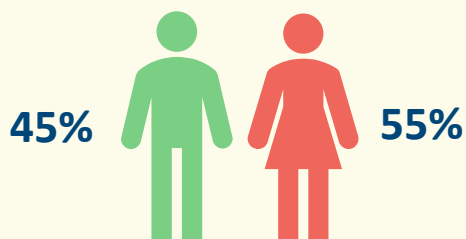
JONIS 6. MOBIILSUSTOETUSE SAAJAD HARIDUSTASEMETI 2018. AASTA DETSEMBRIS %



Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete alusel.

Seda, milline on tööle rakendunute töö iseloom, ei ole võimalik hinnata registritel tuginevate andmete põhjal kuivõrd tööd iseloomustavate tunnuste kohta (nagu töökoormus, tööaeg, tööaja paindlikkus vms) täiendavaid andmeid ei koguta. Intervjuud toetuse saajatega viitavad, et elukohast kaugemal asuvate töökohtade valiku põhjus on valdavalt paremad töötingimused võrreldes sellega, mis oleks kättesaadav kodu lähedalt (vt ka ptk 3). Seega töökohtade puudus või kvaliteetsete töökohtade puudus kodu lähedal on tegurid, mis motiveerivad kaugemale tööle asuma. Samas tuleb silmas pidada, et mobiilsustoetus tööturuteenusena töö kvaliteeti (sh paindlikkus, koormus või tööaeg) ei mõjuta (st toetus on suunatud tööle saamisele, mitte töö kvaliteedile). Kuivõrd toetuse saajate ja keskmise töötusest tööle rakendunu töötamise sagedus ei erine oluliselt, ei ole ka põhjust arvata, et mobiilsustoetus pakuks kuidagi paremaid töötingimusi (mis motiveeriks pikemat hõivet) võrreldes nende tööle rakendunute töötingimustega, kes toetust ei saanud.

MOBIILSUSTOETUSE SAAJAD AASTAL 2018



KESKMISELT 142
TOETUSE SAAJAT
KUUS

TÖÖLE LIIGUTAKSE
KESKUSTESSE



22% ELAB IDA-VIRUMAAL



21% TOETUSE
SAAJATEST JÄÄVAD
TÖÖTUKS KOHE PEALE
TOETUSE LÖPPU



65% KESK(ERI)- VÕI
KUTSEHARIDUSEGA



15% ON HÕIVATUD
JAEKAUPADE
MÜÜGIGA



KESKMINE
BRUTOSISSETULEK 964 €

MOBIILSUSTOETUSE AASTASED KOGUKULUD

259 000 €



Ligipääs mobiilsustoetusele

Mobiilsustoetus oli seireandmete järgi ulatuslikult alakasutatud, võrreldes esialgsete prognoosidega (vt joonis 2). Registriandmete põhjal oli toetusele kvalifitseerunud, kuid seda mittesaanud inimeste arv 2016. aastal keskmiselt 5219, 2017. aastal 5321 ja 2018. aastal 6289. Samal ajal kasutas toetust aastas seireandmete järgi potentsiaalsest sihtrühmast ainult umbes kümnendik.

Selgub, et mobiilsustoetust saaks pakkuda rohkematele inimestele, sest kõik sellele kvalifitseeruvad inimesed ei kasuta seda. Seepärast on oluline küsida, miks nad seda ei teinud. Eksperdiintervjuude põhjal võib neid tegureid olla mitu.

- Tööandja roll – ühest küljest võis olla tööandjaid, kes ei tahtnud end toetusega kaasneva asjaajamisega siduda, sh ei soovinud aruandeid esitada ja kartsid töötukassa kontrolli esitatud andmete üle. Samuti viitasid eksperdid, et oli töötuid, kes kartsid tööandjalt küsida tõendit, mis on toetuse saamiseks vajalik, ning ei julgenud või ei soovinud küsida igakuiseid andmeid töötatud päevade kohta, mis on samuti vajalik toetuse maksmiseks. Seetõttu tuleb suhelda ka tööandjatega ja teavitada neid toetuse tingimustest, sh võiksid töötukassa konsultandid pakkuda tuge otse tööandjaga suhtlemisel.
- Teadlikkus mobiilsustoetusest ja selle tingimustest arusaamine – intervjuueeritud eksperdid kahtlesid, kas nende kliendid said alati aru, millised on võimalused mobiilsustoetusega tööle asuda ning miks selle taotlemine võiks olla vajalik ja võimalik. Toodi esile, et siinjuures on tähtis konsultantide oskus seletada toetusega kaasnevaid võimalusi ja tingimusi arusaadavalt.
- Info paljusid – intervjuueeritud eksperdid leidsid, et just pikemalt töötuna arvelolijad vajavad paljusid teenuseid (sõltuvus- või võlanõustamine, koolitused jms) ning seetõttu ei pööra mobiilsustoetusele (piisavalt) tähelepanu ei konsultandid (kes on hõivatud muude teenustega, mis võivad olla tööleasumise seisukohast pakilisemad) ega ka töötu ise (kes saab küll info mobiilsustoetuse kohta, kuid ei jäta seda meelde ja seetõttu ei otsi sellest lähtuvalt tööd). Siinkohal on tulevikus vaja pöörata tähelepanu sellele, et töötukassa konsultandid saaksid meeldetuletuse mobiilsustoetuse võimaluse kohta konkreetse kliendi jaoks õigel ajal ja kliendid info mobiilsustoetuse kohta samuti õigel ajal (ühe korra teavitamise järel võib see ununeda ajaks, mil toetust võib vaja olla).
- Tööleasumine konsultanti teavitamata / taotlemisega hiline mine – ekspertide sõnul oli olukordi, kus inimene ei teavitanud töötukassat kohe oma tööerakendumisest, mistõttu konsultant ei saanud talle teada anda, kas selle töökoha puhul oleks mobiilsustoetus võimalik või mitte. Toetuse esialgsete tingimuste järgi tuli avaldus esitada enne tööleasumist, mistõttu võis seejärel olla toetuse saamiseks juba hilja. Ka osa keelduvaid otsuseid tehti põhjusel, et taotlus saabus liiga hilja. Selle vältimiseks lisati hiljem tingimus, mille järgi on toetust võimalik taotleda ka seitsme päeva möödudes tööleasumisest, kuid siiski on vaja, et taotleja kohe tegutseks. See viitab asjaolule, et teadmine toetuse kasutamise võimalusest peab kliendil olema enne, kui ta töökoha leiab (st see peaks mõjutama tööotsingukäitumist, mitte suunama taotlema alles siis, kui töökoht on juba leitud). Ekspertide hinnangul oleks kliendile helistamine või kontrollimine, kuhu ta tööle läks ja kas ta on toetuse sihtrühmas, neile liiga suur

lisakoormus. Ühtlasi ei oleks see otstarbekas, sest tooks toetuse seisukohalt suure tõenäosusega kaasa tühikulu, kui toetust pakutakse neile, kes oleks kodunt kaugemal asuva töö võtnud vastu ka ilma toetuseta.

- Toetuse atraktiivsus – et mobiilsustoetuse maksimaalne suurus on 200 eurot, millest on maha arvatud tulumaks, leidsid eksperdid, et kõrgema palgaga tööle saanud inimesed võisid pidada toetust liiga väikeseks, et seda taotleda. Lisaks mainiti, et taotlemisest loobus inimene kartuses liigse bürokraatia ees (nõue esitada igal kuul tööl käidud päevade arvu info, arvutada liigitud vahemaa jne). Seega, kuigi toetuse taotlemisega kaasneb pigem vähe asjaajamist (ei ole vaja esitada nt kuludokumente), siis just selle kartuses väidetavalt loobuti mitmel juhul taotlemisest.
- Toetuse kasutamise selgus – eksperdiintervjuude põhjal ei ole toetuse eesmärk toetada inimesi, kes küll töötavad kodust kaugel, kuid elavad ajutiselt töökoha läheduses. Samas toetuse tingimused sellisel viisil elu- ja töökoha vahelist liikumist ei välista. Ka intervjuud toetuse saajatega näitasid, et osa väga pika kodu- ja töökoha vahelise kaugusega inimesi kasutab võimalust elada töökoha läheduses ning ei liigu kodu ja töökoha vahel iga päev (naaseb koju ainult nädalavahetusel või vahetuste vahelisel ajal). Samas, kui eksperdid ei pea seda toetuse kasutamise eesmärgiks, võis osa toetusele kvalifitseerunud inimesi seda mitte taotleda, arvates, et töökoha läheduses elavale inimesele toetust ei maksta. Seepärast on tähtis selgelt väljendada, kas sellised inimesed saavad toetust taotleda või mitte. Praegu ei ole selles üksmeelt, ehkki just konsultantidel on peamine roll inimeste toetuse juurde suunamisel.
- Tegeliku ja registreeritud elukoha erinevus – paljud toetuse saajad viitasid, et töötukassale anti elukohana rahvastikuregistri või muu elukoht, samas kui tegelik elukoht võis olla (ajutiselt) mujal, ka töökohale lähemal. Kuna elukohana käsitati elukohta, mille inimene oli töötukassale esitanud, arvutati nendes olukordades elu- ja töökoha kaugust mõne varasema, kuid mitte tegeliku elukoha järgi. Sellised on olukorrad, kus inimene käis töötukassas küll oma varasema elukoha piirkonnas, kuid tema tegelik (ajutine) elukoht võis olla mujal. Võib arvata, et selliseid juhtumeid oli toetuse mittetaotlejate seas veelgi (st andmete järgi vastab elu- ja töökoha kaugus tingimustele, kuid tegelik vahemaa on lühem ja seetõttu toetust ei taotletudki). Sel põhjusel võib vajadus toetuse järgi olla esitatud andmete põhjal pisut ülehinnatud.

Üldise alakasutamise põhjusena nimetati ka tööturuolukorra paranemist. Meetme loomise ajaga võrreldes on töötus tunduvalt vähenenud ja seetõttu ei ole jagunud piisavalt aktiivseid sihtrühma liikmeid, kuna motiveeritud inimesed on tööle saanud ka toetuse abita.

Mobiilsustoetuse kohta info saamine

Üks keskne küsimus mobiilsustoetusele ligipääsu saamise juures on see, **kuidas toetab meetme disain võimalikult suure osa sihtrühma teadlikkust toetusest**. Kuna andmetest näeme, et toetus on võrreldes potentsiaalse sihtrühma suurusega alakasutatud, on vaja uurida, kas ja mida saab kohandada meetme disainis, et toetada toetuse info jõudmist sihtrühmani.

Intervjuude põhjal oli peamine viis, kuidas töötukassa kliendid said mobiilsustoetuse kasutamise võimalusest teada, individuaalne nõustamine – seda kinnitavad nii ekspertide kui ka toetuse saajate intervjuud. Muude teavitamisviisidena nimetasid eksperdid töötukassa teenuste (sh mobiilsustoetuse) infotunde, plakateid töötukassa büroode infostendidel (eesti ja vene keeles¹⁰), info esitamist töötukassa veebisaidil teenuste ja toetuste loetelus ning klientidele jagatud brošüüre. Siiski viitavad intervjuud, et need teavitustegevused võisid piirkondade, aga ka konsultantide puhul erineda.

Näiteks mainiti, et üks aspekt mobiilsustoetuse teemal nõustamisel on küsimus, millal klienti toetusest teavitada. Intervjuudes öeldi, et seda tehakse paar kuud enne toetusele õiguse tekkimist, et suunata klient ka töökohtade valimisel kaaluma kodunt kaugemal asuvaid töökohti.

Et kuskil, ma arvan, et kuskil kolmandal-neljandal kuul juba nõustajatel soovitasin hakata rääkima inimesele, ja just rääkida seda, et on võimalus kasutada (mobiilsustoetust) ja mis eesmärgil, et toetada kaugemal asukohas töөлkäimist. (Ekspert)

Veel nimetati, et mobiilsustoetusest räägitakse jooksvalt selle alusel, kuidas konsultant selgitab välja vajaduse mobiilsustoetusele. Tihti on see seotud tööpakkumiste läbivaatamise ja valikuga, mille käigus konsultant pakub ka toetuse tingimustele vastavaid töökohti.

No jah, et kui inimene hakkas üldse rääkima, kuhupoole ta on vaadanud ja kus need töökohad on, et eks sealt hakkaski see asi kõigepealt nagu arenema. Et üks see, et kui klient ise ütleb seda, et ma lähen kuhugi, ma ei tea, mingisse väga kaugesse kohta tööle, ja teine variant on see, et kui vestlusel töövahenduskonsultant saab aru, et ta mõtleb tööle minna mujale. (Ekspert)

Ja see selgitati muidugi välja ka nii, et inimene räägib ju oma konsultandile, mis tööd ta otsib ja kus piirkonnas ta otsib, ja see tuleb ju kohe välja. Et isegi kui ta ei otsi kaugemalt, siis need erialad ja tööpakkumised, mis meie talle anname, on aeg-ajalt kaugemal ja sealt tuligi nagu välja, kas tal on uuesti seda infot vaja, ja siis anda, et ahah, see töökoht on seal 50 km kaugemal, aga siia tuleks juurde see mobiilsustoetus. Kõik see tuleb nõustamise käigus välja. (Ekspert)

Klientide intervjuudest tuli välja, et toetusest saadi osal juhtudel teada alles siis, kui töökoht oli juba valitud või teavitati töötukassat tööleasumisest. Ka eksperdiintervjuud viitavad sellele, et kohati pakuti toetust (uuesti) siis, kui inimene oli kodunt kaugel töökohta juba valinud või isegi tööle asunud.

See ei pruugi tähendada, et kliente teavitataksegi alles siis, kui töökoht on valitud, vaid võib osutada sellele, et kliendid on toetuse ja selle kasutusvõimaluse unustanud või ei ole seda teiste toetuste ja

¹⁰ Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks. Seirearuanne. Aruandeperiood (kumulatiivselt): 01.11.2014 – 31.12.2017.

teenuste kõrval oluliseks pidanud. Seepärast võivad klientidele olla vajalikud meeldetuletused toetuse kasutamise võimaluse kohta, sest nii jõuaks info nendeni õigel ajal.

