

CENTAR

Eesti Rakendusüringute Keskus

InterAct
Projektid & Koolitus OÜ

Programmi “Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2013” teenuste hindamine

Palgatoetuse ja tööturukoolituse teenuste vahelahindamine

Sten Anspal
Janno Järve
Kristel Jääts
Epp Kallaste
Kirke Maar
Annemai Mägi
Anna Toots



Eesti Rakendusüringute Keskus CentAR
InterAct Projektid & Koolitus OÜ
Aprill 2012

Sisukord

SISUKORD	2
TABELITE LOETELU	4
JOONISTE LOETELU	8
LÜHIKOKKUVÕTE	12
SISSEJUHATUS	19
1 METOODIKA	22
1.1 SISSEJUHATUS	22
1.2 DOKUMENTATSIOONIANALÜÜS JA EKSPERTINTERVJUUD	22
1.2.1 Dokumendid	22
1.2.2 Töötukassa andmestik	23
1.2.3 Töötukassa intervjuud	23
1.3 KVALITATIIVUURING	24
1.3.1 Üldine lähenemine	24
1.3.2 Palgatoetus	24
1.3.3 Tööturukoolitus	26
1.4 KVANTITATIIVUURING EHK TÖÖTUTE KÜSITLUSED	27
1.5 EMTA ANDMETEGA SIDUMINE NING HINDAMISE METOODIKA	29
1.5.1 Hindamise ülesanne	29
1.5.2 Andmed	29
1.5.3 Hindamise meetod	31
2 PALGATOETUS	37
2.1 SISSEJUHATUS	37
2.2 ÜLEVAADE PALGATOETUSE ÜLESEHITUSEST JA SENISEST ELLUVIIMISEST	37
2.2.1 Palgatoetuse eesmärgid ning teenuse kasutamise tingimused	37
2.2.2 Indikaatorid ja nende sihtmäärade täitmine	40
2.2.3 Palgatoetuse meetme rahaline maht	43
2.2.4 Palgatoetust kasutanud ettevõtted	44
2.2.5 Palgatoetusega rakendunud töötud sotsiaal-demograafiliste tunnuste järgi	46
2.2.6 Palgatoetuse seosed teiste teenustega ning palgatoetuse andmise protsessi kirjeldus	54
2.2.7 Palgatoetuse suurus ja kestus	57
2.3 HINDAMISE TULEMUSED	62
2.3.1 Sissejuhatus	62
2.3.2 Asjakohasus	63
2.3.3 Tulemuslikkus (effectiveness)	73
2.3.4 Jätkusuutlikkus (sustainability)	86
2.3.5 Majanduslik efektiivsus (efficiency)	91
2.4 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED	97
3 TÖÖTURUKOOLITUS	101
3.1 SISSEJUHATUS	101
3.2 ÜLEVAADE TÖÖTURUKOOLITUSE ÜLESEHITUSEST JA SENISEST ELLUVIIMISEST	101
3.2.1 Tööturukoolituse pakkumise eesmärgid ja tingimused	101
3.2.2 Programmis seatud indikaatorid ja nende sihtmäärade täitmine	109
3.2.3 Tööturukoolituse meetme rahaline maht	111

3.2.4	Ülevaade koolituste ja koolitavate arvust	113
3.2.5	Tööturukoolitusel osalenud töötud sotsiaal-demograafiliste tunnuste järgi.....	114
3.2.6	Tööturukoolitus ja teised Töötukassa teenused, hinnangud tööturukoolituse protsessi kohta	119
3.2.7	Koolituse valdkond, kestus, maksumus	122
3.3	HINDAMISE TULEMUSED	127
3.3.1	Sissejuhatus.....	127
3.3.2	Asjakohasus.....	127
3.3.3	Tulemuslikkus (effectiveness)	141
3.3.4	Jätkusuutlikkus (sustainability).....	154
3.3.5	Majanduslik efektiivsus (efficiency).....	158
3.4	KOKKUVÖTE, JÄRELDUSED JA SOOVITUSED.....	163
4	KASUTATUD KIRJANDUS.....	167
	LISA: PALGATOETUSE LISATABELID	168
	LISA: TÖÖTURUKOOLITUSE LISATABELID.....	179
	LISA: PALGATOETUSE TÕHUSUS JA JÄTKUSUUTLIKKUS NENDE JAOKS, KES OLEKS SAANUD PALGATOETUST KA TAVATINGIMUSTEL	196

Tabelite loetelu

Tabel 1. Intervjueeritud palgatoetust kasutanud ettevõtete jaotused.....	25
Tabel 2. Tööturukoolitust pakkunud koolitajate intervjuude jaotused.....	26
Tabel 3. Küsitluse aeg, üldkogumi, valimi ja vastuste arv	28
Tabel 4. EMTA päringuga saadud valimi suurus.....	30
Tabel 5. Valimite suurused enne ja pärast sobitamist: koolituses osalenud ning neile vastav kontrollgrupp	32
Tabel 6. Valimite suurused enne ja pärast sobitamist: palgatoetuses osalenud (valim, kus meetmes osalemise aeg määratletud sisenemise aja järgi) ning neile vastav kontrollgrupp	33
Tabel 7. Valimite suurused enne ja pärast sobitamist: palgatoetuses osalenud (valim, kus meetmes osalemise aeg määratletud meetmest väljumise aja järgi) ning neile vastav kontrollgrupp .	33
Tabel 8. THP 2010-2011 sätestatud palgatoetuse indikaatorid ja seirearuandes toodud saavutusmäärad	41
Tabel 9. Sõlmitud ja lõpetatud palgatoetuste lepingute arv aastate lõikes.....	41
Tabel 10. Palgatoetuse teenusele planeeritud ja kasutatud rahalised mahud 2010 ja 2011	43
Tabel 11. Palgatoetust kasutanud ettevõtete jaotus aastate lõikes võrdluses sõlmitud palgatoetuste halduslepingute jaotusega aastate lõikes	45
Tabel 12. Riskigruppi kuulumine palgatoetust saanute seas ning kõikide töötute seas (seisuga 31.12.2010)	46
Tabel 13. Palgatoetusega tööle rakendunute kuulumine riskigruppi aastate lõikes, mil sõlmiti palgatoetuse halduslepingud.	47
Tabel 14. Sõlmitud palgatoetuse halduslepingud lihtsustatud korra ning tavakorra tingimustes.....	47
Tabel 15. Töötuna arvel oldud periood enne palgatoetuse halduslepingu algust palgatoetuse halduslepingu sõlmimise aasta lõikes	48
Tabel 16. Riskirühmadesse kuuluvate palgatoetusega rakendunud töötute jaotus eelneva töötuse perioodi järgi	48
Tabel 17. Palgatoetuse halduslepingute jagunemine vanusevahemike ja soo lõikes võrreldes Eesti registreeritud töötutega.....	49
Tabel 18. Palgatoetusega tööle rakendunute jaotus haridustaseme (ISCED) järgi	50
Tabel 19. Ülevaade palgatoetusega rakendunute haridustaseme ning rakendumise ameti omavahelisest seosest	51
Tabel 20. 10 enamlevinud töötute eelnevat ametit enne palgatoetusega tööle rakendumist	52
Tabel 21. 10 enamlevinud palgatoetusega rakendumise ametit.....	52
Tabel 22. Palgatoetusega tööle rakendunu varasema ameti ning tööle rakendumise ameti omavahelised seosed. Osakaal, millisel ametialal rakendusid varasemalt ühel ametikohal töötanud	53
Tabel 23. Palgatoetusega rakendunute viimase töökoha tegevusala.....	54
Tabel 24. Palgatoetusega rakendunute viimase töökoha tegevusala	54
Tabel 25. Peamised tööturuteenused, mida palgatoetusega tööle rakendunud oma viimasel töötuna arvel oldud perioodil said	55
Tabel 26. Palgatoetuse saamise kestus kuudes	58
Tabel 27. Tähtajaliste palgatoetuse halduslepingute kestus aastate lõikes.....	59
Tabel 28. Keskmise makstud palgatoetuse kogusumma ühe lepingu kohta aastate ja katkestanute ning mitte katkestanute lõikes	61

Tabel 29. Makstud palgatoetuste keskmine kogusumma ühe lepingu kohta palgatoetusega rakendumise ametite (ISCO 2008) alusel (sh katkestatud lepingud)	62
Tabel 30. Tulukuluanalüüsis arvestatavate tulude ja kulude loetelu	93
Tabel 31. Palgatoetuse keskmise kulu kujunemine	95
Tabel 32. Eelneva töötusperioodi jaotus inimestel, kes sisenesid palgatoetuse perioodil jaanuar 2010 - september 2010.....	96
Tabel 33. Palgatoetuse kui investeeringu tulususe näitajad.....	97
Tabel 34. Tööturukoolituse indikaatorid	110
Tabel 35. Tööturukoolituse teenusele planeeritud ja kasutatud rahalised mahud 2007-2009.....	112
Tabel 36. Tööturukoolituse teenusele planeeritud ja kasutatud rahalised mahud 2010 ja 2011	113
Tabel 37. Saadud koolituste/ eksamite jagunemine aastate lõikes	114
Tabel 38. Koolituste jagunemine vanusevahemike ja soo lõikes võrreldes Eesti registreeritud töötutega	114
Tabel 39. Koolituskaardiga ja hankega ostetud koolitusel osalejate hariduslik taust võrdluses Eestis registreeritud töötutega (seisuga 31.12.2010)	115
Tabel 40. Koolitusel osalenud eelneva töökoha ametite ja soo lõikes võrdlusena registreeritud töötute koguarvuga (31.12.2010)	115
Tabel 41. Riskigrupi kuulumine* koolituskaardi ja hangitud koolituste ja registreeritud töötuse (seisuga 31.12.2010) lõikes	117
Tabel 42. Koolituste jagunemine Töötukassa osakondade (piirkondade) lõikes võrdlusena kõikide registreeritud töötute jagunemine (seisuga 31.12.2010)	118
Tabel 43. Koolituse saamisega samal töötuna arveloleku perioodil saadud peamised teenused koolituskaardi ja hangitud koolituse võrdluses.....	119
Tabel 44. Ülevaade koolitustel osalejatest ning sõidutoetuse ja stipendiumi saamisest.....	120
Tabel 45. Keskmine periood kuudes töötuna arvele võtmisest kuni esimese koolituse saamiseni soolises ja vanuselises jaotuses	120
Tabel 46. Enim levinud neli koolituse valdkonda haridustasemetega lõikes.....	123
Tabel 47. Neli enim levinud koolitusvaldkonda* töötusele eelnevate ametialade lõikes	124
Tabel 48. Koolituste kestus: osaletud tundide ülevaade hankega tellitud ning koolituskaardiga osaletud koolituste lõikes.....	125
Tabel 49. Keskmine maksumus ühe koolituse kohta koolituste üldiste valdkondade lõikes	125
Tabel 50. Hankega tellitud koolituste keskmine tunni maksumus koolituste üldiste valdkondade lõikes (eurot koolituse tunni kohta, esitatud koolituskaardiga koolituste maksumuse järjestuses)	126
Tabel 51. Põhjusega „tööle rakendumine ehk TÖÖTAB“ töötuna arvelt maha võetute ning uuesti töötuna arvele võetute ülevaade.....	142
Tabel 52. Valimisse sattunud koolitusse sisenenute arv kuude lõikes.....	144
Tabel 53. Ülevaade katkestanutest koolituskaardiga osaletud ning hankega tellitud koolitustest katkestamise aastate jaotuses	151
Tabel 54. Tulukuluanalüüsis arvestatavate tulude ja kulude loetelu	159
Tabel 55. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi kulud koolituse algusest möödunud kuude lõikes, EUR	161
Tabel 56. Koolituse majandusliku efektiivsuse näitajad	162
Tabel 57. Ettevõtete ning sõlmitud palgatoetuse halduslepingute jaotus põhitegevusala järgi (EMTAK 2008) võrdluses Eesti üldise hõivatusega (2010. aasta seisuga).....	168

Tabel 58. Palgatoetust kasutanud ettevõtete ning sõlmitud palgatoetuse halduslepingute ülevaade Töötukassa piirkondlike osakondade lõikes	169
Tabel 59. Katkestajad ja mittekatkestajad haridustaseme lõikes	170
Tabel 60. Katkestajad ja mittekatkestajad, sooline jaotuvus (võrdluses kõik sõlmitud lepingud ning registreeritud töötuse jagunemine seisuga 31.12.2010)	170
Tabel 61. Katkestajad ja mittekatkestajad vanusevahemike järgi (võrdluses kõik sõlmitud lepingud ning registreeritud töötuse jagunemine seisuga 31.12.2010)	170
Tabel 62. Katkestamised ettevõtete põhitegevusala (EMTAK 2008) kaupa.....	171
Tabel 63. Palgatoetuse halduslepingu kestus kalendrikuudes palgatoetusega rakendunud töötute ametikohtade lõikes (halduslepingute koguarv)	172
Tabel 64. Makstud palgatoetuse keskmine kogusumma töötukassa osakondade ja katkestanute lõikes	173
Tabel 65. Kontrollgrupi ja palgatoetust saanute erinevused hõives olemise tõenäosustes pärast meetmest väljumist	174
Tabel 66. Kontrollgrupi ja palgatoetust saanute erinevused palgatasemes pärast meetmest väljumist	175
Tabel 67. Kontrollgrupi ja palgatoetust saanute erinevused hõives olemise tõenäosustes pärast meetmesse sisenemist.....	176
Tabel 68. Kontrollgrupi ja palgatoetust saanute erinevused palgatasemes pärast meetmesse sisenemist	177
Tabel 69. 2011. aasta märtsis palgatoetuse teenusest väljunute ja kontrollgrupi sotsiaaldemograafiliste tunnuste võrdlus.....	178
Tabel 70. Hangitud koolituste ja koolituskaardiga osaletud koolituste valdkondlik jagunemine (perioodil 01.01.2009-31.05.2011) (sorteeritud osakaalu järgi kõikidest koolitustest).....	179
Tabel 71. Koolituse üldine valdkond ning osalejate haridustasemete (ISCED alusel) lõikes.....	180
Tabel 72. Koolituskaardiga ja hankega tellitud koolitustel osalejate võrdlus haridustaseme ja koolituse üldise valdkonna lõikes	181
Tabel 73. Ülevaade koolituse valdkonnast ning koolitustel osalejate varasemast ametist (ISCO 2008 alusel). Kuidas jagunesid koolituse valdkonnad varasemate ametite lõikes.....	182
Tabel 74. Koolituskaardiga ja hankega ostetud koolituste üldised valdkonnad koolitustel osalejate varasemate ametite (ISCO 2008) lõikes (ISCO 6-9)	183
Tabel 75. Hankega tellitud ja koolituskaardiga osaletud koolituste üldised valdkonnad koolitustel osalejate varasemate ametite (ISCO 2008) lõikes (ISCO 1-5).....	184
Tabel 76. Koolitustel osaletud keskmised tunnid koolituste üldiste valdkondade lõikes, võrdlusena kõikide koolituste arv kokku.....	185
Tabel 77. Koolituste keskmised maksumused eurodes koolituste üldiste valdkondade ja aastate lõikes koolituse kohta.....	186
Tabel 78. Koolituse mõju hõivele ning 95% usalduspiirid	187
Tabel 79. Koolituse mõju palgale ning 95% usalduspiirid.....	188
Tabel 80. Jaanuaris-septembris koolitusse sisenenute ja kontrollgrupi sotsiaal-demograafiliste tunnuste võrdlus	189
Tabel 81. Kellelt tuli initsiatiiv koolitusel osalemiseks, koolitusvaldkondade lõikes.....	190
Tabel 82. Koolitusel osalenud ja hiljem rakendunute jaotus ametiala ja koolitusvaldkonna lõikes	194
Tabel 83. Koolitusel osalenud ja hiljem rakendunute jaotus ametiala lõikes.....	195

Tabel 84. Sobitatud kontrollgrupp ja palgatoetust saanud, kes oleks kvalifitseerunud ka tavakorras – jaotus meetmesse sisenemise järgi	196
Tabel 85. Kontrollgrupi ja palgatoetust saanute erinevused hõives olemise tõenäosustes pärast meetmesse sisenemist.....	197
Tabel 86. Kontrollgrupi ja palgatoetust saanute erinevused palgatasemes pärast meetmesse sisenemist	198

Jooniste loetelu

Joonis 1. Koolituse mõju hindamise perioodid, kui koolitus lõppes juulis 2010	34
Joonis 2. Palgatoetuse mõju hindamise perioodid, kui palgatoetuse maksmine lõppes juulis 2010....	34
Joonis 3. Palgatoetuse koht raamprogrammi „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2007-2013“ ja programmi „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2010-2011“ eesmärkide ning tegevuste seas.....	38
Joonis 4. Töötukassa kulutused aktiivsetele tööturumeetmetele aastal 2010 (tekkepõhine)	44
Joonis 5. Kelle poolt tehti ettepanek palgatoetusega rakendumiseks (joonte otsad näitavad 95%-list usalduspiiri hinnangule)	56
Joonis 6. Ooteaja jaotus palgatoetuse otsusest kuni palgatoetusega rakendumiseni	57
Joonis 7. Lepingute arv, sh katkestatud lepingute arv (p.s) ja katkestatud lepingute osakaal kõikidest piirkonnas sõlmitud lepingutest	60
Joonis 8. Registreeritud töötus (vasak skaala), riskigruppi kuuluvate töötajate osakaal ja pikaajaliste töötute osakaal registreeritud töötuses (% registreeritud töötutest, parem skaala)	66
Joonis 9. Vabade ametikohtade arv.....	66
Joonis 10. Väga rahul või pigem rahulolevate palgatoetusega rakendunute osakaal	75
Joonis 11. Omal soovil töölt lahkumise põhjused	77
Joonis 12. Töötamine samas ettevõttes, kuhu rakenduti palgatoetusega (joonte otspunktid näitavad hinnangu usalduspiire 95% tõenäosusega)	79
Joonis 13. Palgatoetuses osalenute hõives olemise tõenäosus 6 kuud pärast meetmest väljumist, meetmest väljumise kuu järgi (ilma sobitamata andmed) ning 95% usalduspiirid	80
Joonis 14. Palgatoetuses osalenute kontrollgrupi hõives olemise tõenäosus 6 kuud pärast meetmest väljumist, meetmest väljumise kuu järgi (ilm sobitamata andmed) ning 95% usalduspiirid	81
Joonis 15. Palgatoetuses osalenute ja kontrollgrupi hõives osalemise tõenäosuste vahe 6 kuud pärast meetmest väljumist, meetmest väljumise kuu järgi (sobitamata andmed) ning 95% usalduspiirid	82
Joonis 16. Palgatoetuses osalenute ja kontrollgrupi hõives osalemise tõenäosuste vahe 6 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid, meetmest väljumise kuu järgi (sobitatud andmed)	83
Joonis 17. Palgatoetuses osalenute brutotöötasu palgatoetuses väljumise kuu järgi, 2011. aasta detsembri hindades ning 95% usalduspiirid, kuus kuud pärast meetmest väljumist	84
Joonis 18. Sobitatud kontrollgrupi brutotöötasu vaatluseluse kuu lõikes, 2011. aasta detsembri hindades ning 95% usalduspiirid, kuus kuud hiljem.....	84
Joonis 19. Sobitatud kontrollgrupi ja palgatoetust saanute brutosissetulekute vahe, 2011. aasta detsembri hindades ning 95% usalduspiirid, kuus kuud pärast meetmest väljumist.	85
Joonis 20. Palgatoetust saanute hõives olemise tõenäosus 1-18 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid.....	86
Joonis 21. Kontrollgrupi hõives olemise tõenäosus 1-18 kuud pärast vaatluseluse perioodi lõppu ning 95% usalduspiirid.....	87
Joonis 22. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus 1-18 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid.....	88
Joonis 23. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi brutotöötasu võrdlus 1-18 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid.	88

Joonis 24. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus 1-22 kuud pärast meetmesse sisenemist ning 95% usalduspiirid.	89
Joonis 25. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus nii toetusesse sisenemise kui väljumise aegade järgi (kuud pärast sisenemist/väljumist)	90
Joonis 26. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi brutosissetulekute võrdlus 1-22 kuud pärast meetmesse sisenemist ning 95% usalduspiirid.	90
Joonis 27. Hõives olemise tõenäosusega korrigeeritud töötasu erinevus meetmes osalenute ja kontrollgrupi vahel 1-22 kuud pärast meetmesse sisenemist ning 95% usalduspiirid	95
Joonis 28. Palgatoetust saanute ja sobitatud kontrollgrupi erinevused hõives olemise tõenäosustes 1-18 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid	98
Joonis 29. Tööturukoolituse koht raamprogrammi „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2007-2013“ ja programmi „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2010-2011“ eesmärkide ja tegevuste seas.....	103
Joonis 30. Koolituskaardiga osaletud ning hangitud koolituste ülevaade osalejate varasemate ametite (ISCO 2008) lõikes, võrdlusena Eesti üldise töötuse ja hõivatusega.....	116
Joonis 31. Riskigrupi kuulumine, sh võrdlusandmed perioodil 01.01.2009-31.05.2011 koolitusel osalenute ning kõikide töötutega (seisuga 31.12.2010).....	117
Joonis 32. Periood kuudes töötuna arvele võtmisest esimesele koolitusele sisenemiseni koolituskaardiga ning hankega ostetud koolituste võrdluses.	121
Joonis 33 Koolituse ooteaeg hanke ja koolituskaardi lõikes.....	121
Joonis 34. Koolituskaardiga ja hankega ostetud koolituste jagunemine koolituste üldiste valdkondade lõikes.....	122
Joonis 35. Koolitusel osalemise initsiaator, kellelt tuli ettepanek koolituse korralduse lõikes.....	130
Joonis 36. Koolitusel osalemise ettepaneku tegemine koolitusel mitteosalenute seas.....	131
Joonis 37. Koolituse teema ja valdkonna otsuse tegija, koolitusele mineku ettepaneku tegija lõikes	131
Joonis 38. Koolituse valiku alused (millest lähtuti koolituse valiku tegemisel) koolituse tüübi järgi ..	132
Joonis 39. Mis on oluline koolituse valimisel?.....	133
Joonis 40. Koolitusele minemata jäämise põhjused.....	134
Joonis 41 Rahulolu teenuse erinevate aspektidega	135
Joonis 42. Rahulolu Töötukassa konsultantide ja Töötukassa võimalustega koolitusel mitteosalenute seas.....	135
Joonis 43. Tööle rakendumine: koolituskaart, hange	143
Joonis 44. Koolitusega samas valdkonnas töötamine regioonide lõikes	143
Joonis 45. Koolituses osalenute hõives olemise tõenäosus 6 kuud pärast meetmesse sisenemist (sobitamata andmed) ning 95% usalduspiirid	145
Joonis 46. Koolituses osalenute kontrollgrupi hõives olemise tõenäosus 6. kuul pärast koolitusse sisenemise kuud, koolitusse sisenemise kuu järgi (sobitamata andmed) ning 95% usalduspiirid	145
Joonis 47. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi hõives osalemise tõenäosuste vahe 6 kuud pärast meetmesse sisenemist, meetmesse sisenemise kuu järgi (sobitamata andmed) ning 95% usalduspiirid	146
Joonis 48. Koolituses osalenute hõives osalemise tõenäosus 6 kuud pärast meetmesse sisenemist, meetmesse sisenemise kuu järgi (sobitatud andmed) ning 95% usalduspiirid	147
Joonis 49. Kontrollgrupi hõives osalemise tõenäosus 6 kuu pärast, sobitatud osalusgrupi meetmesse sisenemise kuu järgi (sobitatud andmed) ning 95% usalduspiirid	147