No ma ju käisin aasta aega töötukassas tegelikult igakuiselt, onju. Alles viimasel kuul, kui ma ütlesin, et ma lähen tööle, siis alles räägiti sellest. Minu meelest ei olnud see info selles mõttes [hästi levitatud]. (Toetuse saaja, Harjumaa)

Ma kogemata kombel, kui ma lõpetasin oma seda töötust, siis ma avastasin selle töötukassa kuskilt kodulehekülje pealt, ja siis ma hakkasin kiiresti seda taotlema. (Toetuse saaja, Harjumaa)

Küll aga, jah, juhtus kahjuks ka nii, et inimesed järsku ärkasid võib-olla kuu aja pärast, et oota, see toetus on ju ka vaatamata sellele, et konsultant juba kuu aja eest rääkis talle sellest. Et siis me oleme küll pidanud, jah, ka eitavaid otsuseid tegema. (Ekspert)

Niisiis on viisid, kuidas kliente teavitati, erinevad. Kui mõnes piirkonnas pöörati konsultantide tähelepanu eraldi sellele, kas nad on pakkunud mobiilsustoetust tingimustele vastavatele töötutele enda nimekirjas, siis samas tõdeti, et ka sellise tegutsemise korral ei pruugi kõik kliendid vajalikku infot kätte saada – kuna sihtrühma piiravaid tingimusi on väga vähe, kvalifitseerusid toetusele paljud. Seetõttu peaksid konsultandid otsustama, kellele on toetus vajalik (kes võiks otsida töökohta kodunt kaugemal) või kes on rääkinud soovist otsida töökohta kaugemalt. Need kriteeriumid ei ole aga üheselt kokku lepitud, mistõttu võivad konsultandid lähtuda erinevatest alustest.

Mina tegin veel niimoodi, et ma võtsin päris sageli välja need [...] töötute nimekirja ja see konsultant, kelle piirkonna nimekiri see oli, sellele saatsin selle nimekirja, et siis ta nagu vaataks seda üle, kas ta on pakkunud inimesele seda võimalust. Sest siin võis tekkida ka olukord see, kus mõnele inimesele pakuti ja teisele mitte ... (Ekspert)

muidugi nüüd ei saa öelda, et absoluutselt 100% kõigile pakkusid (mobiilsustoetust), aga ikka kogu aeg ... Seal olid ju need tingimused ja kes ikka sobilikud olid, me saime ju rääkida ... (Ekspert)

Konsultandile ei tule automaatteavitust selle kohta, milliseid teenuseid tuleks igale kliendile pakkuda – konsultant peab valima ise töötukassa kõigi teenuste ja toetuste seast asjakohased. Seega on suuresti just tema otsustusõigus, milliseid teenuseid pidada konkreetse kliendi puhul asjakohaseks, ent sel viisil ei pruugita teenindada kliente ühtsetel alustel.

See oli lihtsalt niimoodi, et kuna elukohtade järgi ma ju enam-vähem ka ikkagi tean, kus mu kliendid elavad, ja kliendiga suheldes ikkagi me ju teame ju natukene ka nende sellist eraelulist tausta, et siis nendele, kelle puhul me arvasime, et see ikkagi võiks neid puudutada ja aidata, siis nendele me ikkagi ka tutvustasime seda teenust. (Ekspert)

Seetõttu võiks olla konsultantidel tugimeede, mis teavitab neid automaatselt, kui on õige aeg rääkida teatud kliendile mobiilsustoetusest, ning annab teada, kellele seda pakkuda ja mille alusel otsustada,

kas töötul võiks olla seda vaja. Samuti annaks süsteem teada, kui kliendile tuleb mobiilsustoetust meelde tuletada. See toetaks klientide ühtsemat teavitamist ja aitaks konsultandil pakkuda neile asjakohaseid teenuseid.

Teiselt poolt ilmnas intervjuudest nii ekspertidega kui ka toetust saanud inimestega, et peamine viis, kuidas toetusest teada saadakse, on otse konsultandilt, sest kliendid ise mobiilsustoetuse kohta kuigi tihti küsida ei oska. Ka eksperdid leidsid, et teavitus võiks olla tõhusam, sest inimesed oleks siis sellest teadlikumad ja oskaksid seda küsida. Piirkonniti on olukord erinev: intervjuueeritute seas oli ka eksperte, kes leidsid, et infot on piisavalt. Samuti peaks toetus olema klientidele teada enne kuue kuu möödumist, sest nii mõjutaks see nende tööotsingukäitumist juba varem ja neil oleks võimalus otsida tööd kaugemalt.

Seega oleks asjakohane ka klientide parem teavitussüsteem, mis annaks neile rohkem vastutust ja võimalust ise teenuste kohta küsida. Näiteks võiks olla võimalus automaatselt teavitada klienti talle kättesaadavatest teenustest ja toetustest, sest see suunaks teda ise rohkem teemat uurima, sh mobiilsustoetuse kohta. Selline teavitus võiks tulla näiteks teatud regulaarsusega e-postkasti. Et kliente nõustavate konsultantide töövahend on töötukassa infosüsteem EMPIS, saaks seda eesmärki toetada infosüsteemi edasiarendus. Selle kulutuse otstarbekuse hindamiseks on vaja teada kui keerukas ning kulukas selline täiendus tänase infosüsteemi kontekstis oleks, mis ei mahu käesoleva hindamise raamidesse. Ühtlasi tuleb arvestada, et see arendus mõjutaks ka teiste teenuste ja toetuste teavituse kasutamise võimalusi ning ei ole seotud vaid mobiilsustoetusega.

Et see (mobiilsustoetus) ei ole niivõrd suurt kampaaniat saanud ikkagi, et inimene teaks ise tulla küsima seda toetust. (Ekspert)

2.3. Kuidas vastab mobiilsustoetus sihtrühma vajadustele?

Üldiselt on mobiilsustoetuse reeglid lihtsad: inimene peab olema toetusele kvalifitseerumiseks töötuna registreeritud vähemalt kuus kuud ning tema elu- ja töökoha vaheline kaugus (arvestades liikumist mööda teid) peab olema vähemalt 30 kilomeetrit. Elukohana arvestatakse töötukassale nimetatud tegelikku elukohta, mitte registreeritud elukohta (sest need võivad erineda). Ühtlasi ei saa seda toetust need vähenenud töövõimega inimesed, kes saavad samal ajal töөлõidu toetust.

Kuigi mobiilsustoetus on mõeldud eelkõige elu- ja töökoha vahelise igapäevase liikumise kulude katmiseks, ei sea toetuse reeglid selle kasutusviisidele tingimusi. See tähendab, et toetuse taotleja ei pea selle tegelikku kasutamist tõendama ja toetuse kasutamise viise ei kontrollita. Seega määratakse mobiilsustoetus üksnes elu- ja töökoha vahelise kauguse põhjal olenemata sellest, kas toetuse saaja teeb igapäevaseks töөлõiduks kulusid (nt kas ta kasutab oma sõidukit või jagab transporti kellegi teisega, kas ta tegelikult liigub iga päev elu- ja töökoha vahel). Järgnevalt on analüüsitud toetuse saajate kogemusi toetuse kasutamisega.

Mobiilsustoetuse taotlemine

Töötukassas kinnitatud mobiilsustoetuse protseduurireegli (16. augusti 2018. a versioon) alusel peab töötaja esitama mobiilsustoetuse taotlemiseks **mobiilsustoetuse maksmise avalduse** ning tööandja allkirjastatud dokumendi (nt töölepingu, ametisse nimetamise käskkirja või korralduse, vabas vormis tõendi), st **töötamist tõendava dokumendi**. Mõlemad on vaja esitada enne töö- või teenistussuhte algust või hiljemalt seitsme kalendripäeva jooksul alates selle algusest.

Kui avaldus oli täidetud nõuetekohaselt ja sellele oli lisatud töötamist tõendav dokument, võttis avalduse menetlemine protseduurireegli alusel aega kolm tööpäeva alates avalduse esitamisest. Intervjuudes öeldi, et otsus tehti isegi kiiremini, ühe-kahe päeva möödumisel, sest toetuse tingimustele vastavust oli lihtne kontrollida ja toetuse saamisega ei kaasnenud palju piiravaid tegureid. Otsus edastatakse kliendile, tavaliselt e-postiga. Toetust saanute intervjuudest ei tulnud esile probleeme liiga pika ooteajaga, pigem leiti, et otsused tehti kiiresti.

Toetust kasutanud inimeste arvates oli taotlust esitada lihtne ja töötukassa konsultandid aitasid vajaduse korral seda teha (nt konsultant saatis taotluse kliendi e-postkasti või täideti taotlus koos töötukassa büroos). Siiski leiti, et protseduuri lihtsustamiseks võiks olla võimalik esitada taotlus ja muud dokumendid ka iseteenindusportaalis, kuhu pääseb ligi nii toetuse saaja, tema tööandja kui ka töötukassa esindaja.

Kuigi taotlemisprotsess on üldjoontes lihtne, tuli ette ka osast toetuse tingimustest lähtuvaid vaidlusi, mille tõttu tehti toetuse andmisest keelduv otsus või tekkis töötukassa ja toetuse taotleja vahel vaidlusi. Näiteks ütlesid intervjuueeritud eksperdid, et keelduvad otsused tulenesid mitmel juhul **taotluse liiga hilisest esitamisest**. Selle leevendamiseks pikendati toetuse taotluse esitamise tähtaega seitsme päevani alates töösuhte algusest. Sellele lisab paindlikkust tingimus, mille alusel on vaja kliendilt küsida kirjalik seletuskiri juhul, kui avaldus esitati töö- või teenistussuhte algusest hiljem kui seitse kalendripäeva¹¹. Seletuses peab olema põhjendatud, miks kliendil ei olnud võimalik esitada avaldust ettenähtud aja jooksul, ja seejärel hinnatakse juhtumipõhiselt, kas toetust antakse.

Loomulikult, kui tuli (taotlus) ikkagi hiljem (kui seitse päeva), siis vaatasimegi case by case, [...] et kas inimene oleks läinud nii või teisiti, või siis, et tõesti kaalumise küsimused. Et päris niimoodi, et ei, te olete nüüd hiljaks jäänud oma asjadega, et sellist eitavat vastust me ei saa anda, et siis me vaatasimegi nagu kuidas, mis need asjalood seal olid. (Ekspert)

Teine vaidlusi tekitanud aspekt oli **elu- ja töökoha vahelise kauguse arvutamine**. Kaks toetust saanut mainis intervjuus, et taotleja vaidlustas kauguse arvestamise viisi. Nimelt arvestab töötukassa protseduurireeglite järgi elu- ja töökoha vahelist kaugust Regio kaardirakenduse alusel, lähtudes lühimast vahemaast. Ühel vaidlusalusel juhtumil ei olnud võimalik mööda kaardirakenduse näidatud lühimat vahemaad liikuda, kuna üks teelõik oli kinnine ala, kust läbi ei pääsenud. Seetõttu tuli töökohta

¹¹ Töötukassa kinnitatud mobiilsustoetuse protseduurireeglid (16. augusti 2018. a versioon).

sõita ringiga, mis suurendas kilomeetrite arvu. Teises vaidluses tõestas taotleja, et ta ei liigu elu- ja töökoha vahel mitte lühimat vahemaad pidi, vaid sõidab esmalt suuremasse asulasse, kus istub ümber tööandja pakutavale sõidukile. Seetõttu ei vasta lühim kaugus tema tegelikule liikumise vahemaale. Viimasel juhul ei rahuldanud vaidlustust mitte kohalik töötukassa büroo, vaid vaidlust arutati Tallinna peakontoris.

Et mõlemal juhul otsustati lõpuks toetus anda, tuleb silmas pidada, et kui need tingimused vastavad toetuse eesmärkidele, peaks olema ka teistele taotlejatele ja konsultantidele selge, millised juhtumid on lubatud ja millised mitte. Näiteks võis osa inimesi taotlemisest loobuda või saadud otsust mitte vaidlustada, ehkki oli samasuguses olukorras. Erandite lubamise korral tuleks edaspidi ka teistele taotlejatele võimaldada samasuguseid tingimusi.

Nemad (töötukassa) ütlesid, et kilometraaž tuleb 27, aga nemad arvestasid niimoodi, et ma tulen kodukohast, sõidan siis kõige otsemat teed pidi töö juurde, aga ma seletasin neile [...] Et kui mul on odavam minna tööandja bussiga, siis ma sõidan ikkagi sinna [...], lähen tööandja busi peale, siis tuleb minu kilometraaž tegelikult suurem. (Toetuse saaja)

Mõne ametikoha puhul ei osutunud elu- ja töökoha vaheline kaugus üheselt arvatavaks, mistõttu tuli lähtuda mõistlikkuse põhimõttest ning otsused tehti juhtumipõhiselt. Näiteks puhastusteenindaja või kulleri puhul määrati vahemaa kindlaks, lähtudes lähimast objektist ja tööpäeva alustamise kohast. Ühe töötukassa büroo esindaja sõnul puutusid nad kokku juhtumiga, kus õigus toetusele sõltus kahe sama sihtpunkti vahel liikumise suunast (st kaardirakendus arvutas vahemaa punktist A punkti B pikemana kui punktist B punkti A). Töötukassa büroode konsultantidel on sellistel piiripealsetel ja erandjuhtudel keeruline otsustada toetuse andmise õiguse üle ning neid aitaks otsuste tegemisel selliste lahendite lahtirääkimine töötukassa siseselt.

Mobiilsustoetuse saamisel mängib suurt rolli ka tööandja. Kui töötukassa on teinud otsuse toetus määrata, pidi tööandja esitama töötukassale tõendi toetuse saaja tööl käidud päevade kohta (**tööandja tõendi**). Intervjuudest toetuse saajatega selgus, et tööandja tõendiga tegelesid mõnes töökohas toetuse saajad ise ja mõnes tööandja. Tõendi täitmine oli intervjuueeritute arvates pigem lihtne, kuna vaja oli esitada ainult tööl käidud päevade arv ja tegelikke kulusid ei pidanud tõendama (arveid esitama, kuludokumente täitma vms). Samuti täitis paljudel juhtudel tõendi tööandja, kes suhtles sel teemal otse töötukassa esindajaga. Osa tööandjaid oli mobiilsustoetusest teadlikud (kogemuse ja/või töötukassa eelteavituse tulemusel), mis soodustas sujuvat asjaajamist ja aruandlust.