Joonis 50. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi hõives osalemise tõenäosuste vahe 6 kuud pärast meetmesse sisenemist ning 95% usalduspiirid, meetmesse sisenemise kuu järgi (sobitatud andmed)	148
Joonis 51. Koolituses osalenute brutotöötasu koolitusse sisenemise kuu järgi ning 95% usalduspiirid, 2011. aasta detsembri hindades, kuus kuud pärast meetmest väljumist	148
Joonis 52. Sobitatud kontrollgrupi brutotöötasu vaatlusaluse kuu lõikes ning 95% usalduspiirid, 2011. aasta detsembri hindades, kuus kuud hiljem	149
Joonis 53. Sobitatud kontrollgrupi ja koolitust saanute brutosissetulekute vahe ning 95% usalduspiirid, 2011. aasta detsembri hindades, kuus kuud pärast meetmesse sisenemist	150
Joonis 54. Hinnangud koolituse mõjule	152
Joonis 55. Hinnangud koolituse mõjule koolituse tüübi lõikes	152
Joonis 56. Koolituses osalenute hõives olemise tõenäosus 1-23 kuud pärast meetmesse sisenemist ning 95% usalduspiirid	155
Joonis 57. Kontrollgrupi hõives olemise tõenäosus 1-23 kuud pärast vaatlusaluse perioodi lõppu ning 95% usalduspiirid	156
Joonis 58. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus 1-23 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid	156
Joonis 59. Koolituses osalenute töötasu 1-23 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid	157
Joonis 60. Kontrollgrupi hõives olemise tõenäosus kuni 23 kuud pärast vaatlusaluse perioodi lõppu ning 95% usalduspiirid	157
Joonis 61. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus kuni 23 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid	158
Joonis 62. Hõives olemise tõenäosusega korrigeeritud töötasu erinevus kontrollgrupi ja meetmes osalenute vahel 1-22 pärast meetmesse sisenemist ning 95% usalduspiirid	160
Joonis 63. Osalus- ja kontrollgrupi netorahavood kuude lõikes pärast koolituse algust	161
Joonis 64 Töötute osakaal, kes osaleksid koolitusel ka ilma toetuseta, mida neile anti, koolituskaardi ja hankega koolituste lõikes	163
Joonis 65. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus 1-23 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid	165
Joonis 66. Palgatoetuse lepingute arv, sh katkestamiste ja mittekatkestanud lepingute arvud ametialade lõikes	169
Joonis 67. Uuesti töötuna registreeritute osakaal kuude kaupa pärast palgatoetuse lõppu * (osakaal kõikidest uuesti töötuna registreeritutest)	173
Joonis 68. Koolitusel osalenute eelnev tegevusala	191
Joonis 69. Rahulolu koolitajatega koolitusvaldkondade lõikes	192
Joonis 70. Pakutud palgatoetusest keeldumise põhjused	192
Joonis 71. Palgatoetuse saajate töötasu vanusegrupiti	193
Joonis 72. Palgatoetuse saajate töötasu regiooniiti	193
Joonis 73. Palgatoetuse saajate töötasu soo lõikes	194
Joonis 74. Pärast koolitust töölerakendunute amet ja läbitud koolituse tüüp	195
Joonis 75. Erinevused hõivemäärides – kõik palgatoetust saanud (võrrelduna oma kontrollgrupiga) vs need, kes oleks saanud palgatoetust ka mittelihtsustatud korra alusel (võrrelduna oma kontrollgrupiga), kuud pärast meetmesse sisenemist	199

Lühikokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks oli anda vahehindang¹ **tööturukoolituse ja palgatoetuse teenustele**, mida pakutakse Euroopa Sotsiaalfondist toetatava programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007–2013“ raames. Hinnati teenuste asjakohasust, tulemuslikkust, jätkusuutlikkust ning kus võimalik, ka majanduslikku efektiivsust. Raport valmis Sotsiaalministeeriumi tellimusel.

Hindamise läbiviimiseks kombineeriti erinevaid andmeallikaid. Subjektiivsete hinnangute kogumiseks viidi läbi intervjuud tööturukoolituse pakujate ja palgatoetust saanud ettevõtetega, töötute seas viidi läbi küsitlused (nii meetmes osalenute kui mitteosalenud töötute seas). Teenuste tulemuslikkuse hindamiseks ühendati Töötukassa ning Eesti Maksu- ja Tolliameti (EMTA) andmestik, mille alusel võrreldi meetmes osalenute ja sarnaste karakteristikutega meetmes mitteosalenute tööhõive ning töötasu näitajaid.

Palgatoetus

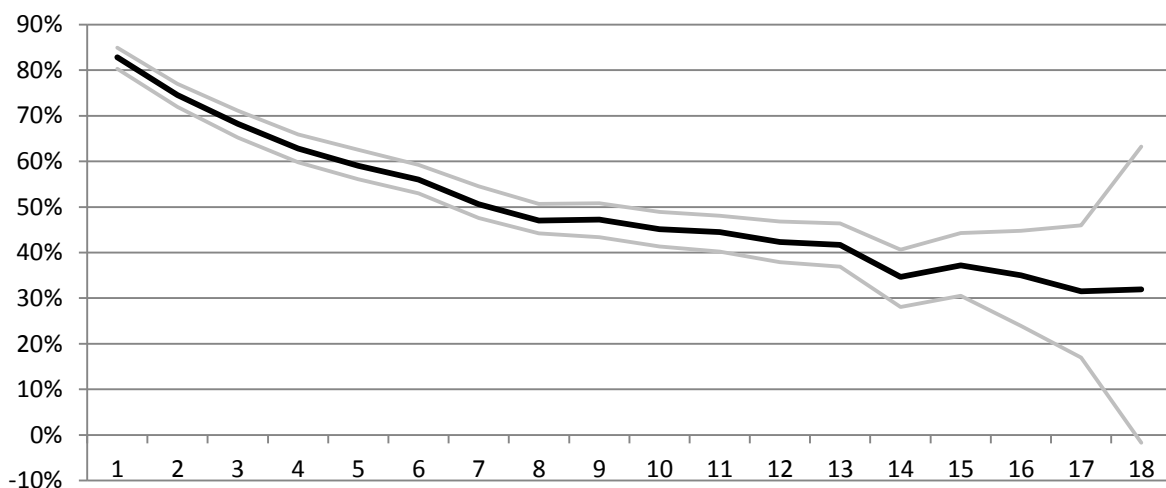
Palgatoetus on palgasubsiidium tööandjale eesmärgiga motiveerida teda tööle võtma Töötukassas registreeritud töötuid. Üldjuhul on palgatoetus suunatud riskirühmadele nagu pikaajaliselt (rohkem kui 12 kuud, v.a noorte puhul rohkem kui 6 kuud) töötud või äsja vanglast vabanenud inimesed. 2010. aastal meetme tingimusi aga muudeti ning palgatoetuse saamise õigus tekkis ka vähemalt 3 kuud töötuna Töötukassas arvel olnud noortel ning vähemalt 6 kuud arvel olnud teistel töötutel). Selle muudatuse eesmärgiks oli lisaks pikaajalise töötuse ennetamisele ja töökohtade säilitamisele majanduskriisi tingimustes jõulisemalt stimuleerida töökohtade loomist ning palgatoetuse meetmesse suunati eelmiste perioodidega võrreldes ka oluliselt rohkem raha – 2010. aasta aktiivsete tööturumeetmete kogueelarvest moodustas palgatoetus ca 42%.

Palgatoetusega kompenseeritakse tööandjale 50% tööle võetud töötu brutopalgast, subsiidiumi igakuisele kogusummale on seatud ka piirang, mis vaatlusalusel perioodil oli ca 278 eurot ehk sellel hetkel kehtinud miinimumpalga ulatuses.

Palgatoetuse meetme kohta järelduste tegemisel tuleks esmalt mainida, et kvalitatiivsed hinnangud palgatoetuse korraldusele ja Töötukassa tööle olid nii tööandjate kui töötajate hulgas üldjuhul toetavad.

Ka kvantitatiivsest raamistikust saadud **hinnangud on positiivsed nii tõhususe, jätkusuutlikkuse kui majandusliku efektiivsuse osas**. Kõige paremini iseloomustab meetme tõhusust ja mõju jätkusuutlikkust meetmes osalenute ja kontrollgrupi hõivemäärade erinevus. Kuus kuud pärast meetmest väljumist on **palgatoetuses osalenute tõenäosus olla hõivatud ca 56%-punkti suurem kui kontrollgrupil**, samuti selgus, et erinevused hõivemäärades on küll ajas langevad, kuid ka 18 kuud pärast meetme lõppu on palgatoetust saanutel see ikkagi üle 30% kontrollgrupist suurem. Majandusliku efektiivsuse arvutused näitavad, et **üks palgatoetusesse panustatud euro toodab tagasi 7 eurot**, sellest **2,8 eurot on riigi jaoks puhas täiendavate otseste maksude laekumisest tulenev võit**. Sellist tulusust võib lugeda väga kõrgeks.

¹ Palgatoetuse puhul vaadeldi perioodi 01.01.2008-31.05.2011 ning tööturukoolituse puhul 01.01.2009-31.05.2011.



Joonis I. Palgatoetust saanute ja sobitatud kontrollgrupi erinevused hõives olemise tõenäosustes 1-18 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Eeltoodu tõlgendamisel on siiski olulised piirangud. Uurijate kasutuses olnud andmed võimaldasid hinnata palgatoetust saanute ja nendesarnaste mittesaanute vahel. Tegelikult võivad palgatoetuse mõjud olla aga laiemad – kuna Töötukassa poolt pakutav palgasubsiidium on madalapalgaliste töökohtade jaoks arvestatava suurusega (ulatuses kuni pooleni töötasust), siis võivad palgatoetust saanud tõrjuda muidu hõives olnud sarnase kvalifikatsiooniga inimesi töötusesse. Samuti võib olla, et inimesed, kes palgatoetusega rakendusid, oleksid rakendunud ka ilma selleta. Selliste efektide esinemist ei ole käesolevas töös arvesse võetud (andmevajadus nende hindamiseks on oluliselt suurem, kui käesoleva uuringu raames oli võimalik koguda), kuid nende esinemine võib meetme reaalselt tulusust oluliselt vähendada. Igaks juhuks tasub tähelepanu juhtida ka asjaolule, et uurijate käsutuses olevas andmestikus on esindatud küll olulisemad sotsiaaldemograafilised tunnused, mille arvessevõtmine võiks tagada selle, et kontrollgrupi ja palgatoetust saanute võrdlemisel võrreldakse võrreldavaid, kuid pole välistatud, et on veel teisi, vaadeldamatuid tegureid (nt isikuomadused, motiveeritus, vaimne võimekus), mis avaldavad mõju nii palgatoetuse saamisele kui hilisemale edukusele tööturul. Nendega mitteamestamine võib potentsiaalselt viia tulususe ülehindamiseni.

Vaatamata kõrgetele kvantitatiivsetele tõhususe, jätkusuutlikkuse ja efektiivsuse näitajatele tekitab palgatoetuse korraldus siiski ka mõningaid küsimusi. 2010. aasta jaanuarist kuni detsembrini sisse viidud lihtsustatud palgatoetuse saamise kord nihutas meetme raskuskeseme pikaajalistelt töötutelt suhteliselt värselt töötusesse sisenenud töötutele. Võttes arvesse seda, et tegemist oli majanduskriisi aastaga, on selle muudatuse taga olnud eesmärk – muuta meede ajutiselt riskirühmi hõivesse toovast meetmest töökohtade loomist toetavaks meetmeks – igati mõistetav. Sellel on aga ka oma kõrval efektid – majanduskriisi situatsioonis on pikaajaliste töötute olukord veel keerulisem kui enne seda, sest töötute hulka jõuab suures hulgas värske tööturukogemusega inimesi, kellel on vähestele saadaolevatele vabadele töökohtadele kandideerides suurem eelis. **Palgatoetuse hoidmine jäigalt riskirühma meetmena oleks võimaldanud seda eelist tasalülitada ja riskirühma halvenenud hõivesse pääsemise võimalusi kompenseerida.** Selle diskussiooni näol on tegemist eeskätt väärtushinnangulise küsimusega, mille juures on oluline silmas pidada, et vaatamata palgatoetuse sihtrühma laienemisele oli palgatoetuse kogumahu kasv võrreldes perioodiga 2008-2009 mitmekümnekordne,

mis tähendab, et ka riskirühma kuulujate võimalused palgatoetuse abil tööd saada suurenesid eelmiste aastatega võrreldes oluliselt.

Arutelu vajavaks teemaks on ka palgatoetuse **kontsentreerumine mõningatesse ettevõtetesse**. Kui valdavas osas ettevõtetest oli sõlmitud 1 palgatoetuse leping, siis ca 80 oli neid sõlmitud rohkem kui 10. Ühel ekstreemsemal juhul oli ühe ettevõttega sõlmitud üle 150 palgatoetuse lepingu. Niisuguste mahtude puhul tekivad küsimused **õiglasest konkurentsist**. Teiseks õiglase konkurentsiga seonduvaks teemaks on tähtajaliste lepingute domineerimine kõigi lepingute hulgas. Tähtajalisus ei ole probleem töötaja seisukohast – jätkusuutlikkuse analüüs näitas, et rakendumismäärad on üldiselt väga kõrged – kuid võib seda jällegi olla õiglase konkurentsi vaatenurgast. Kahte eelpool kirjeldatud aspekti kombineerides jääb mulje, et hooajatöödel võib palgatoetuse oskusliku kasutamise korral saada olulise konkurentsieelise. Iseküsimus on see, kas niisuguse konkurentsieelise saamine on õigustatud? Ka intervjuudest paistis kohati välja, et ettevõtjad ei ole päris täpselt mõistnud, mis on palgatoetuse kui meetme eesmärk. Näiteks leiti, et palgatoetuse puuduseks on see, et teda ei saa piisavalt mugavalt kasutada hooajatööde teostamiseks. Samuti pakuti välja, et palgatoetus on liiga väike kõrgepalgaliste palkamiseks.

Küsitav on ka täna programmis kasutatav **möödikute raamistik**, mis koosnes tegelikult ainult ühest indikaatorist – osalemine palgatoetuses. Möödikute ja nende sihttasemete määratlemise eesmärgiks on anda adekvaatset informatsiooni juhtimiseks. Meetmes osalenute arv täidab seda eesmärki küllaltki viletsalt, sest ta annab mahtude kohta küllaltki ekslikku informatsiooni (kui tuhat inimest siseneb meetmesse aasta lõpus ning meede kestab järgmise aasta esimeste kuudeni, siis kajastuvad meetmes osalenud osalejatena nii eelmise kui järgmise aasta statistikas, jättes pealiskaudsele lugejale mulje, nagu oleks 2 aastal kokku osalenud 2 000 inimest). Ka osalejate arvu mõõtmisel võib olla oma funktsioon, kuid juhtimisotsuste langetamiseks tuleks jälgida nii sisend-, väljund- kui mõjunäitajaid - vaatlusalusel perioodil selline raamistik kahjuks puudus.

Eeltoodust lähtuvalt pakutakse välja järgmised soovitused:

- Viia läbi **uuring määratlemaks väljatõrjumiseefekti suurust palgatoetuse meetmes** —seda arvestamata on tegemist väga tõhusa meetmega, kuid palgatoetuse lõpliku efektiivsuse kohta on võimalik järeldusi teha vaid siis, kui ka neid efekte on hinnatud.
- Teha tööandjate seas põhjalikumat **selgitustööd palgatoetuse eesmärkidest** – kohati jäi mulje, et tööandjad ei mõista, et palgatoetus on eeskätt mõeldud riskigruppide tööturule tagasi toomiseks. See võib olla osaliselt tingitud sellest, et palgatoetuse eesmärki 2010. aastal muudeti, kuid seda enam oleks mõistlik seda üle korrata.
- Koostöös teiste ministeeriumidega **tuleks täpsustada palgatoetuse ja õiglase konkurentsi küsimusi** – Eesti riigil on mitmeid olulisi poliitikaaldkondi ja oluline oleks, et need omavahel haakuvad. Palgatoetuse andmisega mõningatele ettevõtetele konkurentsieelise andmine võib olla õigustatud, kuid tähtis oleks, et see on läbi räägitud teadlik otsus. Tuleks kaaluda ka ühele ettevõttele palgatoetuse kasutamise maksimumpiirangute kehtestamist – kui 2 või 3 lepingu puhul ei pruugi diskussioon õiglase konkurentsi printsiibi rikkumisest olla aktuaalne, siis 150 lepingut võib käsitleda juba olulise moonutusena.
- Palgatoetuse juhtimiseks tuleks määratleda **sisend-, väljund- ja tulemusindikaatorid** – täna seirearuannetes kajastatav indikaatorite süsteem ei anna piisavalt infot, et palgatoetuse rakendamist planeerida. Kolmetasandiline indikaatorite mehhanism, kus sisendnäitajate

(näiteks meetmesse sisenenud töötute arv/ osakaal registreeritud töötutest), väljundnäitajate (meetmest korraliselt väljunud sisenejate arv/ katkestajate arv) ning mõjunäitajate (6 kuud pärast meetme lõppu hõives olevate sisenejate arv) annaks oluliselt parema pildi meetme rakendamisest.

- **Töötukassa andmebaasi täiustamine** rakendunute palgainfo ja hilisema hõivatuse osas – täna ei saa Töötukassa andmebaasist adekvaatset informatsiooni selle kohta, millise palgaga töötu tööle rakendus, samuti ei ole üheselt mõistetav andmebaasi sisestatud info lepingu pikkuse kohta.
- **Palgatoetuse protseduuri täiendamine väljamakse aluse osas** – täna kasutatakse palgatoetuse väljamakse alusena tööandja poolt esitatud palgatõendit. Soovitav on kaaluda väljamakse alusena kasutada tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni.

Tööturukoolitus

Tööturukoolituse eesmärgiks on tagada parem juurdepääs erialaste oskuste omandamisele, osutades teenust vajaduspõhiselt ning ühildatult tööturu vajadustega. Koolitusi osutatakse nii Töötukassa poolt läbiviidavate hangete raames kui koolituskaardi alusel, mis võimaldab pakkuda paindlikku võimalust valida isikule sobivaid spetsiifilisi täiendkoolitusi. Määratletud on ka rida prioriteetseid koolitusvaldkondi, kuid nende määratlemise protsess ei ole läbipaistev, ei ole selge, milline on nende seos töötute koolitusele suunamisega ning kuidas tagantjärele hinnatakse nende põhjendatust.

Koolituse pakkumist mõõdetavate indikaatoritena on määratletud osalejate arv ning nende hõivemäär teenuse saamisest 6 kuu möödudes. Osalejate arvu indikaator jäi erinevatel, eeskätt tehnilist laadi põhjustel 2010. aastal ja 2011 jaanuar-mai sihttasemetele alla, kuid tulemusindikaator – osalejate hõivemäär 6 kuu möödudes – ületab püstitatud eesmärgi enam kui kahekordselt, mis küll võib viidata madalale seatud sihttasemele. Sihttaseme määramist võis olulistelt mõjutada majanduskeskkond.

Keskmiselt eelneb koolituse saamisele pooleaastane töötusperiood. Ooteaeg koolituse kokkuleppimisest selle alguseni on aga lühike, jäädes valdavalt ühe kuu piiresse. Kehtestatud koolituse pakkumise põhimõtete kohaselt ei pakuta koolitust üldjuhul enne kolme kuu möödumist töötuse algusest.² Ei ole aga selge, mil määral sellest praktikas juhindutakse – protseduurireeglites vastavat põhimõtet ei kajastu. Ka inimestele seda põhimõtet ei kommenteerita, samuti ei ole nende jaoks alati arusaadavaks tehtud koolituse pakkumise vajaduspõhisus. See võib olla üheks põhjuseks, miks inimestele jääb mõnikord segaseks koolitussoovist keeldumise põhjus.

Koolitusvajaduse väljaselgitamise praktikat tunnetavad erinevad osapooled erinevalt. Töötukassa ekspertintervjuude kohaselt toimub koolitusvajaduse väljaselgitamine vastavalt ettekirjutatud protseduuridele dialoogis töötu ja Töötukassa vahel. Töötute ja koolitajate hinnangul aga on koolituskaartide kasutamise puhul koolitusele minek eelkõige inimese enda initsiatiiv ja ka inimese enda poolt tehtav otsus. Pooltel juhtudel on koolitusele eelnenud ka karjääriinõustamine, kuid sellest tulenevalt pole koolitussoov eriti muutunud.

² Allikas Töötukassa sisedokumentid "TÖÖTURUKOOLITUSE TEENUSE OSUTAMISE PÕHIMÕTTED" lk 1 "Üksnes tööotsingute käigus selgub täpsemalt, millised on töölesaamist soodustavad ja takistavad asjaolud. Kui töötu ei ole kolme kuu jooksul ise või meie abil aktiivselt otsides tööd leidnud, analüüsime, mis on tema peamised takistused töölesaamisel ja kuidas neid on võimalik kõrvaldada."

Sotsiaaldemograafiliste tunnuste lõikes paistab silma **meeste suurem osalemine** koolitustel võrrelduna naistega, kuid selline tendents iseloomustas vaatlusalusel perioodil ka üldist ja registreeritud töötuse jaotust. Vanuselises lõikes on proportsionaalselt **enam koolitusi olnud suunatud vanusgrupile 25-54** ja just eriti selle vanusgrupi meestele.

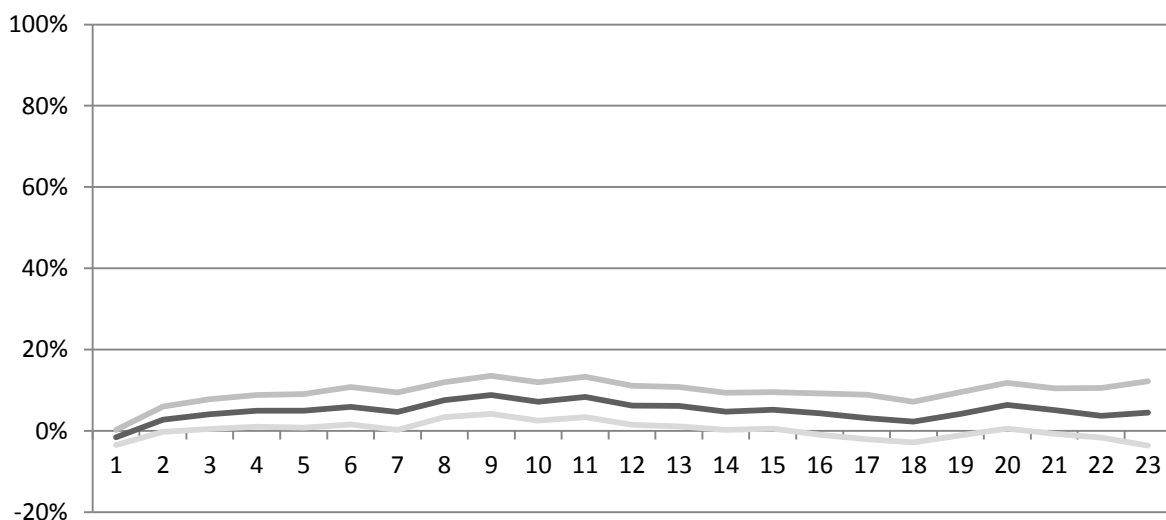
Kuigi piirkondlikult ei ole keskmisena olulisi erinevusi koolituste jaotuses ja registreeritud töötuse jaotuses, siis on **koolituskaardiga koolitused koondunud ebaproportsionaalselt pealinna piirkonda**. Enim oli koolitatute hulgas **teise taseme haridusega** töötuid (kutseharidus või kutsekeskharidus põhi- kooli baasil, üldkeskharidus või kutsekeskharidus keskkooli baasil). Madalaima haridustasemega inimesi on koolitustel osalenud proportsionaalselt vähem, kui neid on töötute seas. **Koolituskaardiga koolitatute hulgas ilmneb kõrgharidusega inimeste märksa suurem osakaal** võrreldes hangitud koolitustega.

Koolitusel osalenute jaotus **eelneva ametiala** lõikes ei erine oluliselt jaotusest, mis on töötutel üldiselt. Ka **riskigruppi kuuluvad töötud** on koolituses osalejate hulgas esindatud proportsionaalselt nende jaotusega töötute hulgas. Enamlevinumad koolitusvaldkonnad on **IT ja arvutikasutus** ning **transport ja merendus**.