No selles suhtes mul ei olnud suurt midagi täita seal. Ma niikuinii käisin esmaspäevast reedeni tööl seal. Aga kuna tal oli kiire, väike pereettevõte, siis ma ise täitsin need lahtrid ära, tema (tööandja) vaatas üle ja kinnitas selle ja ma saatsin selle töötukassasse. (Toetuse saaja, Harjumaa)

Mul töö juures oli juhendaja, kes mind aitas, ja siis tema tegeles sellega. Ja temaga sai kõik asjad kenasti ja kiiresti aetud ... kõik need paberid ja asjad. (Toetuse saaja, Ida-Virumaa)

Jah, iga kuu andis ta selle ... minu töötatud päevad pani ta kõik kirja ja saatis meiliga ... töötukassasse ja seal siis arvestati välja. Mul ei olnud midagi arvestada, ma olin iga päev töö. ... See ei olnud ka minul üldse keeruline. Ma ütlesin oma tööandjale ja raamatupidaja tegi kõik selle ära ja saatis ära. (Toetuse saaja, Põlvamaa)

Kuigi aruandlus oli lihtne, tekitas osa toetuse saajate jaoks raskusi asjaolu, et tööandja ei olnud kättesaadav või ei esitanud töötukassale vajalikke dokumente, mistõttu tuli toetuse saajal iga kuu käia dokumente eraldi küsima. Samuti ei osanud toetuse saajad alati leida õiget inimest, kes peaks töötukassaga suhtlema ja dokumente esitama. Ka sellistel juhtudel proovisid töötukassa konsultandid kliente toetada, võttes ise tööandjaga ühendust.

Jah, iga kuu pidi tööandja täitma ära mu graafiku, et oleks näha, mis vahetustes ja kui palju ma tööl käisin ... ja muidugi tuli tööandja järel joosta pidevalt. Seni kui teda püüad, seni, kuni ta need dokumendid ära täidab, kuni selleni, et need töötukassasse anda, kulub muidugi aega. (Toetuse saaja, Ida-Virumaa)

tegelikult on ka üsna loogiline, et näiteks inimene, kes läheb uude kohta tööle, tal pole õrna aimugi, kes hakkab talle tõendeid esitama seal või kas seal on mingi raamatupidaja, kas seal on mingi personalispetsialist või on seal mingi osakonnajuhataja, ta ei tea, kes neid esitab. [...] Et siis on, meil oli see osakonnas nii korraldatud, et meil oli lihtsam [...] ise ühendust võtta juba selle tööandjaga otse. (Ekspert)

Osa tööandjaid vajab juhendamist, sest töötukassa oli saanud neilt ebakorrektselt täidetud dokumente (nt osa lahtreid täitmata, puudus allkiri, vale kuupäev), tõend oli saadetud liiga vara või jäi see saatmata. Vajaduse korral võttis töötukassa konsultant tööandjaga ühendust, selgitas täienduste vajadust ja aitas vormistada dokumendid nõuete alusel.

No kõige raskem tundus oli see, et nad lihtsalt jätsid mõned kohad täitmata. Siis nad allkirjastasid kas liiga vara või oli vale allkirjastaja. ... Jah, nad nagu ei saanud aru, et see oli nii tähtis paber tegelikult, kus iga punkt on väga tähtis täita. Et kui ta tuli täiendada, siis ma sain seda teatud ulatuses ise teha, ma sain näiteks seda registrikoodi ja neid asju ma võisin ise juurde lisada, aga allkirju ma ei saa ju ise juurde panna, kui on vale. (Ekspert)

Mobiilsustoetusele kvalifitseerumine. Elu- ja töökoha vahelise kauguse arvutamine

Eespool on juttu sellest, kuidas töö- ja elukoha vahelise kauguse arvutamine on piiripealsetel juhtumitel olnud keeruline ning seetõttu on olnud erijuhtumeid, mida tuleks ka laiemalt kauguse arvutamise põhimõtetes rakendada.

Eraldi küsimus on, kas mobiilsustoetuse tingimustes seatud elu- ja töökoha vahelise kauguse piirang 30 kilomeetrit on asjakohane ning vastab toetusele seatud eesmärkidele ja klientide vajadustele. Nii toetuse saajad kui ka eksperdid üldiselt pooldavad lühema vahemaa kehtestamist toetuse tingimustes. Kui toetuse saajad viitavad vahemaale isegi alates 10 kilomeetrist, siis eksperdid toetavad piiri seadmist

20 või 25 kilomeetri juurde. Euroopa Globaliseerumise Fondi meetmete rakendamise kogemuse järgi Ida-Virumaal oli pakutud mobiilsustoetuse tingimuseks seatud vähemalt 20 kilomeetrit.

Kahjuks ei ole piisavalt täpseid andmeid, mis võimaldaksid hinnata, milline täpselt on töötuse järel töölerakendunute elu- ja töökoha vaheline kaugus kilomeetrites, et hinnata ka võimaliku laieneva sihtrühma suurust. Siiski toetavad vahemaa vähendamist intervjueeritud ekspertide endi hinnangud, et suurendada toetusele ligipääsu nende seas, kes seda vajavad (so inimesed, kes otsivad tööd kodukohast kaugemal) ning kohandada mobiilsustoetuse tingimused paremini Eesti oludele.

Mobiilsustoetuse kasutamise viisid

Intervjuud mobiilsustoetuse saajatega viitavad, et kodust tööle sõitmiseks kasutavad nad kas isiklikku sõidukit, ühissõidukit või mõlemat: näiteks osa vahemaast läbitakse isikliku sõidukiga ja osa tööandja pakutava sõidukiga, osa tasuta maakonnasisese või linnaliinibussiga). Intervjuudes mainiti ka enda või teise inimese auto jagamist samas suunas liikujatega.

Ühistranspordi kasutamise eelistena toodi esile mugavus juhul, kui sihtkohtade vahel on kiire ja otseteed liikuv transport (siinsel juhul kasutati ekspressbussi, mis ei tee palju vahepeatusi). Siiski leiti, et auto võimaldab liikuda paindlikumalt ja ei sea inimest sõltuvusse ühissõiduki graafikust.

Enamjaolt ongi auto eelistamise põhjus puuduv mugav ühistranspordiühendus. Näiteks ei sobinud ühissõiduki graafik töögraafikuga, ühissõiduki väljumisaegadest sõltumine muutis päevad väga pikaks ja hõreda graafiku puhul võis pikem päev tööl liikumisvõimalusi häirida. Samuti mainiti, et bussid sõidavad suure ringiga, mistõttu on autoga liikuda ajaliselt optimaalsem. Samas ütles üks intervjueeritu, et kui oma auto kasutamise võimalus on olemas, ei ole bussiühendus kiirem, mistõttu eelistatakse oma autot. Osa intervjueerituid on kombineerinud isikliku auto kasutamist, sõites selle kui parema ühendusega linna, jätkates teekonda ühissõidukiga.

Oleks küll (bussi kasutamise võimalus), aga see ei oleks sobinud töögraafikuga kokku üldse. Siis oleks need tööpäevad niivõrd pikad et ... (Toetuse saaja, Põlvamaa)

Jah, ühistransporti kasutan praegu nädala sees. Aga nädalavahetusel ja pühade ajal sõidan oma isikliku autoga, kuna nädalavahetusel ja pühade ajal ühtki bussi siit lihtsalt ei lähe kahjuks ... (Toetuse saaja, Ida-Virumaa)

Kombineerida saab, aga see ei ole kõige mugavam, sest need bussid sõidavad ka väga pikkade ringidega. Selleks et kaheksaks tööle jõuda, peab juba enne seitset olema bussijaamas ja palju enne seda tuleb ärgata. (Toetuse saaja, Harjumaa)

Samadel põhjustel ei peeta realselt arvestatavaks tasuta ühistranspordi võimalust: sõidugraafik ei vasta tööaegadele, bussid liiguvad suure ringiga ja tasuta sõidukid on ülerahvastatud. Ükski intervjueeritud vastajatest ei kasutanud täielikult tasuta ühistransporti, vaid tegi seda aeg-ajalt (kui bussigraafik sobis tööaegade või konkreetse päeva plaanidega) või kombineeris seda isikliku autoga, sõites lähemate või sobivate peatuste juurde.

On (tasuta ühistransport), ükskord (päevas) tuleb, üks kord läheb, aga on alati ülerahvastatud. Et see, miks Tartusse ei saanud, oligi see, et ainus buss, millega oleks saanud, oli tasuta buss ja sellel ei ole alati kohti, on ülerahvastatud. Et kas sa saad peale või mitte, on küsimärgiga. (Toetuse saaja, Põlvamaa)

Ühe alternatiivina kasutatakse tööandja korraldatud või tasutud transporti. Arvestades suurt tööjõupuudust on ka intervjueeritud ekspertide hinnangul märgata üha sagedamini tööandjate valmisolekut korraldada oma töötajate transporti või katta nende kulud. Näiteks kasutasid toetuse saajad tööandja korraldatud bussi kombineerituna isikliku autoga. Samuti viitasid nad juhtudele, kus mobiilsustoetuse lõppemise järel hüvitas tööandja töötajate transpordikulud. Kuid mainiti ka seda, et tööandja transport ei ole alati tasuta (üks intervjueeritu ütles, et tööandja korraldatud bussi kasutamine maksis umbes 20 eurot kuus).

Intervjuudest ilmnest, et üks alternatiiv pika vahemaa tagant töötamisel on üürida ajutine korter töökoha läheduses, tänu millele pole vaja iga päev kodu ja töö vahet sõita. Kasutati ka võimalust ööbida tuttava või sugulase juures või teha kaugtööd, näiteks tegi üks intervjueeritav tööd vaheldumisi tööandja ruumides ja kaugtööna kodus. Et toetus määratakse ainult elu- ja töökoha vahelise kauguse alusel ning toetuse kasutamise viise ei kontrollita, kattis see mõne inimese puhul ka osaliselt mujal elamise kulud, kui inimene ei kasutanud toetust ilmtingimata igapäevase transpordi jaoks.

Alati erinevalt, olenes. Vahepeal üürisin korterit seal ning elasin siis Tallinnas ja töötasin seal. Kodus käisin harvem. Siis töötasin vahepeal ka kodus. Et väga erinevalt. Minu tööga ei olnud oluline, et ma iga päev kontoril kohal käiksin. Sain seda väga hästi ka kodust teha. (Toetuse saaja, Ida-Virumaa)

No põhimõtteliselt ma elasin Tallinnas ühe tuttava juures. Et ei olnud nagu ju võimalik, et ma iga päev hakkaks käima, ma ei jõua ju tööle selleks ajaks. Et siis tollel hetkel ma elasin selle kuu aega ühe tuttava juures. (Toetuse saaja, Põlvamaa)

Mul oli hea juhus, et mul abikaasal ... ämm elas siin (Tallinnas). Mul oli võimalus sinna maanduda. [...] ma käisin nädalalõputi seal (kodus). Mul seal ju elamine. Iga nädalalõpp sõitsin koju või kui mul vabad päevad olid. Ikka. Ma käin siinamaani. (Toetuse saaja, Viljandimaa)

Ühest küljest näitavad ekspertide intervjuud, et see ei ole toetuse eesmärgipärane kasutamine, st mobiilsustoetus ei ole mõeldud mitte elamiskulude, vaid igapäevaste sõidukulude katmiseks. Teisalt liikusid inimesed, kes elasid töökoha läheduses, siiski ka kodu ja töökoha vahet, kuigi mitte iga päev. Ühtlasi on oluline silmas pidada, et mobiilsustoetuse protseduuri reeglid ei välista toetuse taotlusi selle kasutamise alusel, st igaüks võib toetust kasutada oma äranägemise järgi. Toetuse määramise ainus alus on elu- ja töökoha vaheline kaugus.

Seetõttu tuleb tagada, et töötukassa konsultandid läheneksid sellistele olukordadele samadel põhimõtetel. Kuigi protseduuri reegel näeb ette paikvaatluse tegemist, ei kontrollinud töötukassa mobiilsustoetuse kasutamist, sest toetuse reeglid ei reguleeri selle kasutusviise. Arvestades toetuse

väikest mahtu, oleks selliste tingimuste eraldi kontrollimine ka liiga ressursimahukas võrreldes sellest saadava kasuga (välistades toetuse saajate seast inimesed, kes ei sõida iga päev elu- ja töökoha vahet).

Intervjuudest nii ekspertide kui ka mobiilsustoetuse saajatega selgus, et paljude intervjueeritute arvates kattis toetus auto kasutamise puhul kütusekulud või vähemalt suurema osa neist (eeldusel, et inimene ei kasutanud suure mootorivõimsusega autot), kuid ei katnud muid auto kasutamise kulusid (remont, hooldus, kindlustus jms).

See viitab ühtlasi asjaolule, et inimesed arvutavad transpordikulusid erinevalt: mõni arvutab ainult kütuse- või bussipiletite kulu, teised ka näiteks auto ülalpidamisega seotud kulutusi. Ühistranspordi puhul kattis mobiilsustoetus kulud lühemate vahemaade puhul, kuid mitte pikkade vahemaadega ekspressbusside piletite kulu (viimane sõltub ka sellest, kui tihti ekspressbussi kuu jooksul kasutati). Samas ei pidanud inimesed transpordikulusid enda jaoks väga suureks, mistõttu üldjuhul leidsid nad, et toetuse suurus oli piisav. Kuigi pakuti välja, et koos kütuse hinna kallinemisega võiks kasvada ka toetus, viitasid mitmed, et toetuse summast jääb isegi üle, kui seda säästlikult kasutada.

Ma olen jumala rahul selles mõttes, et see [toetus] oli ikka väga suur abi. [...] Hea küll, autokulu on sul enda kanda, aga praktiliselt bensiini said ikka selle raha eest ära osta. (Toetuse saaja, Põlvamaa)

Seetõttu käsitasid ka teenuse saajad mobiilsustoetust vahel lihtsalt boonuseks – see katab (osa) kuludest ja on tänu sellele hea lisaraha. Siiski peetakse toetust oluliseks, eriti töötuse alguses, mil see võimaldab sisse elada ja proovida, kas töökoht ja kaugemal töötamine sobib elukorraldusega.

Aga alguses oli see ikka oluline, kuna see mobiilsustoetus aitas seda, et ma saaksin üldse alguses tööle minna. (Toetuse saaja, Ida-Virumaa)

Ta ei olnud siukene suur summa. Kui sa ise ka millegi muuga tegeled, siis sa nagu ... ta oli lihtsalt toeks. [...] Ja ma räägingi, et kui sul on väike palk ja sul ei ole ka algul mitte midagi endal ... siis ta on suur asi. (Toetuse saaja, Tartumaa)

Tähtis on ka see, et intervjueeritud ekspertide sõnul pööratakse juba taotlust esitades tähelepanu sellele, kuidas toetuse saaja saab töölkäimisega hakkama peale toetuse lõppemist. Kliente nõustades selgitavad töötukassa konsultandid välja võimalikud lahendusvariandid seoses toetuse maksmise lõppemisest põhjustatud sissetuleku vähenemisega ja vajadusega leida viisid ise edaspidi transporti rahastada, sh võimalus jagada autosõitu kolleegide või samas suunas liikuvate inimestega.