Muid tööturuteenuseid ja hüvitisi saab veidi alla poole koolitatutest. Muuhulgas makstakse koolitatu- tele ka stipendiumi, kuid märkimisväärne osa stipendiumi saanud isikutest ei ole teadlikud selle saamisest. Tõenäoliselt on selle põhjuseks asjaolu, et stipendium määratakse koolitusel osalejale automaatselt ning seda ei tule eraldi taotleda.

Koolitajate hinnangul on koolituskaardiga koolitustel osalejad võrreldes hankega koolitustega enam motiveeritud ning katkestajaid on vähem. Koolituskaardiga koolitatud on sagedamini koolituse saami- seks näidanud initsiatiivi ise. Koolituskaardiga koolitused on aga ka hangitud koolitustest keskmiselt kallimad, seda nii koolituse kogumaksumuse kui tunnihinna poolest.

Koolitatute hinnangutes selle kohta, kuidas **koolitus mõjutab nende väljavaateid tööturul**, on võrd- selt esindatud nii negatiivsed kui positiivsemad seisukohad. Veidi madalam on negatiivsete hinnan- gute osakaal nende seas, kes on läbinud erialase koolituse, võrreldes üldoskuste koolitusel osalenu- tega. EMTA ja Töötukassa ühendatud andmete analüüs jaanuaris-septembris 2010 koolitatute kohta näitab aga, et **tõenäosus olla 6. kuul pärast koolituse algust hõives on koolitatutel 5,8 protsendi- punkti võrra kõrgem** kui nendega sarnastel isikutel, kes koolitust ei saanud. Viimatinimetatud kooli- tuse puhasmõju hinnang on statistiliselt oluline, mistõttu **koolitust võib pidada tulemuslikuks**. Kooli- tuse mõju töötasule on aga statistiliselt ebaoluline. **Koolituse mõju hõivele on ka jätkusuutlik**, jäädes statistiliselt oluliseks ka 12 ja enam kuud pärast koolituse algust.



Joonis II. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus 1-23 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tööturukoolituse kui investeeringu tasuvusanalüüs näitab, et hinnatuna tulude ja kulude vahe nüüdispuhasväärtusena, on **koolituse kui meetme majanduslik efektiivsus positiivne**. Tulude ja kulude suhe on 2,7 ehk teisisõnu toob iga koolitusse pandud euro ühiskonnale tervikuna ca 2 aasta jooksul tagasi 2,7 eurot. Valdav osa sellest laekub koolituses osalejale endale, kuid ka valitsussektori seisukohast on nüüdispuhasväärtus positiivne. Seega võib **koolitusteenuse pakkumist lugeda majanduslikult efektiivseks tegevuseks**.

Uuringu tulemusena pakutakse välja järgmised soovitusel:

- Koolitajate intervjuudest selgus, et koolituse hinna kasutamine primaarse koolitushangetel kasutatava pakkumuste hindamise kriteeriumina on toonud kaasa hangete võitmist küsitava kvaliteediga koolitajate poolt. Kvaliteediprobleemidele seoses koolitajatega on viidanud ka Töötukassa ise. Soovitatav oleks kasutada kvalifitseerumis- või hindamiskriteeriume (nt meetoodika, sisu või koolituse tulemuslikkuse osas), mis aitaksid parandada koolituste kvaliteeti.
- Koolituste prioriteetsete valdkondade väljaselgitamiseks kasutatud eksperthinnangutel põhinev protsess ning selle seos tegeliku koolitustele suunamise praktikaga ei ole läbipaistev. Prioriteetsete valdkondade määratlemise ning praktikas juurutamise protsess peaks olema paremini kirjeldatud ning süstemaatilisem. Ühest küljest peaks see olema integreeritud prognoosiprotsessiga, teisalt tuleks regulaarselt monitoorida seda, kas määratletud valdkondlikud prioriteedid on osutunud asjakohaseks või vajavad muutmist ning millised on koolituste tulemusnäitajad prioriteetsete koolitusvaldkondade lõikes. Infosüsteem peaks võimaldama läbiviidavate koolituste valdkondade suhestamist prioriteetsete valdkondadega.
- Töötukassa infosüsteemis sisalduv info töötajate töölerakendumise kohta on ebapiisav: märgitud on vaid töölerakendumine arvelt mahamineku põhjusena, mis ei pruugi anda adekvaatset hinnangut töölerakendumisele. Lisaks infosüsteemi põhiste andmetele tuleks regulaarselt avaldada ka EMTA andmete põhiseid andmeid töölerakendumise ning hilisema

hõivespüsimise kohta. Regulaarselt tuleks koguda infot ka töölerakendumise valdkonna kohta, et võrrelda neid koolitusvaldkondadega.

- Koolitajatele võiks anda **süsteemiliselt tagasisidet koolitatute hilisema töölerakendumise kohta**. See annaks koolitajatele väärtuslikku sisendit koolitusprogrammide jooksvaks kohandamiseks ja edasiarendamiseks. Samuti tasub uurida võimalusi koolitatute töölerakendumise info kasutamiseks koolitajate hindamisel ja võrdlemisel.
- Koolituse teenuse osutamise põhimõtete dokumendis on väljendatud Töötukassa seisukoht, et töötuid ei suunata koolitusele töötuse esimese kolme kuu jooksul³. Samas ei kajastu see põhimõtte protseduurireeglites ega tule selgelt välja intervjuudest. Kui sellest põhimõttest praktikas siiski juhindutakse, tuleks seda **selgemalt kommunikeerida**. Inimesed on väljendanud arusaamatust selle üle, mis põhjusel on keeldutud koolitusse suunamisest või koolituskaardi andmisest. Koolituse soovijad peaksid olema informeeritud sellest, kas keeldumise põhjuseks on ülalnimetatud põhimõtte, vajaduspõhisuse nõude mittetäidetud või mõni muu kriteerium.
- Kui ka eelistatakse inimesi koolitusse mitte suunata töötusperioodi alguses, tuleks siiski jälgida, et ooteaeg ei veniks liiga pikaks – eelistatult tuleks inimesi koolitusse suunata ajal, mil töötu saab veel töötuskindlustushüvitist või muud regulaarset sissetulekut, et toimetulekuprobleemid ei viiks koolitusest loobumise või selle katkestamiseni, või rakendada muid koolitusel osalemist toetavaid meetmeid.
- Kui tööjõuvajadusi oleks võimalik pikemalt ette prognoosida, saaks ka rohkem ja läbimõeldumalt korraldada hangitud koolitusi, mis on soodsamad kui koolituskaardi koolitused.

³ Allikas Töötukassa sisedokument "TÖÖTURUKOOLITUSE TEENUSE OSUTAMISE PÕHIMÕTTED" lk 1 "Üksnes tööotsingute käigus selgub täpsemalt, millised on töölesaamist soodustavad ja takistavad asjaolud. Kui töötu ei ole **kolme kuu jooksul** ise või meie abil aktiivselt otsides tööd leidnud, analüüsime, mis on tema peamised takistused töölesaamisel ja kuidas neid on võimalik kõrvaldada."

Sissejuhatus

Majanduskriis on kehtivaid arusaamu nii majanduse toimimisest kui riigipoolse toe vajadusest majandustsükli erinevates faasides oluliselt täiendanud. Majanduskriisile eelnenud kiirel kasvuaastatel taandus töötus probleemiks, millega enamikul Eesti inimestest oli ennast raske suhestada. Sellest tulenevalt ei pööratud ka väga suurt tähelepanu aktiivsetele tööturumeetmetele kui vahendile, mis aitaks hõivest väljalangenutel uuesti tööd leida – kõige ilmekamalt kajastub see aktiivse tööpoliitika rahastamises, kus Eesti on teiste Euroopa Liidu liikmetega võrreldes selgelt viimaste hulgas.

Majanduskriis tõi töötuks jäämise perspektiivi oluliselt laiemate rahvamassideni ning seetõttu on ka aktiivne tööpoliitika saanud suurema tähelepanu osaliseks. See tähelepanu ei ole Eesti rahvusvahelist positsiooni (selles osas, mis puudutab aktiivse tööpoliitika rahastamist) oluliselt parandanud, kuid nii absoluutsummas kui ka osakaaluna SKP-st suunatakse täna tööle saamist toetavatesse meetmetesse mõne aasta tagusega võrreldes oluliselt rohkem vahendeid. Seetõttu on loogiline küsida, kas need meetmed on piisavalt tõhusad, et väärida suuremaid investeeringuid?

Eesti aktiivsetest tööturumeetmete rahastamise allikatest moodustas vaadeldaval perioodil (2008–2011) enamuse Euroopa Liidu Sotsiaalfond, milles sätestatakse enamik Eesti tööpoliitikale seatavatest eesmärkidest. Euroopa Sotsiaalfond (ESF) on üks Euroopa Liidu (EL) struktuurifondidest, mille eesmärk on edendada tööhõivet, tõsta inimeste kvalifikatsiooni ja konkurentsivõimet ning suurendada ühiskonna sotsiaalset sidusust. ESFi rakendamist Eestis perioodil 2007-2013 reguleerib Inimressursi arendamise rakenduskava, mille viie prioriteetse suuna seast üheks on „Pikk ja kvaliteetne tööelu“.

Prioriteetne suund jaguneb omakorda meetmeteks, millest meetme 1.3.1 („Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“) eesmärgiks on tööjõu pakkumise suurendamine läbi aktiivsete tööturumeetmete. Selle meetme alt rahastatakse aktiivset tööturupoliitikat.

Meetme tegevusi viiakse ellu avatud taotlusvoorude ning Eesti Töötukassa (enne 2009. aasta 1. maid Tööturuameti) programmide kaudu. Kokku on raamprogrammi „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2007-2013“ elluviimiseks planeeritud kolm programmi:⁴

- 1) Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2009;
- 2) Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011;
- 3) Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2012-2013.

Käesoleva töö eesmärk on anda sõltumatute ekspertide poolt vahehindang programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2013“ raames Eesti Töötukassa (enne 2009. aasta 1. aprilli Tööturuameti) poolt pakutud kahele teenusele:

1. tööturukoolitus ja
2. palgatoetus.

⁴ Hindamisraporti valmimise ajaks on toimunud mitmeid muudatusi. Nt on uuendatud programmi „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2010-2011“ perioodile 2010-2012. Samuti võivad olla toimunud uuendused teenuste pakkumise tingimustes. Vahehindamisel lähtutakse siiski perioodile 2010-2011 kehtinud programmist.

Tegemist on vahehindamisega, kuna programmi rakendamine pole veel lõppenud ja vaatluse all on palgatoetuse puhul periood 01.01.2008-31.05.2011 ning tööturukoolituse puhul 01.01.2009-31.05.2011.⁵

Vastavalt Euroopa Komisjoni soovitudele tuleks vahehindamisi läbi viia, kui regulaarse seire käigus leitakse mingeid põhjuseid, miks on vaja põhjalikumaid hinnanguid või kui toimuvad olulised strateegilised muutused (nt riiklikes prioriteetides või majanduskeskkonnas), mille puhul oleks vaja üle vaadata, kas kavandatud meetmed toimivad ka uues olukorras (European Commission, 2005). Vaatlusaluse perioodi jooksul toimusid olulised muudatused nii majanduskeskkonnas kui teenuste enda pakkumise korralduses.

Teenuste pakkumise osas toimus oluline organisatoorne muutus alates 2009. aasta maist, mil ühendati Tööturuameti ning Töötukassa tegevused Eesti Töötukassa alla. Teenuste pakkumise osas lühen-
dati alates 2010. aasta algusest palgatoetusele kvalifitseerumiseks vajalikku töötuse perioodi poole võrra ning suunati sellele meetmele oluliselt enam vahendeid võrreldes eelneva perioodiga. 2011. aasta algusest mindi tagasi endistele kvalifitseerumistingimustele. Samuti toimus oluline muutus tööturukoolituse pakkumises, kus 2010. aasta veebruaris mindi üle n-ö vajaduspõhisele lähenemisele (varasemalt oli pakkumise- ja soovipõhine lähenemine), kus selleks, et koolitusele suunata, selgitatakse välja, milliste oskuste ja teadmiste täiendamist töötaja vajab ning samas analüüsitakse piirkondlikku tööjõunõudlust. Täiendava muutusena on kasutusele võetud lisaks suurematele gruppidele suunatud hangitud koolitustele ka personaalsemat lähenemist võimaldav koolituskart. Seega on toimunud olulised struktuursed muutused, mistõttu on vajalik hinnata meetmete tõhusust.

Vaatlusaluse perioodi esimesse poolde jäi ulatuslik majanduslangus, mille käigus vähenes oluliselt ka töötajate arv. Töötus kasvas 2008. aasta alguse 4,2%-lt 2010. aasta I kvartaliks 19,8%-ni. Seejärel toimus järk-järguline töötuse määra langus, mis vaatlusaluse perioodi lõpuks (2011. a III kvartalis) päädis 13,3%-ga. Prognooside kohaselt jääb töötus pikemaks ajaks suhteliselt kõrgeks.⁶ On põhjust arvata, et erinevas majandussituatsioonis on meetmete efektiivsus erinev ja seega tuleks kaaluda, kas vaatlusalused meetmed on jätkuvalt asjakohased ning kas ja kuidas nende pakkumist senise rakendamise taustal tuleks jätkata.

Käesoleva hindamise puhul on seatud vastavalt lähteülesandele ülesandeks vaadata meetmete toimimist järgmistest kriteeriumitest lähtuvalt:

- **Teenuse asjakohasus**, mille raames vaadatakse, kas teenus on jätkuvalt vastavuses kasu-
saajate vajadustega ning tööturusihtasutustega.
- **Tulemuslikkus ehk mõju**, mille all uuritakse, kas teenus aitab töötuid tagasi tööturule,
millised on olulisemad edutegurid ja probleemid ning milline on mõju tööhõive tõst-
misele.
- **Jätkusuutlikkus**, mille all vaadatakse, kas teenuse mõju on püsiv.
- **Majanduslik efektiivsus**, mille raames hinnatakse, kas teenuste tulemusi/mõju on võima-
lik saavutada ka ressursse efektiivsemalt kasutades?

⁵ Täpsemate hinnangute saamiseks on küsitlusandmete ning puhasmõju hindamiseks EMTA ning Töötukassa ühendatud andmestiku põhjal piiritletud analüüsi periood meetmetesse sisenemistega perioodil 01.01-30.09.2010.

⁶ Rahandusministeeriumi suvise prognoosi kohaselt (07.-09.2011) jääb tööpuudus 2015. aastal veel 7,6% tasemele.

Hindamise ellu viimiseks kombineeriti erinevaid andmeallikaid, mis võimaldab saada ülevaate nii meetmes osalejate kui ka nende elluviijate subjektiivsetest hinnangutest, Töötukassa poolt kogutud andmete põhjal administratiivse ülevaate meetme rakendamisest ning kvantitatiivse ülevaate meetmete mõjudest. Subjektiivse info kogumiseks viidi läbi intervjuud tööturukoolituse pakkujate ja palgatoetust saanud ettevõtetega, töötute seas viidi läbi küsitlused (kaks küsitlust meetmes osalenute ning üks meetmes mitteosalenud töötute seas). Mõjude hindamiseks ühendati Töötukassa ning EMTA andmestik, mille alusel võrreldi meetmes osalenute ja sarnaste karakteristikutega meetmes mitteosalenute tööhõive ning töötasu näitajaid.

Mõlema meetme kohta on raportis esitatud informatsioon ning hindamise tulemused järgmiselt: esmalt ülevaade eesmärkidest ja teenuse kasutamise tingimustest. Seejärel statistiline ülevaade teenuse kasutamise erinevatest aspektidest ning lõpuks hindamise tulemused hindamiskriteeriumite lõikes, kus kombineeritakse erinevate andmeallikate põhjal leitud hinnanguid.

1 Metoodika

1.1 Sissejuhatus

Käesoleva hindamise elluviimisel kombineeritakse kvantitatiivseid ning kvalitatiivseid meetodeid. Selline lähenemine võimaldab integreerida erinevate osapoolte vaated ning paremini põhistada tehtavad järeldused. Laiemalt koosneb hindamise metoodika järgmistest osadest:

1. Dokumentatsiooni analüüs:
 - a. Töötukassa poolt edastatud tööturukoolituses osalejate ning palgatoetuse saajate andmestik;
 - b. Teenuste pakkumist reguleerivate dokumentide analüüs;
 - c. Ekspertintervjuud Töötukassa töötajatega.
2. Kvalitatiivuuring ehk poolstruktureeritud teemaintervjuud:
 - a. Palgatoetust saanud tööandjatega;
 - b. Tööturukoolitust pakkunud koolitajatega.
3. Kvantitatiivuuring ehk kolm töötute küsitlust:
 - a. Tööturukoolitusel osalenute küsitlus;
 - b. Palgatoetusega rakendunute küsitlus;
 - c. Võrdlusgrupi (so teenuseid mitte saanud) küsitlus.
4. EMTA andmestikul ning Töötukassa seotud andmestikul põhinev meetmete mõju hindamine.

Esimesed kolm andmeallikat ning neil põhinev analüüs võimaldab anda ülevaate meetme senisest kasutamisest ja osapoolte hinnangutest meetmetele. Neljandas punktis nimetatud kvantitatiivne analüüs võimaldab hinnata meetmete puhasmõju hõivele ja töötasule, mis on sisendiks nii tõhususe (kas meede mõjutab tööle saamise tõenäosust või mitte?), jätkusuutlikkuse (kas mõju on ajas püsiv?) kui ka majandusliku efektiivsuse (kas meetme kasutamine on tulukuluanalüüsiga põhjendatav?) hindamisel.

Järgnevalt on selgitatud iga kasutatavat andmestikku ning sellel põhinevat analüüsimeetodit täpsemalt.

1.2 Dokumentatsioonianalüüs ja ekspertintervjuud

1.2.1 Dokumendid

Laiemad eesmärgid meetmete rakendamiseks tulenevad Inimressursi arendamise rakenduskavast, kuid käesoleva hindamise jaoks on vajalik detailsema tasandi kirjeldused. Dokumendid, mille põhjal tehakse ülevaade meetmetest, on järgmised:

1. Inimressursi arendamise rakenduskava periood 2007-2013 (CCI2007EE051P0001);
2. Inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ meetme 1.3.1 „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ 2007-2013 raamprogramm;
3. Programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2009“;
4. Programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“;
5. Programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2009“ lõpparuanne;
6. Programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ vahearuanne nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011);
7. Isikustatud koolituskardi protseduurireegel (Lisa 2 Eesti Töötukassa juhatuse 16. märtsi 2010 otsuse nr 312 juurde);

8. Palgatoetuse protseduurireegel (kinnitatud Eesti Töötukassa juhatuse 29. juuni 2011 otsusega nr 68);
9. Tööturukoolituse protseduurireegel (kinnitatud Eesti Töötukassa juhatuse 7. veebruari 2011 otsusega nr 19);
10. Tööturukoolituse teenuse osutamise põhimõtted (heaks kiidetud Eesti Töötukassa juhatuses 16. veebruaril 2010);
11. Töötukassa 2010. majandusaasta aruanne.

1.2.2 Töötukassa andmestik

Suur osa kvantitatiivsest infost teenuse kasutamise kohta pärineb Töötukassa poolt kogutavast andmestikust palgatoetuses ning tööturukoolituses osalenud töötute kohta. Töötukassa esitas hindamise läbiviijatele individuaalandmestiku palgatoetusega töötamist alustanute kohta perioodil 01.01.2008-31.05.2011 ja tööturukoolitusse sisenenute kohta perioodil 01.01.2009-31.05.2011. Lisaks neile seoti andmestikuga palgatoetust saanud ettevõtete ja asutuste andmed, mis saadi eraldi Sotsiaalministeeriumi vahendusel esitatud päringuga Äriregistrist ja Riigi- ning Kohalike Omavalitsusasutuste Registrist. Viimaste abil lisati palgatoetust saanud ettevõtetele infoväli tegevusala. Kokku oli meetmes osalenute andmestikus 52 011 vaatlust ning enam kui 100 muutujat. Tulenevalt sellest, et vaatlusalusesse perioodi jääb Tööturuameti ja Töötukassa liitmine ning Töötukassa üleminek uuele infosüsteemile, on hindajate käsutuses olevad andmed ebaühtlase kvaliteediga.

Palgatoetuse osas oli Töötukassa poolt edastatud andmestikus info 13 198 palgatoetuse lepingu kohta. Neist otsustati vaatluse alt välja jätta palgatoetuse lepingud, mille lõpp oli hiljem kui 31.05.2011 (2 796 lepingut), et oleks võimalik vastata ka küsimustele palgatoetuse katkestamise ning lõppemise kohta. Lisaks neile vaatlustele on vaatluse alt välja jäänud iga küsimuse juures need vaatlused, millele vastamise andmestikus on ebakõlas olevad andmed või andmed puuduvad.

Koolituse osas said uuringu perioodil (01.01.2009-31.05.2011) töötuna arvel olnud isikud kokku 29 130 koolitust. Erinevaid isikuid, st töötuna arvel olnud inimesi, kes uuringu perioodil koolitusi said, oli kokku 23 467. Andmete analüüsimisel loodi igale koolitusele unikaalne kood. Nt kui isik oli saanud 3 erinevat koolitust, siis loodi 3 unikaalset koodi, et eristada andmetes iga individuaalset koolitust kui tööturutoetust. Valimist jäeti nn anomaaliaena välja kõik need koolitused, mille saajad ei olnud koolituse algusega võrreldes töötuna arvel (arvesse võeti iga koolitus eraldi). Välja jäeti ka kõik tööotsijad, kuna nende kohta puudusid isikuandmed (kokku anomaaliaid ca 280, kes muidu oleksid sobinud uuringu perioodi).

1.2.3 Töötukassa intervjuud

Töötukassas läbi viidud intervjuusid ei kasutata mitte otseselt selleks, et teha järeldusi meetmete tõhususe kohta, vaid selleks, et lisada infot dokumentatsioonianalüüsile. Käesolevas hindamises intervjueeriti Töötukassa töötajad kui eksperte teenuste rakendamise, teenustele suunamise protsessi ning teenuste kasutajate valdkonnas. Ekspertiintervjuud Töötukassa esindajatega võimaldavad saada informatsiooni ja Töötukassa töötajate hinnanguid teenuse protsessi toimimise, probleemide, asjakohasuse ja edutegurite kohta.

Kokku osales Töötukassa intervjuudes 8 intervjuueeritavat. Mõlema teenuse osas viidi intervjuud läbi vähemalt ühe juhatuse liikmega, teenuse juhiga ja juhtivkonsultandiga nii, et olulised teenuse pakkumise tasandid olid kaetud. Kõik Töötukassa intervjuud toimusid näost-näku intervjuudena 2012. aasta jaanuari ja veebruari jooksul.

1.3 Kvalitatiivuuring

1.3.1 Üldine lähenemine

Kvalitatiivuuringu läbiviimise eesmärk oli toetada meetme otstarbekuse hindamist kaardistades ja analüüsides meetmega seotud osapoolte erinevaid kogemusi ja arvamusi. Intervjuude läbiviimise ja analüüsi eesmärgiks oli koguda meetmega seotud osapooltelt informatsiooni teenustele (palgatoetus ja tööturukoolitus) suunamise protsessi ja teenuste toimimise kohta (sh teenuseosutajate kogemused, arvamused ja hinnangud probleemide ja edutegurite kohta).

Kvalitatiivse uurimisviisi kasutamine oli otstarbekas, kuna antud juhul olid olulisteks küsimusteks teenusele suunamise protsessi kirjeldus ning teenuse osutamisega seotud osapoolte hinnangud (sh asjaosaliste põhjendused ja selgitused), mitte hinnangute levik. Eesmärk üldisemalt oli koguda osapoolte subjektiivseid hinnanguid hindamiskriteeriumite (asjakohasus, tulemuslikkus, jätkusuutlikkus ning kus võimalik, ka majanduslik efektiivsus) kohta.