Mobiilsustoetuse lõppemine tähendab sissetuleku vähenemist, mida mõnel vastanul on võimalik hüvitada katseajale järgneva töötasu tõusuga. Toetust kasutanud inimesed nimetasid ka muid lahendusi, mis aitavad tulla toetuse maksmise lõppemisega toime: korteri üürimine töökoha lähedal (mille teine ajend on ühistranspordi ebasobiv ajagraafik), töandja poolne kulude (osaline) hüvitamine, maakonnasisese tasuta ühistranspordi kasutamine.

Mobiilsustoetuse **maksmise sageduse** kohta tegi mõni intervjueeritu ettepanekuid, et toetust võiks saada sagedamini kui kord kuus, sest see aitaks kulusid hajutada ja leevendada jooksva rahalise

toimetuleku keerukust, seda eriti esimesel kuul. Teisalt tuleb silmas pidada, et ühestki intervjuust ei peegeldunud, et tööl käimine oleks katkenud liiga suurte transpordikulude tõttu. Pigem peetakse transpordikuluid väikeseks, mistõttu ei ole ilmnenu raskusi nende jooksva katmisega. Seetõttu ei ole selle info põhjal vajalik toetuse tihedam maksmine, mis tekitaks ka täiendava halduskulu aruannete ja maksete sagenemise tõttu.

Lisaks leidsid töötukassa konsultandid teisi viise, kuidas toetada töötuid kulutuste katmisel tööleasumise esimestel kuudel. Kui kliendil tekkis mobiilsustoetuse esimesel kuul rahapuuduse tõttu probleem töölejumisega, kombineeriti seda ühe töötukassa eksperdi sõnul individuaalse töölerakendamise teenusega¹² või püüti tekkinud olukord lahendada koostöös kohalike omavalitsustega. Selle tulemusena sai inimene võimaluse käia tööl koolibussiga või omavalitsus ostis talle ühissõiduki kasutamist võimaldava kuukaardi näiteks üheks kuuks.

Muidugi, jah, meil olid siin mingid oma meetmed töötukassas, et meil on siin ju see komisjon, mille kaudu me andsime, siis kohaliku omavalitsusega proovisime koostööle saada, et see selles mõttes oli jälle selline hea teenus, mille kaudu toimus sellist võrgustikutööd, et nõustajad võtsid ühendust kohalike omavalitsustega, rääkisid neid kitsaskohti, et inimene ei saa käima hakata. Väga sageli kohalik omavalitsus ei olnud üldse kursiski sellega, et tal ei ole sellist võimalust, et osta kasvõi kuukaarti, et Tallinnas tööl käima hakata, või rongipiletit, mis meil siin on. Et sageli ikkagi kohalik omavalitsus ostis inimesele selle kuukaardi, sellele kohalikule inimesele, ja et siis edaspidi sai see inimene nagu seda mobiilsustoetust kasutada. (Ekspert)

Mobiilsustoetuse kestus ja lõppemine

Mobiilsustoetuse tingimuste järgi makstakse toetust kuni neli kuud alates tööleasumisest. Kui inimene asub tööle tähtajalise töölepinguga (kestusega vähemalt kuus kuud), makstakse toetust töölepingu või teenistusaja kestusest poole aja eest, kuid ikkagi kuni neli kuud. Registriandmete põhjal sai toetust terve perioodi eest veidi üle poole kõigist toetuse saajatest, samas kui enne tähtaega katkestajate osakaal on väga suur: ligikaudu 43% toetuse saajatest lõpetas toetuse saamise enne tähtaega. Mehi ja naisi oli katkestajate seas seejuures enam-vähem võrdselt (mehi 48% ja naisi 52%).

Toetuse maksmise ennetähtaegse lõpetamise põhjus oli üldiselt töösuhte lõppemine. Selle põhjustena toodi esile näiteks töö mittesobivus, tööandja vaelearestus seoses oma tööjõuvajadusega (siis võimaldati tööl käies otsida uut tööd), uue tööpakkumise vastuvõtmine elukoha lähedal ja ebakõlad koostöös otseste ülemuste ja juhtkonnaga.

¹² Vastavalt tööhõiveprogrammile 2017–2020 on individuaalne töölerakendamine isiku erivajadustest lähtuvalt isiku tööleasumise toetamine juhendamise ja muude tugitegevuste vormis. Individuaalse töölerakendamise eesmärk on aidata tööle isik, kelle tööleasumine on raskendatud pikaajalise töötuse, sotsiaalsete erivajaduste, hoolduskohustuse või muude eriliste takistuste tõttu. Individuaalse töölerakendamise teenuse osutamisel võib töötukassa hüvitada isikule või tasuda isiku eest tööturuteenusel osalemise ja tööleasumisega seotud lisakulud, eelkõige hooldusteenuse kulu ja isiku erivajadusest tingitud muu kulu.

Üldiselt leitakse, et toetuse kestus neli kuud on piisav. See on seotud katseaja maksimaalse lubatud pikkusega, võimaldades jõuda selgusele, kas sel viisil kaugel töötamist on võimalik ühildada enda elukorraldusega ning kas töökoht sobib. Samuti mainisid toetuse saajad ise mitmel korral, et peale katseaja lõppu tõsteti palka, mistõttu oli toetuse puudust lihtsam kompenseerida. Siiski leidub selliseidki toetuse saajaid, kes leidsid, et toetuse periood võiks olla pool aastat kuni aasta, seda eriti väga madala palga puhul.

Eksperdiintervjuudest ilmnes, et teatud olukordades tehti toetuse perioodi pikendamiseks erandeid. Näiteks otsustati perioodi pikendada pikaajalise haiguse korral, kui toetuse maksmine oli haiguse ajaks peatatud.

Mobiilsustoetust kasutanud inimesed peavad seda üldiselt vajalikuks, väites, et igasugune toetus on kasulik, eriti töötamise esimestel kuudel ja/või inimese/leibkonna madala sissetuleku puhul. Kuna transpordivõrgustik ei ole muutunud tõhusamaks ega ühendused mugavamaks, ei ole muutunud ka vajadus mobiilsustoetuse järele. Samuti ei kata tasuta ühistransport maakondade vahelist liikumist, mis on mobiilsustoetuse puhul oluline kasutusvaldkond.

Nii kaua kui transport ei ole garanteeritud igale poole, siis ikka toetus on vajalik. Kui sa pead ikka suurema ringiga sõitma selleks, et tööle jõuda ... (Toetuse saaja, Põlvamaa)

3. Mobiilsustoetuse tulemuslikkus ja mõju

Keskmiselt kestis mobiilsustoetuse saajatel töötuna arvelolek enne mobiilsustoetuse saamist registriandmete põhjal 387 päeva. Seevastu kestis kõikide vähemalt kuus kuud töötuna arvel olnud ja seejärel töölerakendunute arvelolek enne töölesaamist keskmiselt 369 päeva. Toetuse saajale võrdlusrühmas oleva inimese ehk toetusele kvalifitseeruva, kuid seda mittesaava töötava inimese töötus kestis enne töölesaamist keskmiselt 291 päeva. Mobiilsustoetuse saajate pikem töötuse kestus aga ei tähenda, et toetusel ei ole mõju töö kiiremale leidmisele. Näiteks oleks võinud toetuse saajate töötuse kestus olla ilma toetuseta veel pikem, kuid selle hindamiseks on vaja põhjalikumaid andmeid. Siinse analüüsi keskmises on inimesed, kes on töötuse järel tööle rakendunud. See tähendab, et välja on jäetud inimesed, kes on endiselt töötud või kelle staatust me registriandmete põhjal ei tea (töötamise registris puuduvad andmed ja inimene ei ole registreeritud ka töötukassas). See võib viidata asjaolule, et toetust saanud inimesed on olnud kauem töötaja ja neil on olnud tööd leida keerulisem (toetust mittesaanu on iseseisvalt leidnud töö kiiremini). Teiselt poolt on jätnud toetuse taotlemata need, kelle töötuse kestus on keskmisest lühem, mistõttu võis nende jaoks olla töökoha leidmine lihtsam ja nad ei pidanud toetust enda jaoks vajalikuks.

Lisaks tööle saamisele on ekspertide hinnangul toetus olnud vajalik ka tööl püsimise soodustamiseks.

Päris suur hulk käib siamaani või, tähendab, see püsivus inimestel tekkis töölkäimiseks, et kui seda mobiilsustoetust ei oleks, vahel inimesed käisid esimese kuu tööl ja palka ka veel ei ole ja nad tulid sealt ära ja löid käega. Aga kuna nüüd oli see päris pikk aeg, kuni neli kuud oli see mobiilsustoetus, siis see nagu noh harjutab inimest või ta saab mingi rutiini kätte. (Ekspert)

Samas ei toeta registriandmed seda järeldust, sest toetust saanud inimesed püsivad toetuse saamise järgselt hõives umbes samas määras, mis teised kuuekuulise töötuse järel töölerakendunud.

Hõive katkeb koos mobiilsustoetuse lõppemisega 21%-l selle saajatest, st ligikaudu viiendik toetuse saajatest ei ole toetuse lõpule järgneval kuul kehtivas töösuhtes ühegi tööandjaga¹³. Sarnases määras katkeb esimesel neljal kuul töösuhe ka võrdlusrühmas (22%) ja teiste kuuekuulise töötuse järel töölerakendunute seas (20%). Kuus kuud alates tööle saamisest ei ole hõives 26% mobiilsustoetuse saajatest (vs 27% võrdlusrühmast ja 24% teistest tööle rakendunutest) ja ligikaudu sellisel tasemel püsib määr kogu aasta pärast toetuse lõppemist kõigis analüüsitud rühmades. Tööga mittehõivatute hulgas ei ole erinevusi soo ega vanuse lõikes.

Mobiilsustoetuse järgsel hõive lõppemisel võib olla mitmeid põhjuseid. Kuivõrd analüüsitud rühmade vahel hõivest väljas olemise määr ei erine, võib eeldada, et töösuhte lõpp esimesel neljal kuul on eelkõige seotud katseaja lõpuga – teatud hulk inimesi lahkub katseaja lõppedes töölt.

¹³ Siin hulgas on nii need, kelle puhul katkes toetuse kasutamine enne toetuse maksmise perioodi lõppu (st enne nelja kuu möödumist), kui ka need, kelle hõive katkes nelja kuud möödudes, kui toetuse periood sai läbi.

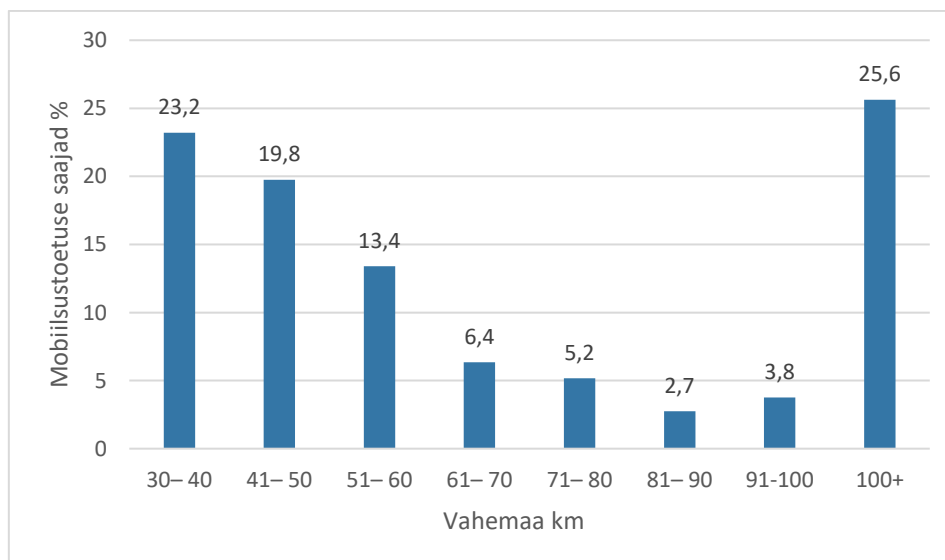
Samuti võib mobiilsustoetuse järgse hõive lõppemisel olla seos madala töötasuga: neil, kellel koos toetuse lõppemisega lõppes ka töösuhe, oli mobiilsustoetuse aegne sissetulek ligikaudu 200 eurot väiksem kui nendel, kelle töösuhe jätkus.

Mobiilsustoetuse toel tööle asuvad inimesed töötavad oma elukohast keskmiselt 84 kilomeetri kaugusel, ent 56%-l juhtudest on see vahemaa alla 60 km (vt joonis 7). Andmed viitavad, et töökoha kaugus kodunt ei ole seotud katkestamisega – keskmine vahemaa nendel, kel lõppes koos toetusega ka töösuhe on 82 km ning kõigil teistel toetuse saajatel 85 km.

Kõnekas tõsiasi on, et toetuse saajate seas on küllalt palju väga pikki vahemaid sõitvaid inimesi: neljandik toetuse saajatest sõidab tööle rohkem kui 100 kilomeetri kaugusele. Sealjuures ei teeni näiteks 100 või rohkem kilomeetrit tööle sõitvad inimesed rohkem kui kõik 6-kuulise töötuse järel tööle rakendunud inimesed. Ka kõige lühemat distantsi sõitvate toetuse saajatega võrreldes on keskmiste sissetulekute erinevus väike (79 eurot).

Et see on iga päev sõitmiseks Eesti tingimustes väga pikk vahemaa, võib tõstatada küsimuse, millised on selles rühmas toetuse kasutamise viisid. Intervjuudest selgus, et väga pika vahemaa tagant tööle sõitvad inimesed otsivad viise ööbida töökoha lähedal, et ei peaks iga päev kodu vahet sõitma, või erineb nende töötukassas registreeritud elukoht tegelikust (ajutisest) elukohast, mistõttu on mobiilsustoetuse jaoks arvestatud vahemaa tegelikust pikem (vt ka ptk 2.3 „Mobiilsustoetuse kasutusviisid“).

JOONIS 7. MOBIILSUSTOETUSE SAAJATE TÖÖ- JA ELUKOHA VAHELINE KAUGUS KILOMETRITES



Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete alusel.