Intervjuude vormiks oli **avatud küsimustega poolstruktureeritud intervjuu**, mis võimaldas anda intervjuule vajaliku teemavaldkonna ja raamistiku, kuid andis ka võimaluse muuta intervjuu käigus küsimuste järjekorda, lisades küsimusi tulenevalt käsitletavast temaatikast ning intervjuu käigus teatavaks saanud informatsioonist. Sel moel oli võimalik täpsustada intervjuueeritavate kogemusi ja arvamusi ning intervjuud vastavalt suunata. Küsimustike raamistik koostati eelnevalt Tellijaga ning intervjuukavad struktureeriti vastavalt hindamiskriteeriumitele.

Teenusepakkujatega, st tööandjate ja koolitajatega läbiviidav intervjuude liik oli **teemaintervjuu**. Teemaintervjuu võimaldas määratleda ära alateemad, mida oli vajalik käsitleda hindamise eesmärgi täitmiseks ning hoidis intervjuu raamides. Kuid küsimuste sõnastus ja järjekord muutus, andes nii intervjuueeritavale võimaluse mõttearenduseks ja süvenemiseks.

Intervjuueerimiseks kasutati kahte tehnikat: **silmast silma intervjuud ja telefoniintervjuud**.

Silmast-silma intervjuud – küsitleja küsis küsimusi ja tegi märkmeid. Intervjuud salvestati ning selle põhjal tehti intervjuudest hiljem kokkuvõtted. Intervjuu aeg ja koht lepidi eelnevalt küsitleja poolt kokku. Silmast-silma intervjuud tööandjate ja koolitajatega viidi läbi enne telefoniintervjuusid küsimustiku kava täpsustamiseks. Silmast-silma intervjuu ankeet oli üks-ühele samane telefoniintervjuu ankeetidega. Enne intervjuude läbiviimist selgitati intervjuueeritavatele intervjuu eesmärgid ning rakendatavaid meetodeid (sh teavitati intervjuu salvestamisest), samuti saadeti intervjuueeritavatele eelnevalt e-maili teel uuringu tutvustus. Ühe silmast-silma intervjuu kestuseks oli 35-40 minutit.

Telefoniintervjuud – küsitleja helistas respondentidele ning esitas uuringuküsimused telefoni teel ja tegi märkmeid. Intervjuud salvestati ning salvestiste põhjal tehti intervjuudest hiljem kokkuvõtted. Intervjuu aeg lepidi eelnevalt küsitleja poolt kokku. Telefoniintervjuu ankeet oli poolstruktureeritud ning sisaldas lahtiseid küsimusi. Ühe telefoniintervjuu kestuseks oli 25-35 minutit. Enne intervjuud selgitati intervjuueeritavatele intervjuu eesmärgid ning rakendatavaid meetodeid (sh teavitati intervjuu salvestamisest), samuti saadeti intervjuueeritavatele eelnevalt e-maili teel uuringu tutvustus.

1.3.2 Palgatoetus

Intervjuud tööandjatega viidi läbi ajavahemikul 30.01.2012-27.02.2012 (uuringu perioodil kasutas palgatoetust kokku 5 394 erinevat ettevõtet). Intervjuueeritavate valikul lähtuti põhimõttest, et katta võimalikult erinev organisatsioonide spekter nii organisatsiooni tunnuste lõikes (tüüp, suurus, piir-

kond, tegevusala) kui ka erinev kogemus palgatoetuse rakendamisel (katkestanud lepingute olemasolu, riskigruppide värbamine, lihtsustatud ja tavakorra kehtimisel värbamine), et tagada kogutava informatsiooni küllus. Palgatoetuse teemade puhul saabus küllastuspunkt enamike uurimisteemade osas pärast 7.-8. intervjuud, misjärel viidi läbi küll terviklikud intervjuud, kuid keskendudes detailsemalt täpsustamist vajavatele küsimustele. Kokku viidi läbi 15 intervjuud. Läbiviidud intervjuude käigus jõuti informatsiooni küllastuspunktini, mistõttu polnud vajadust intervjuusid rohkem läbi viia.

Tabel 1. Intervjueeritud palgatoetust kasutanud ettevõtete jaotused

Tunnuse nimetus	Intervjueeritud tööandjate arv (kokku 15)
Töötukassa osakond – maakond⁷	
Harju	5
Tartu	1
Hiiu	3
Ida-Viru	1
Järva	1
Lääne-Viru	1
Valga	1
Viljandi	2
Võru	2
Keskmine töötajate arv ettevõttes	
kuni 10 töötajat	10
enam kui 10 töötajat	5
EMTAK (põhitegevusala)	
hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont	3
töötlev tööstus	6
põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	2
haldus- ja abitegevused	1
muud teenindavad tegevused	1
tervishoid ja sotsiaaltoetused	1
info ja side	1
Teenusel osalejate arv (mitu lepingut)	
1 leping	4
2-9 lepingut	9
10 või enam kui 10 lepingut	2
Katkestajate arv⁸	
katkestatud lepingute osakaal vähemalt 12%	7
vähem kui 12%	8
Lihtsustatud ja tavakorra tingimused	
kogemus lihtsustatud korraga	3
kogemus tavakorraga	6
kogemus lihtsustatud ja tavakorraga	6
Riskigrupp	
tööle võetud 16-24 aastane töötaja	7
tööle võetud vanglast vabanenud töötaja	2
ei võetud riskigruppi kuuluvaid töötuid	6

⁷ Kaks ettevõtet on sõlminud lepingud enam kui ühe Töötukassa maakondliku osakonna kaudu.

⁸ Katkestatud lepingute arv intervjuu läbiviimise hetkel.

Kontaktandmed saadi Eesti Töötukassalt. Silmast-silma toimus 3 intervjuud ning telefoni või Skype'i teel 12 intervjuud, kokku 15 intervjuud.

Intervjueeritavaid iseloomustavad järgmised tunnused:

- 8 intervjueeritavat olid mehed ja 7 naised;
- 10 intervjueeritavat kuulus ettevõtte juhatuse liikmete hulka, 4 neist olid ühtlasi ka firma omanikud. 3 vastanutest töötas asutuse juhataja või tegevjuhina.

1.3.3 Tööturukoolitus

Intervjuud viidi läbi ajavahemikul 1.02.2012-28.02.2012 (uuringu perioodil viis tööturukoolitusi läbi 218 erinevat koolitusasutust). Valimi koostamisel lähtuti põhimõttest, et katta võimalikult erinev organisatsioonide spekter (tüüp, suurus, piirkond, tegevusala), et tagada informatsiooni küllastumine. Tööturukoolituse teemade puhul saabus küllastuspunkt enamike uurimistemade osas 13-15. intervjuuga.

Silmast-silma toimus 3 intervjuud ning telefoni või Skype'i teel 12 intervjuud, kokku 15 intervjuud.

Enamiku küsitletud asutuste peamiseks tegevusvaldkonnaks on koolitus, 4 intervjueeritud ettevõtte peamine tegevusvaldkonnaks on muu tegevus (koolitus on kõrvaltegevus). Riiklikke koolitusasutusi oli vastanud koolitusasutuste hulgas 5, kõik ülejäänud ehk enamik intervjueeritud koolitusasutustest tegutsesid eraettevõtetenä.

Intervjueeritavaid iseloomustavad järgmised tunnused:

- Kõik 15 intervjueeritavat olid naised. See iseloomustab koolitusvaldkonnas antud ametipositsioonidel töötavate isikute üldist soolist jaotust.
- 30% intervjueeritavate ametiks koolitusasutuses oli koolitaja/lektor/õpetaja, 2 neist olid lisaks koolitajaametile ka ettevõtete omanikud (kokku oli vastajate seas 3 ettevõtte omanikku) ning 40% vastanutest tegutsesid koolitusjuhtidena. 4 intervjueeritavat osalesid vaatlusaluse koolitusasutuse töös juhatuse liikmena.

Tabel 2. Tööturukoolitust pakkunud koolitajate intervjuude jaotused

Tunnuse nimetus	Intervjueeritud koolitajate arv (kokku 15)
Töötukassa osakond – maakond⁹	
Harju	11
Tartu	8
Hiiu	1
Ida-Viru	2
Jõgeva	2
Järva	4
Lääne	2
Lääne-Viru	3
Põlva	3
Pärnu	4
Rapla	4
Saare	4
Valga	2
Viljandi	3
Võru	4
Asutuse peamine tegevusvaldkond	
Koolitus	11
Muu	4
Teenusel osalejate arv (mitu lepingut)	
1 koolitus või koolituskaardiga osaleja	2
2-9 koolitust või koolituskaardiga osalejat	3
10 või enam kui 10 koolitust või koolituskaardiga osalejat	10
Hangitud koolituse ja koolituskaardi kogemus	
kogemus hangitud koolitused	5
kogemus koolituskaardiga	4
kogemus hangitud koolitusega ja koolituskaardiga	6
Katkestajate arv	
katkestatud lepingute osakaal vähemalt 12%	2
vähem kui 12%	13

1.4 Kvantitatiivuuring ehk töötute küsitlused

Töötute küsitlused viidi läbi meetmes osalejate käest subjektiivsete hinnangute kogumiseks ning nende leviku hindamiseks. Küsitlused täiendavad Töötukassa kogutavat andmestikku töötute subjektiivsete arvamustega meetmete toimimise ja eesmärkide kohta. Samuti on Töötukassa kogutav andmestik puudulik mõningate hindamiseks püstitatud uurimisküsimuste osas nagu nt meetmetes osalenu amet ja tegevusala tööle minekul.

Tulenevalt sellest, et hindamise all on kaks meetet, viidi läbi mõlema meetme osas eraldi töötute küsitlus. Lisaks küsitleti meetmetes mitte osalenud töötuid, et saada hinnanguid meetmetele ligipääsule ning vajadusel oleks võimalik hinnata meetmete efektiivsust.

⁹ Koolituskaardiga koolitusel osalejad on sõlminud lepingud enam kui ühe Töötukassa maakondliku osakonna kaudu.

Selleks, et elimineerida meetmes osalemise mõju teistest mõjudest, piiritleti küsitletavate töötute valimid nendega, kes osalesid vaatlusaluses meetmes ning ei olnud saanud muid tööturuteenuseid peale teavitamise tööturu olukorrast ja teenustest ning toetustest, töövahenduse ja/või karjääri- nõustamise.

Kuigi kogu hindamise periood oli pikem, siis küsitluste jaoks piiritleti valimid inimestega, kes sisenesisid meetmes osalemisse perioodil 01.01.-30.09.2010. Seda selleks, et:

1. vastajad oleksid homogeensemad ning et oleks teada, millistel tingimustel pakutavaid teenuseid vastajad silmas peavad. Kuna kogu vaatlusaluse perioodi jooksul toimus olulisi muutuseid nii teenuste pakkumise korralduses kui majanduskeskkonnas, siis selleks, et vähendada nende väliste tegurite mõju hindamisele, piiritleti valimi periood.
2. meetmes osalemisest oleks möödunud piisav ajaperiood, hindamaks, kas meetmel on olnud mõju hilisemale tööhõivele või töötasule. Sõltuvalt osalemise lõpu kuust on võimalik vaadata perioode 6, 9 ja/või 12 kuud pärast meetmes osalemist.
3. Töötukassal oleks võimalik anda hindamise läbiviijatele kontaktandmed nii meetmes osalenuke kui võrdlusgrupi kohta.

Kontaktandmed küsitluseks edastas hindajatele töötute registreerimisnumbri alusel Töötukassa. Kontaktandmed sisaldasid isikute registreerimiskoodi, ees- ja perekonnanime ning telefoninumbrit. Valimid koostas ning küsitlustöö viis läbi Turu-Uuringute AS.¹⁰

Tööturukoolituse küsitlus viidi läbi ajavahemikul 26.01.-7.02.2012. Palgatoetuse meetmes osalenute küsitlus viidi läbi ajavahemikul 10.02.-22.02.2012. Küsitlused viidi läbi telefoni teel. Tööturukoolituse üldkogumi suurus oli 3 798 isikut ning palgatoetuse puhul 4 652 isikut. Kontaktandmete nimekirjas leidis isikuid, kellel puudus telefoninumber, seega langesid need küsitlusest välja. Kokku oli kasutusel tööturukoolituse puhul 3 612 kontakti ja palgatoetuse puhul 4 412 kontakti. Küsitluse valimi suurus oli mõlema küsitluse korral 550 vastajat. Valim oli mitmeastmeline, vastajaid valiti juhuvaliku põhimõttel, kusjuures rakendati kvoote regioonile, soole ja vanusegruppidele.