Registriandmetest selgub, et toetuse saajad olid varemgi töötanud kodunt kaugel. Viimase töötamise ajal enne mobiilsustoetuse saamist elas ja töötas neist samas kohalikus omavalitsuses 25%, kuid toetuse

saamise ajal elas ja töötas samas kohalikus omavalitsuses 9%¹⁴. Kõikidest töölerakendunutest elas ja töötas samas kohalikus omavalitsuses 48% toetuse saajatest. Seega kalduvad toetuse saajad olema sagedamini inimesed, kes on varemgi läinud tööle üle omavalitsuse piiride.

Kui võrrelda viimase ja praeguse (mobiilsustoetuse aegse) töökoha asukohta, siis võrreldes viimase töötamisega töötas praegu samas kohalikus omavalitsuses ainult 19% toetuse saajatest ja 81% juhtudel erines toetusaegse töötamise kohalik omavalitsus eelmise töötamise omast. Järelikult on toetus soodustanud uutesse piirkondadesse tööleminekut (st alati ei minda tööle piirkonda, kus on varem töötatud). Samas tuleb silmas pidada, et siinkohal analüüsime vaid praegusele töökohale vahetult eelnenud töösuhet ja me ei tea milline on kodunt kaugemal töötamise kogemus olnud pikema tööelu jooksul – selleks on vaja pikemaid aegridasid, et analüüsida inimeste tööharjumusi pikema eluea jooksul.

Need andmed võimaldavad püstitada hüpoteesi, et kodunt kaugel töötamise kogemus tekitab harjumuse ning suurendab valmisolekut teha seda tulevikus uuesti, kui kodu lähedal aktsepteeritavaid tööpakkumisi ei ole. Intervjuud kinnitasid seda – intervjueeritute seas oli nii neid, kellel oli kodunt kaugel töötamise kogemus, kui ka neid, kes on kodunt kaugemal tööd otsinud, kuid seal töötanud ei ole. See tähendab, et paljudele intervjueeritutele ei olnud kaugel töötamise mõte uus ja seda vajadust on nad endale teadvustanud esmajoones siis, kui kodu lähedal soovitud töökohta ei ole.

Intervjuudest ilmneb selgelt, et ka **tulevikus oleksid toetuse saajad väärt töö korral valmis kaaluma ka kaugemale tööle sõitmist**. Esmane eeldus selleks on töökoha kvaliteet. Toetuse saajatega tehtud intervjuude põhjal on töökoha valiku kriteeriumid eelkõige seotus erialaga, töö sisu (sh huvitavus), palk, head töötingimused (sh sobiv graafik või võimalus ise aega planeerida). Kaugust (või asukohta) peetakse eelmainitud tegurite kõrval seejuures harva töökoha valikut mõjutavaks teguriks, kuid inimeste jaoks on tähtis, et töölkäimine ära tasuks (st ei muutuks kulukamaks kui saadav tasu).

Intervjuuerija: Mis teie jaoks on üldse töö valiku puhul kõige olulisem, kas see on töö sisu, palk, kaugus ...? Vastaja: Esmalt ikka vist lähedus erialaga ja siis töö sisu edasi. Palk ... no on oluline, aga mitte nii, et sellesse kinni jääks. Intervjuuerija: Ja kaugus ei ole suur argument? Vastaja: Kaugus ei ole jah selline argument, mida väga arvestada. Oluline, et ära tasuks, et sa võlgadesse ei jää, et käimine on kallim kui palk. (Toetuse saaja, Põlvamaa)

Kuigi töökoht valitakse esmajoones muude töö kvaliteedi kriteeriumite järgi kui asukoht, on tööle sõitmise kaugusele või ajale inimestel erinevad piirid. Toetuse saajate intervjuude põhjal kõigub optimaalne vahemaa, mida ollakse valmis tulevikus sõidule kulutama, 20–30 kilomeetrist 100 ja enama kilomeetrini (viimast küll juhul, kui on võimalus ööbida töökoha lähedal, kasutada tööandja sõidukit või

¹⁴ Tulenevalt andmepiirangutest ei ole võimalik võrrelda mobiilsustoetuse aegset ja sellele eelnenud töökoha kaugust kilomeetrites, kuivõrd puuduvad täpsed andmed elu- ja töökoha vahelise distantsi kohta kilomeetritest. Samuti puuduvad täpsed andmed selle kohta, milline oli tegelik elukoht eelmise töösuhete ajal (kuivõrd elukoha andmed tuginevad töötukassale öeldud elukohal, mitte rahvastikuregistri elukohal), Täpsemat selgitust elu- ja töökoha vahelise distantsi mõõtmise osas vaata lisas 1 „Metoodika“.

saada temalt oma auto kasutamise hüvitist). Siiski oli ka inimesi, kes edaspidi tööle üle 10–15 kilomeetri sõita ei soovi või kaaluvad suuremasse linna kolimist, et olla töökohtadele lähemal. Tööleasumist kaugemale kui 30 kilomeetrit võivad takistada ka isiklikud, sh perekondlikud tegurid, laste, hooldatavate olemasolu jne.

No siin ju ei ole mingit tööd. Kui tõesti mingi normaalne töökoht oleks, siis jääksin muidugi parema meelega siia tööle. Mul ikkagi pere on siin. Mu tütar on siin. Praegu on ta vanaemaga, kui mina tööl olen. Seega ma kindlasti töötaksin siin kuskil, kui oleks võimalik. Praegu aga sellist võimalust ei pakuta, seega tuleb sõita. (Toetuse saaja, Ida-Virumaa)

Toetust kasutanud intervjuueeritute seas oli nii neid, kelle **otsust võtta vastu töökoht kaugemal kui 30 kilomeetrit on mobiilsustoetus mõjutanud, kui ka neid, kellele ei avaldanud see mõju**. Mobiilsustoetus avaldas mõju eelkõige siis, kui elukoha lähedal puudus (erialane) töö.

Ei olnud lähemal jah midagi. Erialast ei oleks kohe kindlasti midagi siin leidnud. Seda tööd pakuti ja siis ma võtsin selle vastu. (Toetuse saaja, Ida-Virumaa)

Samuti oli toetusel mõju, kui töökohal ei makstud piisavalt kõrget töötasu, et lubada endale esimestel kuudel katta transpordikulud oma sissetulekust. Ka Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal võib eeldada, et erialase töö leidmine on motivatsioonitegur – ainult iga viienda inimese puhul erineb viimase töötamise aegne töökoha sektor (Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori EMTAK koodi põhjal) mobiilsustoetuse aegsest.

Intervjuueeritud eksperdid rõhutavad, et kvalifitseeritud personali kättesaadavuse paranemine on ka tööandjate seisukohast oluline mobiilsustoetuse tulemus.

tööandjate jaoks oli see (mobiilsustoetus) kindlasti suureks plussiks, sest inimesi hakkas rohkem liikuma. Nii mõnigi tööandja on otse öelnud, et paljudel pole nagu otsetransporti, [...] aga nii mõnigi ütles otse, et nad saavad neid inimesi, keda nad muidu ei oleks saanud. [...] Et ühest küljest siis tööandja oli rahul, et ta sai kvalifitseeritud inimesi või sarnase kvalifikatsiooniga, keda nad muidu poleks iialgi võib-olla saanud, et inimene poleks lihtsalt oma kodukohast välja tulnud mingite võimaluste puudumise tõttu, aga nüüd need inimesed olid pildis tal. (Ekspert)

Teiste kaalukate soodustavate tegurite hulka võtta vastu kaugemal asuv töökoht kuulusid vähetasustatud töökohtade ülekaal elukoha piirkonnas, inimese vaatenurgast hästi tasustatud töökoht kaugemal asuvas piirkonnas, sobivus uue tööandja meeskonda, töö sisu huvipakkuvus ning enesearengu võimaldamine ja erialaste võimaluste pakkumine.

Ma siiski otsisin midagi sellist, mis mulle endale ka pakuks midagi, mingit väljakutset või mingisugust sellist tulevikuvisioni. (Toetuse saaja, Harjumaa)

Kuigi kaugemal asuvat tööd motiveerivad vastu võtma paremad töötingimused, **ei näita registriandmed, et mobiilsustoetuse saajate sissetulekud oleksid kõrgemad ilma toetuseta tööle rakendunute omadest**. Pigem jäävad sissetulekud sarnasele tasemele ka peale toetusperioodi lõppu.

Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal oli mobiilsustoetuse saaja keskmine töine sissetulek 2018. aasta detsembris 964 eurot kuus, mis on samal töökohal 50–100 € väiksem kui kõikidel kuuekuulise töötuse järel tööle rakendunud inimestel. Võrdlusrühma sissetulek samal kuul oli 929 eurot. Teisalt on 2018. aasta andmetel mobiilsustoetuse saaja sissetulek koos mobiilsustoetusega üldiselt kas samal tasemel kui võrdlusrühmas oleval inimesel või veidi suurem (vt joonis 8).

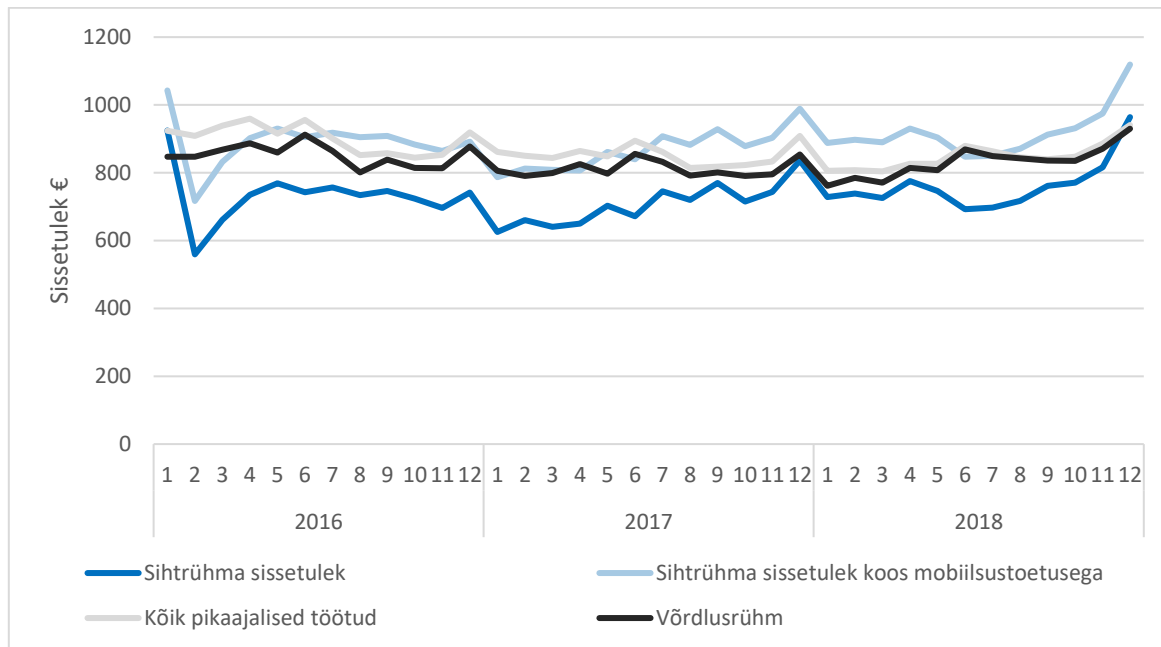
Ka erinevuste vahe (DID) analüüs näitab, et aasta pärast toetuse lõppu ei erine mobiilsustoetust saanud inimeste sissetulekud statistiliselt ¹⁵ kõikide 6-kuulises töötuse järel tööle rakendunud inimeste sissetulekutest. Kuna ka toetusperioodi eelselt on kahe rühma sissetulekud ligikaudu võrdsed, siis ei ole võimalik väita, et mobiilsustoetuse saamine on mingis suunas mõjutanud tulevast töist sissetulekut.

Joonis 8 viitab, et ilma mobiilsustoetuseta on toetuse saajate sissetulekud mõnevõrra madalamad teiste 6 kuulise töötuse järel tööle rakendunute omadest. See võib viidata asjaolule, et mobiilsustoetus on soodustanud madalama palgaga töökoha vastuvõtmist, sest tasu erinevuse hüvitab mobiilsustoetus. Väga madalad töötasud aga soodustavad kaugel asuvalt töökohalt lahkumist – need, kellel lõppes mobiilsustoetusega koos ka töösuhe, on mobiilsustoetuse aegne sissetulek ligikaudu 200 eurot väiksemad kui teistel. Seega on väga madala sissetulekuga inimestel raske jätkata tööl käimist peale toetuse lõppu või ei ole nad motiveeritud jätkama, sest teised töö kvaliteedi tegurid ei soodusta seda.

Samas ei tähenda see, et kodunt kaugemal asuva töökoha vastuvõtmine ei paranda inimeste palgatingimusi võrreldes alternatiividega. Näiteks võib olla teistega võrdsel või ligilähedasel tasemel sissetuleku teenimiseks olla vajalik kodunt kaugemale tööle minemine, kuivõrd kodulähedased alternatiivid oleksid veel madalamate sissetulekutega. Samuti võib see tähendada, et mobiilsustoetusega vastu võetud töökohti iseloomustavad teised kvaliteedi tegurid (nt tööaeg vm töötingimused), mida registriandmete põhjal ei ole võimalik mõõta, kuid mis paneb just kaugemaid töökohti eelistama.

¹⁵ Mobiilsustoetuse saajate sissetulek on suurenenud võrreldes toetuse eelse ajaga üheksa eurot rohkem kui võrdlusrühmal, aga vahe ei ole statistiliselt oluline.

JONIS 8. MOBIILSUSTOETUSE SAAJATE JA VÕRDLUSRÜHMA NING KÕIKIDE KUUEKUULISE TÖÖTUSE JÄREL TÖÖLERAKENDUNUTE SISSETULEKUTE ERINEVUS AASTATEL 2016–2018

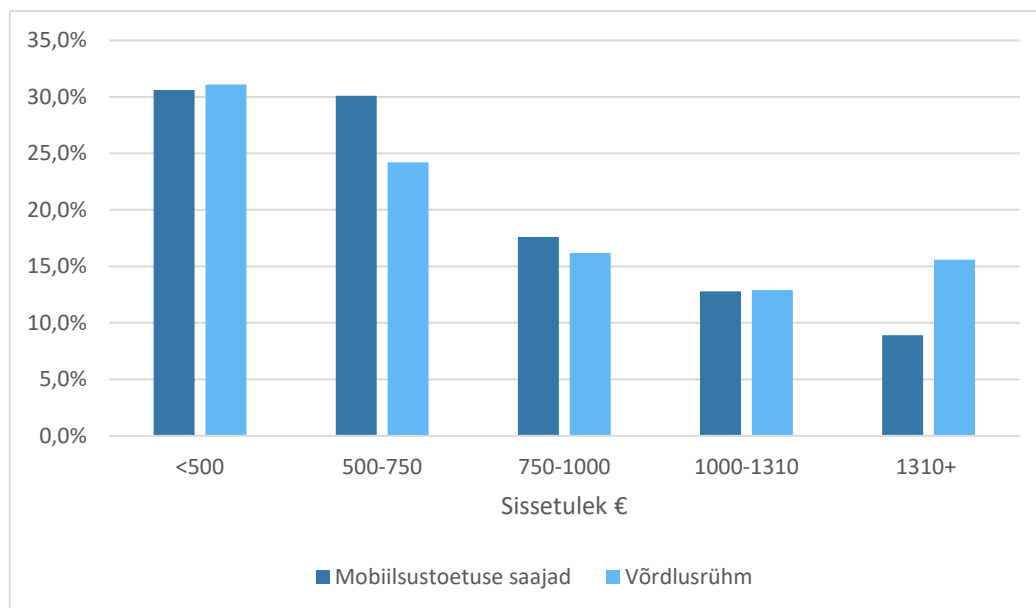


Allikas: autorite arvutused töötukassa ning maksu- ja tolliameti andmete alusel.

Kuivõrd toetuse saajate keskmised sissetulekud on ilma toetuseta madalamad teiste analüüsitud rühmade sissetulekutest, tuleks analüüsida ka nende erinevuste põhjuseid. Tegureid, mis sissetulekute erinevusi võivad selgitada on mitmeid, kuid siinjuures on lähemalt analüüsitud: sissetulekute jaotust, töökoha sektorit, toetuse saamisele eelnenud töökoha sissetulekut, elukoha piirkonda ja sugu.

Registriandmed viitavad, et toetuse saajate ja võrdlusrühma sissetulekud jaotuvad üsna võrdselt üle skaala. Mõnevõrra on toetuse saajate seas rohkem inimesi, kes teenivad 2018. aasta andmetel vahetult üle miinimumpalga (500-750 eurot) ning võrdlusrühma seas on suurem osakaal inimesi, kes teenivad üle riikliku keskmise palga (2018. aastal 1310 eurot) (vt joonis 9). Kuigi erinevused on väikesed, on see vastavuses ka keskmises palgas ilmnenud väikeste erinevustega.

JOONIS 9. MOBIILSUSTOETUSE SAAJATE JA VÕRDLUSRÜHMA SISSETULEKUTE JAOTUS AASTATEL 2016–2018



Allikas: autorite arvutused töötukassa ning maksu- ja tolliameti andmete alusel.

Registriandmetest ilmneb, et levinuimad töökohasektorid on toetuse saajatel ja võrdlusrühmal sarnased, ent toetuse saajate palgatase on ka samades sektorites töötades mõnevõrra madalam (vt tabel 3). Selle taga võivad olla ka erisused töökohtade jaotuses (töötamine samas sektoris kuid erineva taseme ametikohtadel).

Ka toetuse saajate varasemad sissetulekud ületavad toetuse aegseid mitmesaja euro võrra, ent see erinevus võib olla seletatav katseaja madalama palgaga või osaliselt ka näiteks eelmise töökoha lõpumaksetega, mis tõstsid palga vahetult enne töösuhte lõppu kõrgemaks. Näiteks varem toiduainete jaemüügis hõivatutel oli töötuse eelne kuusissetulek 865 € vs. 606 € toetuse saamise ajal, puidutöötlemises töötuse eel 1040 € vs. 759 € toetuse ajal ning hulgikaubanduses varasem 745 € vs. 728 € toetuse ajal.

TABEL 3. LEVINUIMAD TÖÖKOHASEKTORID EMTAK-I KOODI ALUSEL MOBIILSUSTOETUSE SAAJATE JA VÕRDLUSRÜHMA SEAS AASTAIL 2015–2018

Mobiilsustoetuse saajad			Võrdlusrühm		
EMTAK-i kood	Sagedus %	Sissetulek €	EMTAK-i kood	Sagedus %	Sissetulek €
47 Toidukaupade jaemüük	14,9	606	47 Toidukaupade jaemüük	9,7	651
16 Puidutöötlemine	4,7	759	46 Hulgikaubandus	8,1	713

46 Hulgikaubandus	4,7	728	85 Haridus	4,1	1006
10 Toiduainete tootmine	3,9	753	16 Puidutöötlemine	3,5	868
49 Maismaaveondus	3,9	775	84 Avalik haldus	3,4	1174

Allikas: autorite arvutused töötukassa ning maksu- ja tolliameti andmete alusel. Mobiilsustoetuse saajate sissetulek on nende palgatulu, millele ei ole liidetud mobiilsustoetuse summat. Võrdlusrühma puhul on kajastatud nende töötuse järgne töökoht ja sissetulek.

Nii toetuse saajate kui võrdlusrühma töökohad koonduvad suuresti tõmbekeskustesse – viies suuremas linnas töötab 49% toetuse saajatest ning 52% võrdlusrühmast - vt ka tabel 2, lk 15. Seevastu erinevad piirkonnad, kuhu töökohad koonduvad. Toetuse saajate seas on selges ülekaalus Harjumaal töötavate inimeste osakaal (44%) samas kui võrdlusrühmas on see 27%. Seevastu asuvad võrdlusrühma töökohad sagedamini Ida-Virumaal (21%) kui toetuse saajatel (8%). Samas teenivad toetuse saajad Harjumaal keskmiselt madalamat palka kui võrdlusrühma liikmed (ilma toetuseta 800€ vs 1111€). Palgaerisused on toetuse saajate kahjuks ka Ida-Virumaal (747€ vs 893€). Seega – kuigi toetuse saajad töötavad sagedamini pealinna piirkonnas kui võrdlusrühma liikmed, teenivad ka Harjumaal töötavad toetuse saajad vähem kui võrdlusrühma liikmed nt Ida-Virumaal.

Sissetulekute puhul räägitakse sageli ka soolistest palgaerinevustest – naistel on meestest sageli madalamad sissetulekud. Mobiilsustoetuse saajate seas on naiste osakaal ligikaudu sama suur kui võrdlusrühma seas (vastavalt 55% ja 58%). Toetuse saajate seas on naiste ja meeste sissetulekute erinevus 114 eurot meeste kasuks samas kui võrdlusrühmas on sooline palgaerinevus ligi 300 eurot. Sealjuures on palgalõhe suur just meeste seas samas kui võrdlusrühma naised teenivad keskmiselt vaid 30 eurot kõrgemat sissetulekut kui toetuse saajad. Seega tuleneb palgaerinevus just võrdlusrühma kõrgemalt teenivate meeste arvelt.

Mobiilsustoetus avaldab erinevates aspektides mõju ka **horisontaalsetele teemadele, sh eelkõige regionaalareng ja võrdsed võimalused**. Toetuse andmise tingimuste⁷ alusel toetab mobiilsustoetus koos teiste tööturumeetmetega mõõdukalt regionaalarengu eesmärkide saavutamist:

- toetades kõigi Eesti piirkondade kestlikku ja ühtlast arengut eeskätt pendelrännet suurendavate tegevuste kaudu, mis omakorda aitab hoiduda rahvastiku liigest koondumisest pealinna ning teistesse suurematesse linnadesse;
- parandades töökohtade kättesaadavust kõigis Eesti piirkondades sõltumata inimeste elukohast;
- toetades kaudselt ka piirkondade majandusliku konkurentsivõime kestlikkust.

Andmeanalüüs viitas, et toetus soodustab tõepoolest liikumist maapiirkonnast tõmbekeskusse, aga ka tõmbekeskuste väliselt (vt tabel 2).

Lisaks soodustab mobiilsustoetus koos teiste tööturumeetmetega soolise võrdõiguslikkuse edendamist, sest pakutakse soostereotüüpidest vabu teenuseid. Mobiilsustoetuse saajate seas on naised ja mehed ligikaudu võrdselt ning toetust saavate meeste sissetulek on keskmiselt 100 euro võrra suurem kui

naiste oma. Teisalt on toetuse saajate sissetulekuerinevus väiksem kui kõikide kuuekuulise töötuse järel tööerakendunud inimeste sooline palgaerinevus, mis ulatub u 250 euroni.

Toetuse andmise tingimuste¹⁶ alusel on mobiilsustoetus seotud ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020¹⁷ prioriteetse suunaga nr 10 „Jätkusuutlik transport“, mille eesmärk on parandada ühendust lähemate sihtkohtadega ja arendada reisiringiliiklust. Dokumentides väidetakse, et ühistranspordi kättesaadavus ning hea toimivus toetab piirkondliku tööjõu pakkumist ning on eeldus, et inimesed saaksid kodust kaugemal asuva töökoha vastu võtta.

Nii Eesti regionaalarengu strateegia 2020¹⁸ kui ka transpordi arengukava 2014–2020¹⁹ toetavad oma tegevustega mobiilsustoetuse eesmärkide saavutamist. Registriandmete analüüs näitab samuti, et mobiilsustoetus soodustab tööjõu liikumist ääremaalt tõmbekeskustesse. 2018. aasta detsembri seisuga elab 42% toetuse saajatest väljaspool tõmbekeskust, kuid töötab tõmbekeskuses (vt tabel 2).

¹⁶ Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/ESF/tat_tooturuteenused_raamtekst.pdf.

¹⁷ https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/uhtekuuluvuspoliitika_fondide_rakenduskava_2014-2020_211218.pdf.

¹⁸

https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf.

¹⁹ <https://www.riigiteataja.ee/aktiis/3210/2201/4001/arengukava.pdf>.

4. Mobiilsustoetuse kulutõhusus

Töötukassa ning maksu- ja tolliameti registriandmetele tuginedes tehti kulu-tuluanalüüs, et hinnata mobiilsustoetusega kaasnevate tulude ja kulude vahet. Analüüs põhineb aastate 2015–2018 andmetel, millest toetust maksti aastail 2016–2018.

MOBIILSUSTOETUSE AEGNE KULUANALÜÜS

Mobiilsustoetuse kuludeks peetakse selle otseseid kulusid ehk mobiilsustoetuse väljamaksete summat. Toetusega kaasnevateks tuludeks arvestatakse ühelt poolt palgatulu ja sellelt makstavaid esmaseid makse (sotsiaalmaks, tulumaks ja töötuskindlustusmaks) juhul, kui mobiilsustoetuse saamise järel liigub inimene töötusest hõivesse ja riigi maksutulu suureneb.

Veel arvestatakse tuludena töötukassast välja maksmata jäänud töötutoetust, töötuskindlustushüvitist ja kohaliku omavalituse makstavat toimetulekutoetust, sest inimene liikus mobiilsustoetuse abil töötusest hõivesse ning töötukassal (ja ka riigil) jäi toetus hõive ajal maksmata, st kulu tegemata.

Lisaks toetuste maksmisele arvestatakse kulu-tuluanalüüsis seda, et liikudes mobiilsustoetuse abil hõivesse kasutab inimene vähem töötukassa muid teenuseid (nt koolitused). Lihtsustatult võrreldakse võimalike lisanduvate maksude laekumist ja võimalike hüvitiste (töötutoetus, töötuskindlustushüvitis, toimetulekutoetus) lõppemist ning mobiilsustoetuse otseseid kulusid olukorraga, kus sekkumist ei toimuks (toetust ei saadaks).

TABEL 4. RIIGI AASTASED LISANDUVAD RAHALISED TULUD JA KULUD MOBIILSUSTOETUSE MAKSMISEST AASTATEL 2016–2018

Aasta	Stsenarium	Kulud €	Sotsiaal- maks €	Tulumaks €	Töötus- kindlustusmaks €	Koolitused ja muud töötukassa toetused
2016	STS 1	215 869	86 446	35 265	5839	70 914
	STS 2		(0)	(29 296)	(0)	(0)
2017	STS 1	319 790	135 672	57 209	9046	87 814
	STS 2		(0)	(44 821)	(0)	(0)
2018	STS 1	259 278	151 719	68 958	12 312	81 542
	STS 2		(0)	(38 551)	(0)	(196)
Kokku	STS 1	794 937	373 837	161 432	27 197	240 271
	STS 2		(0)	(112 668)	(0)	(196)

Allikas: autorite arvutused töötukassa ning maksu- ja tolliameti andmete alusel.

Märkus. Stsenaariumis 1 on arvestatud, et ligikaudu viiendikku inimesi võis tööle asuma motiveerida mobiilsustoetuse saamine. Stsenaariumis 2 on lisanduv maksutulu eeldusel, et ühegi inimese otsus asuda tööle ei olnud motiveeritud ainult mobiilsustoetuse saamisest. Vt ka järgnevaid selgitusi.

Maksude lisandumist tuludena on tabelis arvestatud kahel moel.

- Stsenaarium 1 (STS 1): inimesi, kelle töösuhe lõppes mobiilsustoetuse saamise ajal, oli 21% toetuse saajatest. Selle variandi korral eeldame, et nende puhul oli töölemineku otsus otseselt motiveeritud mobiilsustoetusest, st ilma toetuseta töösuhe alanud ei oleks. Seepärast arvestame 21%-l mobiilsustoetuse saajatest lisanduvaid maksutuluid kogupalgast ja ülejäänutel vaatame mobiilsustoetusega lisanduvat maksutulu.
- Stsenaarium 2 (STS 2): teises variandis käsitleme kõikidel inimestel tuluna mobiilsustoetusega lisanduvat maksutulu. Teisisõnu eeldame, et mitte keegi ei asunud tööle pelgalt mobiilsustoetuse pärast. Veergudes on need summad kujutatud sulgudes.
- Veerus „Koolitused ja muud töötukassa toetused“ on summa, mida riik ei ole pidanud mobiilsustoetuse ajal hüvitiste²⁰ või koolituskuludena²¹ maksma, kuna inimene asus tööle. Seejuures on töötutoetuse ja töötuskindlustushüvitise korral arvestatud, mitu kuud on seda hüvitist inimesele juba makstud ning n-ö lisanduvate kuude arv võib inimeseti erineda. Seevastu toimetulekutoetuse korral eeldasime, et seda oleks varasematele saajatele makstud iga mobiilsustoetuse kuu. Kõikide nimetatud toetuste korral eeldasime, et inimesele makstava summa suurus oleks võrdne talle viimati makstud täispika kuu toetuse summaga. Võimalike koolituskulude maksumuse leidmisel lähtusime töötukassale tehtud päringust, millega saime teada teenuste keskmised kulud ühe osalemise kohta aastatel 2015–2018.

Registriandmetel põhineva kulu-tuluanalüüsi tulemusena selgus, et aastatel 2016–2018 välja makstud **mobiilsustoetuse kulud kokku on ligikaudu 795 000 eurot. See on samas suurusjärgus kui kõik lisanduvad maksutulud** (sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks, tulumaks) ja **välja maksmata jäänud toetused** (töötuskindlustushüvitis, töötutoetus, jne) **kokku** (803 000 eurot). **Arvutus tugineb eeldusele, et 21%-l mobiilsustoetuse saajatest oli töölemineku otsus motiveeritud mobiilsustoetuse saamisest.** Kui aga eeldada, et kellegi tööleasumine ei tuginenud toetuse saamisele, ületavad perioodi aegsed toetuse kulud lisanduvaid tuluid mitu korda.

Üks küsimus toetuse hindamisel on see, kas on teisi teenuseid, **mis aitavad saavutada sama eesmärgi tõhusamalt.** Töötukassa teenuste seas toetab mobiilsust ka töölesõidu toetus vähenenud töövõimega inimestele. See on mõeldud siiski märksa kitsamale sihtrühmale – neile vähenenud töövõimega

²⁰ Töötutoetus, töötuskindlustushüvitis ja toimetulekutoetus; palgatoetus, ettevõtluse alustamise toetus, tööandja koolituskulud, täiendkoolitus ettevõtluse alustamise toetuse saajatele ja töölesõidu toetus.

²¹ Tööturukoolitus töötutele ja tööotsijatele, tööotsingu töötuba, karjäärinõustamine, psühholoogiline nõustamine, tööpraktika ning tööklubi.

inimestele, kes oma terviseprobleemi või tegevuspiirangu tõttu ei saa käia tööl ühissõidukiga²². Lisaks ei ole võimalik saada mobiilsustoetust ja töölesõidutoetust samal ajal.

Samuti ütlesid intervjueeritud eksperdid, et kodust kaugemal töö leidmist toetavad teised töötukassa teenused, mis ei ole küll mõeldud otse mobiilsuse edendamiseks, vaid töölesaamisele laiemalt. Need on näiteks individuaalne töölerakendamine, töötute oskuste arendamine (erialased koolitused, tasemeõppes osalemine, keeleõpe jms), karjäärinõustamine ja tööandjate nõustamine. Need eelkõige toetavad mobiilsustoetust, mitte ei asenda seda.

Mobiilsuse toetamise kontekstis tekib küsimus, kas tasuta ühistransport täidab samu eesmärke kui mobiilsustoetus ja kas seoses tasuta ühistranspordi pakkumise hakkamisega kaob vajadus eraldi selle toetuse järele. Teoreetiliselt tõepoolest vähendaks tasuta ühistransport kodunt tööle sõitmise kulusid selliselt, et transpordikulude hüvitamise toetust enam vaja ei oleks. Praktikas ei vasta tasuta ühistransport siiski alati töötute vajadustele ega võimalda liikuda kodu ja töö vahel.

Nimelt on tasuta ühistranspordile seatud piiranguid, mistõttu ei ole kõigil töötutel sellele võrdne ligipääs. Näiteks ei laiene tasuta ühistransport kõigile liinidele ja seetõttu ei pruugi just töölesõiduks vajalik liin olla tasuta. Samuti ei rakendata tasuta ühistransporti ühtlaselt üle Eesti (ei kehti kõigis maakondades). Lisaks ei liigu tasuta transport üle maakonnapiiride, mis võib olla töölesõiduks vajalik.

Ka intervjuudest toetuse kasutajatega selgus, et tasuta ühistransport ei võimalda alati mugavalt kodust tööle liikuda, mistõttu seda võimalust ei kasutata. Põhjuseks nimetati näiteks, et (1) tasuta ühistranspordi marsruut ei vasta alati inimese liikumissuunale, (2) ühissõiduki graafik ei vasta töögraafikule ja see sõiduk liigub harva, mistõttu puuduvad plaanide muutudes alternatiivid; (3) tasuta ühissõiduk sõidab väga suurte ringidega, mistõttu muutub töölesõidu aeg liiga pikaks või ei ole võimalik õigeks ajaks tööle jõuda ning (4) tasuta ühissõidukid on populaarsematel kellaaegadel ülerahvastatud (vt ka „Mobiilsustoetuse kasutamise viisid“ eespool). Seega ei ole tasuta ühistransport alati alternatiiv mobiilsustoetusele ja praegu täpselt samu eesmärke täitev alternatiivne teenus.

²² Mobiilsustoetuse ja töölesõidu toetuse samaaegne kasutamine ei ole võimalik.

5. Põhisõnumid

Intervjuud ekspertide ja mobiilsustoetuse kasutajatega näitasid, et mobiilsustoetus on suur lisastiimul töökoha vastuvõtmiseks kodust kaugemal. Registriandmetest selgus, et toetuse saajad töötavad tööpoolest sagedamini oma elukoha omavalitsusest väljaspool võrreldes kõigi vähemalt kuus kuud arvel olnud töötuse järel tööerakendunutega. Samas on keeruline öelda, kas see on toetuse tulemus või on toetust taotlenud just need, kes ongi valmis võtma vastu kaugemal asuva töökoha (siis oleks see toetuse seisukohalt tühikulu).

Teisalt ilmnas andmetest, et toetuse saamine seni kehtinud kujul ei toeta pikemalt tööturul püsimist – töösuhte kestus ei erine toetuse saajatel kõigist teistest tööerakendunud töötutest. Küll aga tuleb silmas pidada, et toetusega kaasneb tööturule sisenemine, mis on vajalik pikaajalise töötuse ennetamiseks ning tööturuaktiivsuse ja tööharjumuse säilitamiseks kuuekuulise töötuse kontekstis.

Võrreldes algse prognoosiga on olnud toetus seni tugevalt alakasutatud. Intervjuudest tuli välja, et toetuse saamine ei olnud paljudele pakutud töökoha vastuvõtmise eeldus (st nad oleksid võtnud töökoha vastu ka ilma toetuseta). Küll aga on mobiilsustoetus pakkunud lisastiimuli kaugemate töökohtade kaalumiseks olukorras, kus kodu lähedal sobivaid tööpakkumisi ei ole. Samuti on oluline arvestada, et mobiilsustoetusele puudub alternatiiv – ükski teine tööturu- või muu teenus ei paku tuge elu- ja töökoha vaheliseks liikumiseks, olles kättesaadav samale sihtrühmale (vähened töövõimega inimestele on kättesaadav töölesõidu toetus). Ka tasuta ühistransporti ei peeta praktikas kasutatavaks alternatiiviks, kuna nende sõidukite sõidugraafikud, marsruut või sõiduaeg ei vasta töötute vajadustele.

Kokkuvõttes selgus analüüsist, et mobiilsustoetus on alakasutatud ja selle tingimused ei vasta alati sihtrühma vajadustele. Seetõttu võiks analüüsist tuleneva info põhjal kaaluda teenuse tingimuste paindlikumaks muutmist, et soodustada teenuse kasutamist ja info jõudmist toetust vajavate sihtrühmadeni. Samal ajal tuleb pidada silmas, et see ei suurendaks märkimisväärselt toetuse maksmise haldamisele tehtavaid kulutusi ning võimalikku tühikulu.

1. Mobiilsustoetus on kui kaasnev (ja mitte esmane) motivatsioonitegur tööleasumiseks – ligikaudu viiendikul toetuse saajatest lõppeb koos toetuse saamise neljakuuse ajaga ka tööhõive. Seega on võimalik püstitada hüpotees, et just nii paljud inimesed asusid tööle motiveerituna mobiilsustoetuse saamisest. Sellise eelduse korral oleksid toetuse maksmise kulud ja lisanduvad maksutulud ligikaudu võrdsed (mõlemad u 800 000 € kolme aasta peale). Samas on neli kuud pärast tööleasumist toetuse saajatega sarnase määraga ka kõikide kuuekuulise töötuse järel tööerakendunute tööhõive. Seega võib töötuks jäämine olla seotud pigem katseaja lõpuga ja töösuhte osapoolte rahulolematusega kui rahaliste teguritega. Ka toetuse saajatega tehtud intervjuudes oli valdav seisukoht, et mobiilsustoetus on pigem toetav kui tarvilik tööhõivesse astumiseks, olenemata töökoha geograafilisest asukohast. Kui eeldada, et ükski toetuse saaja ei asunud tööle toetusest motiveerituna, ületaksid toetuse kulud riigile tulusid ligikaudu kolm korda. See aga ei ole kuigi tõenäoline stsenaarium eeldades, et toetust vajavad just madalama sissetulekuga inimesed – kolmandik toetuse saajatest teenib toetusega tööle rakendudes 500 eurost madalamat sissetulekut.

2. **Teenuse (ala-)kasutus** – 2018. aasta lõpu seisuga on mobiilsustoetust saanud 1298 inimest, mis on tunduvalt vähem esialgsest sihttasemest. Teenuse alakasutatus võib tuleneda nii inimeste vähesest teadlikkusest kui ka motivatsiooniteguritest (nt ei pea kvalifitseerunud, kuid taotlust mitteesitanud inimesed seda vajalikuks). Intervjuudest ilmnes, et teadlikkus toetusest on pigem vähene ja sõltub otseselt töötukassa konsultantidelt nõustamisel saadud teabest. Samas ei ole selge, kas eri konsultandid pakuvad töötutele teenuseid ühtemoodi.

Soovitus: rakendada või luua automatiseeritud teavitussüsteem, et toetada nii selle kui ka teiste teenuste nähtavust. Süsteemi eesmärk oleks toetada ühelt poolt konsultanti, kes saaks info kliendi nõustamiseks (millal teavitada mobiilsustoetusest esimest korda ja millal seda meelde tuletada). Teiselt poolt on vaja muuta toetus töötutele nähtavaks (nt e-kirja või töötukassas jagatavate infolehtede kaudu), et nad oleksid valmis ise vajaduse korral toetust küsima.

- Et vältida masspostitusi, võiks klientide teavitust olla eelkõige hästi sihitud, arvestades näiteks nende elukohta (ainult keskustest kaugemal asuvate valdade klientidele) või eelnevat sissetulekut/ametit (nt madalamatel ametikohtadel töötanud või varem väiksemat sissetulekut saanud inimestele suunamine, sest eeldatavalt töötavad nad väiksema palgaga ja vajavad rohkem rahalist tuge transpordiks).
 - Teavitussüsteem võiks tugineda töötukassa praegusele infosüsteemile EMPIS, mis on konsultantide töövahend ning sisaldab infot toetuste ja teenuste kohta.
3. **Mobiilsustoetusele eelneva töötuse kestus** – nii mobiilsustoetuse kasutajad kui ka eksperdid leidsid, et toetusele eelneva töötuna oldud kuude arvu tingimust peaks muutma. Ühiselt oldi seisukohal, et tööleasumist tuleks toetada muu hulgas mobiilsustoetuse pakkumisega võimalikult varakult, eriti töötuse alguses, mil inimene otsib aktiivsemalt tööd ning on selleks rohkem motiveeritud. Sellisel juhul soodustaks toetus kaugemal asuvaid töökohti otsima samuti juba varakult. Eksperdid nimetasid ühtlasi probleemi, et toetusele ei kvalifitseeru lühiajalist tööd teinud inimesed.

Soovitus 1: muuta mobiilsustoetuse saamise tingimused paindlikumaks, lühendades töötuna arveloleku kestuse nõuet kahest kuni nelja kuuni alates töötuna registreerimisest (täpse perioodi saab leida koostöös konsultantidega või arvestades teiste riikide kogemust).

Soovitus 2: lubada mobiilsustoetusele kvalifitseeruda inimestel, kellel on olnud vahepeal lühemaid töötamise episoode, st töötamine lühikese aja jooksul ei tohiks tühistada õigust toetusele kvalifitseeruda.

- Üks lahendus oleks pakkuda mobiilsustoetust nagu palgatoetust, st mobiilsustoetuse saamise õigus võiks olla neil, kes on olnud töötuna registreeritud vähemalt kaks kuni neli kuud viimase kuue kuu jooksul. Nii saavad töötud sobiva pakkumise korral varem tööd alustada. Ühtlasi soodustab see lühiajalist töötamist, ühtlustab toetustele kvalifitseerumise põhimõtteid ja toimib pikemat töötust ennetava vahendina.
- Tingimuste muutmisega kaasneks toetuseks makstavate kulude suurenemine, sest sihtrühm kasvaks, ent arvestades praegust toetuse kasutamise vähest intensiivsust suurendaks see

kulusid esialgsele plaanile lähemale. Muudatustega kaasnev oht on see, et toetust hakkavad kasutama need, kes on võimelised asuma kodunt kaugemale tööle ka ilma toetuseta. Võimalik lahendus oleks kehtestada sissetuleku ülempiir.

- 4. Toetuse suurus ja maksmise sagedus** – mobiilsustoetuse suurus sõltub elu- ja töökoha vahelisest kaugusest ning seda arvutatakse 0,1 eurot kilomeetrilt, kuni 200 eurot kalendrikuus. Intervjueeritavad leidsid, et toetus võiks olla suurem (arvestades ka tõusnud aktsiise ja kütusehindu) ning kaaluda võiks sagedasemat toetuse maksmist, et saaks katta jooksvaid kulusid. Samal ajal ütles osa inimesi, et toetus kattis täielikult või suurema osa transpordikuludest.

Intervjuude põhjal ei ole inimestel enamasti suuri raskusi transpordikulude tasumisega ja töösuhe katkeb eelkõige teistel põhjustel (töökoha sobimatus, konfliktid, parema töökoha leidmine vms). Seetõttu ei näita analüüsi tulemused vajadust toetuse suurus või maksmise sagedust muuta. Mobiilsustoetuse eesmärk on anda lisatõuge minna tööle kodust kaugemale kui 30 kilomeetrit ja see ei pea katma kõiki transpordikulusid. Tähtis on toetada tööl käimist esimestel kuudel ehk katseajal, kui selgub nii töö sobivus töötajale kui ka töötaja sobivus tööandjale. Seejärel peavad toetuse saajad oma kulud ise katma või leidma lahenduse koos tööandjaga. Liiga suure toetuse korral võib transpordikulude iseseisev katmine toetuse lõppedes olla raskem.

- 5. Elu- ja töökoha vaheline kaugus** – nii mobiilsustoetuse teenuse osutajad kui ka kasutajad leidsid, et praegust kvalifitseerumistingimust, mis puudutab elu- ja töökoha vahelist minimaalset kaugust (30 km), võiks muuta leebemaks.

Soovitus 1: vähendada kauguspiirangut 20–25 kilomeetrile. Käesoleva analüüsi põhjal ei saa tuua välja head argumenti, mille põhjal otsustada, kuhu täpselt peaks elu- ja töökoha vahelise kauguse piiri seadma. Selleks oleks vaja kontrollkatseid ühe ning teise vahemaaga, et võrrelda tulemuste ja toetuse kättesaadavuse erinevust. Samuti ei ole piisavalt täpseid andmeid selle vahemaa mõõtmiseks inimeste puhul, kes ei ole toetust saanud, et nii hinnata, kui palju suurendaks kauguspiirangu muutmine võimalike taotlejate hulka. Intervjueeritud eksperdid leiavad üldiselt, et 30 kilomeetrit on Eestis liiga pikk vahemaa. Ka toetuse saajad toetavad lühema vahemaa kehtestamist. Mobiilsustoetuse seni kehtinud tingimuste juures on elu- ja töökoha vaheline vahemaa olnud keskmiselt 84 kilomeetrit, sealjuures töötab ligi neljandik (23%) toetuse saajatest minimaalse võimaldatud vahemaa juures (30-40 km).

Arvestades Eesti väikeseid vahemaid, kohanduks leebema piirangu seadmine paremini tegelike liikumistega. Samuti võimaldaks piiripealsetel juhtumitel taotleja selgituste arvestamine arvesse võtta seda, kui teekond tööle ei kulge kõige lühemat teed pidi (nt ühistranspordi kasutamise korral võivad bussiringid olla pikad).

Üks võimalus on võtta aluseks Ida-Virumaal rakendatud Euroopa Globaliseerumise Fondist rahastatud meetme näide, kus töötukassa maksis perioodil 01.08.2015–31.05.2016 tehastes töö kaotanud inimestele mobiilsustoetust juhul, kui töötaja elukoha kaugus töökohast oli vähemalt 20 kilomeetrit.

- Vaidluste ennetamiseks ning teotuse saajate vajaduste arvestamiseks arvestada piiripealsetel juhtumitel vajaduse korral toetuse taotleja selgitusi (nt olukorras, kus ta ei sõide tööle kõige otsemat teed pidi).

Soovitus 2: rõhutada toetuse tingimustes ja dokumentatsioonis selgelt, et toetuse kasutamise viis on toetuse saaja enda otsustada (sh toetust võib kasutada igapäevaseks transpordiks, aga vajadusel ka ajutiste elamiskulude katmiseks). Analüüs viitas, et neljandik toetuse saajatest kasutab seda asudes tööle kodunt enam kui 100 km kaugusele. Sealjuures viitasid intervjuud, et kaugel töötavad inimesed ei sõida alati igapäevaselt kodu ja töökoha vahet ning pigem kasutavad hüvitist ajutiste elamiskulude katmiseks töökoha lähedal. Kuigi see ei ole toetuse tingimustega vastuolus (toetuse kasutamise viisid ei ole reguleeritud), viitasid eksperdiintervjuud, et toetust seostati eelkõige otseste transpordikulude hüvitamisega ning seetõttu võivad konsultandid anda toetuse saajatele erinevat nõu seoses toetuse kasutamisega. Seega ei ole ettepanek toetuse tingimusi muuta, küll aga sõnastada selgelt nii töötuid nõustavate konsultantide materjalides kui ka toetuse saajatele jagatavas infomaterjalis, et toetust võib kasutada ka ajutiste elamiskulude katmiseks. Sel viisil on tingimused üheselt arusaadavad nii konsultantidele kui ka toetuse saajatele, see soodustab kõikige taotlejate ühetaolist kohtlemist ning see vastab uuringus tuvastatud toetuse saajate vajadustele.

Lisa. Metoodika

Dokumendianalüüs

Uuringu käigus on analüüsitud meetmega seotud Euroopa Sotsiaalfondi seirearuandeid ja meetme kirjeldusi („Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks toetavate tegevuste kirjeldus“). Veel on analüüsitud töötukassa sisedokumente, sh mobiilsustoetuse protseduurireegleid, meespead kliendile ja tööandjale ning dokumendivorme.

Intervjuud

Uuringu käigus tehti intervjuud töötukassa ekspertidega (viis intervjuud) ja Sotsiaalministeeriumi esindajaga (üks intervjuu). Sealjuures on töötukassa intervjuud tehtud organisatsiooni eri tasanditel – keskkontoris, maakondlike osakondade juhtide ja konsultantidega. Peale selle tehti intervjuud 15 teenusel osalenud inimesega Eesti eri piirkondadest.

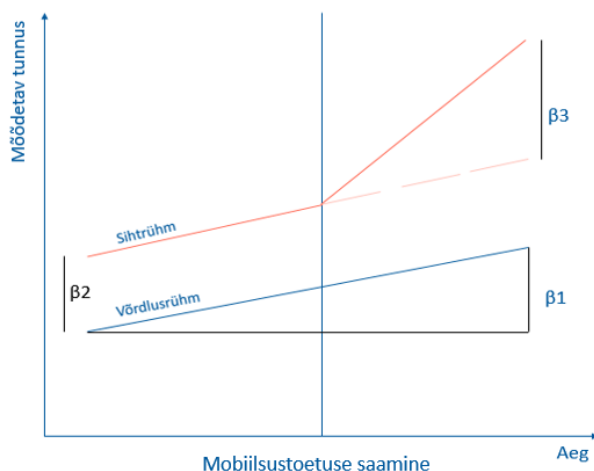
Andmeanalüüs

Kvantitatiivse analüüsi käigus leitud tulemused olid järgmised.

1. Kirjeldav statistika
 - a. Toetuse saajate demograafilised tunnused
 - b. Võrdlusrühma demograafilised tunnused
 - c. Keskmise töötuse järel töölerakendunu demograafilised tunnused
 - d. Mobiilsustoetuse lõpetamine enne tähtaega
2. Tulemuslikkus ja mõju hindamine
 - a. Mõju tööl püsimisele (kui tulemuslik on mobiilsustoetus inimeste tööl püsimisele 12 kuud peale toetuse lõppu)
 - b. Töötuse kestus mobiilsustoetuse saajatel võrreldes toetuse mittesaajatega
 - c. Ajutise hõive toetamine (kui suur osa toetuse kasutajatest lõpetab töösuhte toetuse lõppemisel)
 - d. Regionaalarengu perspektiiv (toetuse saajate vs. keskmise töötuse järel töölerakendunu liikumine tömbekeskustesse)
 - e. Võrdsed võimalused (demograafiliste tunnuste/jaotuste abil püütakse hinnata, kui võrd on meede soo, vanuse või eesti keele oskuse põhjal kontsentreeritud)
3. Toetuse kulutõhusus

Mobiilsustoetuse saamise võimaliku puhasmõju kvantitatiivseks analüüsiks rakendatakse erinevuste vahe (ingl *differences-in-difference*, DID) meetodit. DID kõrvutab toetusest või poliitikamuudatusest mõjutatud inimeste (mobiilsustoetuse saajad ehk sihtrühm) ja neile sarnase võrdlusrühma (keskmise töötuse järel töölerakendunu) enne-ja-pärast-muutusi, eemaldades hinnangust samasugused trendid. Meetodi kasutamine töötukassa ning maksu- ja tolliameti andmetel võimaldab analüüsida, kuidas on toetuse saamine mõjutanud uuritava rühma tööturukäitumist või hõivet, st eelkõige tööl püsimist või sissetulekut.

JONIS 9. ERINEVUSTE VAHE (DID) MEETODI VISUAALNE NÄIDE



Märkus. Joonisel on kujutatud DID olemus visuaalselt, kus regressioonimudel on kujul $Y = \beta_0 + \beta_1[aeg] + \beta_2[muudatus] + \beta_3[aeg*muudatus] + \beta_4[kaasmuutujad] + \epsilon$.

Analüüsis kasutatud terminid

- **Keskmine töötuse järel töölerakendunu** – kõik tööle asunud inimesed (nii mobiilsustoetust saanud kui ka mittesaanud inimesed), kes on olnud vähemalt kuus kuud töötukassas töötuna arvel.
- **Võrdlusrühm** – toetusele kvalifitseeruvad, kuid seda mittesaanud inimesed, st inimesed, kes töötavad, ei ole mobiilsustoetust saanud, kelle elukoht ei ole Tallinnas või selle lähiümbruses ning kelle töö- ja elukoht ei ole samas omavalitsuses (30 km tingimus). Kuigi alates 2018. aasta maist said toetust taotleda ka Tallinna lähiümbruse valdade elanikud, jääb mudelis kehtima tingimus, et nad ei saa toetust taotleda (30 km tingimuse tõttu). Andmed ei võimalda nimelt hinnata täpseid kilomeetreid elu- ja töökoha vahel ning seega ülehindaksime toetuse saajate võimalikku arvu.

Seame analüüsis eelduse, et erinevas omavalitsuses elamine ja töötamine osutab vahemaale, mis on üle 30 kilomeetri. Selline eeldus tuleneb järgmistest põhjendustest.

- Andmetes on olemas inimeste aadressid, kuid need on palju mitmekesisemad kui kättesaadavad programmid suudavad lugeda (need ei ole rangelt ainult linnad, vaid ka väiksemad vallad, külad, mida tasuta programmid ei suuda lugeda). Lisaks on aadressid erineva pikkusega. Samuti on töötukassa elukoha aadressi ning maksu- ja tolliameti töötamise aadressi osised esitatud erinevas järjekorras: töötukassa andmetes on elukoha aadress ning Maksu- ja Tolliameti andmetes töökoha aadress kujul maakond, vald, linn, tänav, kuid tööandja aadress kujul tänav, linn/vald, sihtnumber.

- Elu- ja töökoha aadressidel on puudu sihtnumber, mis on osas programmides vahemaa arvutamiseks nõutud. Seega puuduvad alused täpsete koordinaatide arvutamiseks, mis on kättesaadavates programmides vahemaa arvutamise eeldus.
- Kilomeetrite arvutamine nõuaks käsitsi kõigi aadresside vahelise kauguse mõõtmist, mis on ebamõistlik kulu.
- Kui vaadata aastail 2016–2018 töötukassa andmetel mobiilsustoetust saanud inimesi, siis ainult 9% neist elas ja töötas samas omavalitsuses (arvestades haldusreformi järgseid piire). Ülejäänud toetuse saajad käisid tööle mujale omavalitsusse. Seega kirjeldab selline eeldus tegelikku sihtrühma üsna hästi.
- Töökoha aadressi andmed töötamise registris ei ole alati täielikud või puuduvad üldse. Nimelt on töökoha aadressid lisatud töötamise registrisse üsna hiljuti, mistõttu on nende kvaliteet veel puudulik (vt ka kommentaari allpool).

Haldusreformi tulemusel vähenes kohalike omavalitsuste arv 213-lt 79-le. Kuna vaadeldav periood hõlmab nii reformieelset kui ka -järgset aega, on analüüsis kodeeritud reformieelsed omavalitsused ümber 79 omavalitsuse järgi. Seega viitab elukohaga võrreldes erinevas omavalitsuses töötamine suuremale vahemaale, kui see oli reformieelse omavalitsuste jaotuse puhul.

Analüüsis tuginetakse töötukassa ning maksu- ja tolliameti registrite andmetele aastail 2015–2018 (vt tabel 5). Andmekontroll tehti nii töötukassast, maksu- ja tolliametist kui ka sotsiaalkindlustusametist saadetud failidega. Puudusena ei kattunud töötukassa andmetes töötutoetuse peatamise ja lõppemise kuupäevad. Näiteks osal juhtudel lõppes inimesel toetuse saamise lõppkuupäeva järgi toetuse saamine, kuid samas peatamise kuupäevade järgi peatas inimene toetuse pärast seda. Sellisel juhul arvestati mudelis toetuse saamise algus- ja lõppkuupäevi. Selliseid olukordi oli töötutoetuse puhul 30 korral (0,2% kogu uuringu valimist).

Suur puudus on töökoha aadressi andmete kvaliteet. Tihti puudus see andmestikust – **kogu andmestik oli töökoha aadress olemas ainult 15% juhtudest**. Töökoha aadressi puudumisel kasutati tööandja aadressi, kuid sellel on puudusi. Näiteks mitu kaupluseketti on registreeritud Tallinna (tööandja aadress), kuid kauplused, kus inimesed töötavad, asuvad mujal (töökoha aadress).

Tabel 5. Analüüsis kasutatud andmekogud ja andmed

Andmekogu	Andmed
Maksu- ja Tolliamet: töötamise register	Töötamise staatus; töökoha aadress; asutuse registreerimisadress
Maksu- ja tolliamet: tulu- ja sotsiaalmaksu, kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustusmaks deklaratsioon (TSD)	Brutosissetulek; arvestatud sotsiaalmaks; töökoha sektor; töösuhte lepingu liigid

Töötukassa: töötajate ja tööturuteenuste riiklik register; töötuskindlustuse andmekogu	Sugu; sünniaasta; eesti keele tase kõnes; kõrgeim omandatud haridustase; töötukassas registreeritud töötuse periood; elukoha aadress; mobiilsustoetuse algus- ja lõppkuupäevad, mobiilsustoetuse suurus ja arvestatud kilomeetrid; töötutoetuse saamise periood, päevamäär, toetuse peatamise kuupäevad; töötuskindlustushüvitise saamise periood, päevamäärad esimesel sajal päeval ja 100+ päeval; tööturuprogrammides osalemine ja selle kulud
Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister	Toimetulekutoetuse saamise algus- ja lõppkuupäevad; väljamakse suurus kuus

Allikas: autorite koostatud.

Töötukassa andmetes on info omandatud kõrgeima haridustaseme, keeleoskuse ja elukoha aadressi kohta ainult selle aja kohta, mil inimene oli töötukassas arvel. Seepärast tehti ülejäänud perioodil (kui inimene ei olnud töötukassas arvel) mudelis eeldus, et need väärtused jäävad samaks.

Kulutõhususe analüüsi meetodika on selgitatud peatükis 4 „Mobiilsustoetuse kulutõhusus“.