Tabel 3. Küsitluse aeg, üldkogumi, valimi ja vastuste arv

	Palgatoetusega rakendunud	Tööturukoolituses osalenud	Võrdlusgrupp
Küsitluse läbiviimise aeg	26.01.-7.02.2012	10.02.-22.02.2012	01.01.-30.09.2010
Üldkogum	3 798	4 652	96 007
Kontaktid	3 612	4 412	5 719
Vastajate arv	550	550	1 100

Võrdlusgrupi küsitluse üldkogumi moodustasid perioodil 01.01.-30.09.2010 töötuna registreeritud isikud, kes ei ole saanud muid teenuseid peale teavitamise tööturu olukorrast ja teenustest ning toetustest, töövahenduse ja/või karjäärinõustamise ning kelle kohta on olemas haridustaseme andmed (kokku enam kui 96 000 vaatlust). Võrdlusgrupi valimi koostamisel lähtuti põhimõttest, et selle struktuur oleks võimalikult sarnane Töötukassa kaudu koolitust või palgatoetust saanud töötute

¹⁰ Täpsem informatsioon valimite moodustamise ja kaalumise kohta on küsitluste meetodikaraportites, mis on kättesaadavad Sotsiaalministeeriumist.

küsitlusvalimitele. Selleks liideti mõlema küsitluse valimid ning arvutati välja proportsioonid soo, vanuse, töötukassa osakonna regiooni ja haridustaseme lõikes. Proportsioonid arvutati 8 206 isiku tunnuste põhjal, kellel oli andmeid kõigis vajalikes lõigetes. Nii vanuse kui haridustaseme puhul lihtsustati valimi moodustamisel lõikeid, et vähendada väga suurt kvootide arvu küsitlemisel. Küsitlus toimus 5 719 isiku kontaktandmete alusel.

Kõik küsitluse andmed seoti Töötukassa andmestikuga, mis võimaldab analüüsida laiemat hulka andmestikku, kui seda oleks olnud võimalik vaid küsitluse andmete põhjal teha.

Kuna dokumentatsiooni analüüsi periood ja küsitluse periood ei kattu üks-üheselt, siis tuleb seda ka tulemuste tõlgendamisel arvestada.

1.5 EMTA andmetega sidumine ning hindamise metoodika

1.5.1 Hindamise ülesanne

Töötukassa ja EMTA seotud andmeid kasutades viidi läbi tööturukoolituse ja palgatoetuse hindamine, mille eesmärgiks on vastata järgmistele küsimustele:

- Kas antud teenused aitavad töötuid tagasi tööturule ja milline on teenuse mõju tööhõive tõstmisele (*tulemuslikkus*)?

Hinnati, milline on teenust saanud inimese töötamise tõenäosus teatud perioodi (6 kuni 12 kuud) möödumisel teenuse saamise hetkest võrrelduna nende töötute tööle saamise tõenäosusega, kes teenuseid ei saanud.

Võrreldes töötamise tõenäosust pärast teenuse saamist sarnaste inimestega, kes ei saanud teenust, leiti ka teenuse tühimõju ehk see, mil määral soovitud tulemus oleks saavutatud ka ilma teenuseta.

- Kas teenuste tulemused ja mõju on püsivad (*jätkusuutlikkus*)?

Hinnati teenuseid saanud inimeste hõives olemise tõenäosust erinevatel ajahetkedel pärast meetmest väljumist (võrreldes kontrollgrupiga, kes meetmes ei osalenud) ning vaadeldi, kas erinevused töötamise tõenäosustes on püsivad, st kas meetmes osalenud inimeste hõives olemise tõenäosuse ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuse vahe on ajas kasvav/konstantne või on see vahe aja jooksul vähenev/puudub üldse.

- Kas meetme rakendamine on majanduslikult mõttekas (*majanduslik efektiivsus*)?

Majandusliku efektiivsuse näitajana kasutati tulu-kuluanalüüsi tulemusena leitud nüüdispuhasväärtust (vt ptk 1.5.3 allpool). Kui meetme rakendamise nüüdispuhasväärtus on positiivne, siis see tähendab, et meetme rakendamine on majanduslikult mõttekas, kui negatiivne, siis mitte.

Hindamisel kasutatud andmeid ja metoodikat on kirjeldatud järgnevas kahes alapeatükis.

1.5.2 Andmed

Teenuste mõjude hindamiseks kasutati Töötukassa andmeid, mis ühendati EMTA andmetega sotsiaalmaksu laekumise kohta.

Töötukassa edastas andmed teenust saanute kohta perioodil 1.01.2009-31.05.2010 ning võrdlusgrupina teenuseid mittesaanud töötute kohta, kes olid töötuna arvel perioodil 1.01.2010-30.09.2010.

Kuna iga teenust saanud inimest tuleb võrrelda teenust mittesaanuga, kes oli töötuna arvel teenuse alguse hetkel, tähendab võrdlusgrupi ajaperioodi algus seda, et **mõjusid on võimalik hinnata ainult nende inimeste põhjal, kellel teenuse saamine ei alanud varem kui 2010. aastal.** Näiteks kui inimesel algas koolitus novembris 2009 ja lõppes jaanuaris 2010, ei ole kasutada olevas andmestikus võrdlusgrupina võimalik kasutada teenust mittesaanud inimesi, kes olid töötud novembris 2009, kuid liikusid hõivesse detsembris 2009, sest andmed on ainult 2010. aastal töötuna arvel olnud teenuseid mittesaanud inimeste kohta.

Töötukassa andmebaasist saadud andmetest perioodil jaanuar-september 2010 palgatoetuse ja tööturukoolituse teenusesse sisenenute ning samal perioodil töötuna arvel olnud teenuses mitteosalenute kohta kasutati EMTA andmetega ühendamisel järgmisi:

1. sugu,
2. 5-aastane vanusegrupp,
3. haridustase,
4. Töötukassa regioon, kus inimene end töötuna registreeris,
5. kas elukoht on linnas või maapiirkonnas,
6. teenuses osalenutel teenuses osalemise aeg (koolituse alguskuu, palgatoetuse algus- või lõpukuu),
7. teenuses mitteosalenutel töötuna arveloleku lõpukuu,
8. kas isik on saanud karjäärinõustamist alates aastast 2008,
9. koolituses osalenutel: kas isik on saanud ühe või enam koolitust,
10. palgatoetuses osalenutel: kas isik oleks saanud palgatoetust ka lihtsustatud tingimustel.

Valimisse jäeti ainult need teenust saanud isikud, kes ei olnud alates 2008. aastast saanud muid tööturuteenuseid peale karjäärinõustamise ning vaatlusaluse teenuse (teenust saanud isikutel vastavalt kas palgatoetus või tööturukoolitus).

Et EMTAst päringuga saadavas andmestikus ei oleks võimalik nende tunnuste kombinatsiooni kaudu konkreetseid üksikisikuid kaudselt tuvastada, jäeti kõrvale sellised ülaltoodud tunnuste kombinatsioonid, mis esinesid vähem kui 3 isikul.

See vähendas olulisel määral teenust saanud isikute arvu, kelle kohta oli päringuga võimalik andmeid saada. Kokkuvõttes olid päringuga saadud inimeste arvud järgmised:

Tabel 4. EMTA päringuga saadud valimi suurus

Grupp	Valimi suurus
Koolitust saanud isikud	756
Palgatoetust saanud isikud (teenuse osutamise aeg määratletud palgatoetuse alguse aja järgi)	880
Palgatoetust saanud isikud (teenuse osutamise aeg määratletud teenusest väljumise aja järgi)	1 126
Võrdlusgrupp (kumbagi teenust mittesaanud)	75 957

EMTA andmetest saadi info sotsiaalmaksuga maksustatava tulu kohta kuude lõikes perioodil 2008 jaanuar kuni 2011 detsember. Samuti saadi info asutuse tegevusala kohta, kust tasu saadi (EMTAKI 5-

kohaline kood). Saadi ka koodid vastavalt vormile ESD, mis võimaldasid identifitseerida juhtumid, kus isiku eest tasus sotsiaalmaksu riik ja tegemist ei olnud töötasuga.

Neid andmeid kasutades leiti igale palgatoetuse või koolituse teenust saanule võimalikult sarnaste tunnustega, sh samal ajal töötuna registreerunud ja sarnase tööturuajalooga teenust mitte saanud inimene.

1.5.3 Hindamise meetod

Hindamise eesmärgiks on leida koolituse ja palgatoetuse teenuses osalemise mõju osalenutele. Sisuliselt tuleb vastata küsimusele, kui suur on erinevus vaatlusaluse väljundnäitaja (nt hõive kuus kuud pärast lõpetamist) osas inimestel, kes osalesid teenuses võrreldes olukorraga, kus nad ei oleks osalenud koolitusel. Kuna viimatinimetatud olukord on puhthüpoteetiline ja mittemõõdetav, tuleb väljundnäitaja erinevuse hindamiseks kasutada ligikaudseid lähendeid. Lihtne väljundnäitajate võrdlus teenuses osalenute ja mitteosalenute gruppide vahel ei oleks korrektne, kuna nende kahe grupi karakteristikud (nt haridustase, vanus, töökogemus, eelneva töötuse kestus jne) võivad olla erinevad ja seetõttu võib erineda ka nende tööturupotentsiaal.

Üks võimalik meetod selle probleemi ületamiseks on koostada võrdlusgrupp selliselt, et see oleks vaadeldavate karakteristikute osas osalusgrupiga identne. Näiteks tuleb teenuses osalenud naissoost 25-29-aastasele keskharidusega 1,5 aastat töötanud inimesele leida võrdlusgruppi vähemalt üks teenuses mitte osalenud inimene, kelle kõik eelpool nimetatud karakteristikud on täpselt samad. Sellist meetodit nimetatakse täppissobitamiseks (*exact covariate matching*). Meetodi eeliseks on see, et täpseima sobitamismeetodina tagab see osalus- ja võrdlusgrupi identseuse vaadeldavate sobitatud karakteristikute jaotuse osas. Puuduseks on asjaolu, et mida enam karakteristikuid vaadeldakse, seda väiksem on tõenäosus, et iga teenuses osalenu kohta leidub mitteosalenute hulgas inimene, kes on identse karakteristikute kombinatsiooniga. Tõenäosus leida teenuses osalenutele vastav võrdlusgrupp on seda väiksem, mida väiksem on vaatluste arv andmestikus. Seetõttu kasutatakse täppissobitamist võrdlemisi harva, enam on levinud nn tõenäosuspõhine sobitamine (*propensity score matching*), mille korral osalus- ja võrdlusgrupi vastavus on vähem täpne, kuid seab andmemahutudele madalamaid nõudmisi. Ka varem Eestis läbi viidud uuringutes (Leetmaa *et al* 2003, Lauringson *et al* 2011) on kasutatud tõenäosuspõhist sobitamist. Käesolevas uuringus on otsustatud kasutada täppissobitamist põhjusel, et kasutada on väga suur hulk vaatlusi potentsiaalse võrdlusgrupi ehk teenustes mitteosalenud inimeste kohta. See suurendab tõenäosust, et nende hulgas leidub piisav arv teenuses osalenutega identsete tunnustega inimesi, mis võimaldab luua võrdlusgrupi identsete karakteristikute inimestest.

Tuleb märkida, et karakteristikud on identsed vaid sellel täpsusastmel, millega on defineeritud neid kirjeldavad muutujad. Näiteks kui vanus on määratud mitte aastase täpsusega, vaid kasutatakse vanusevahemikke, on osalus- ja kontrollgrupi valimid tasakaalus nende vahemike, mitte täpse vanuse lõikes. Kui sobitamisel defineeritakse muutujaid vahemikena, on tegu rediskretiseeritud täppissobitamisega (*coarsened exact matching*). Seda lähenemist on kasutatud ka käesolevas uuringus. Muutujate vahemikena defineerimisel tuleb leida kompromiss sobitamise ja valimi suuruse vahel: kui näiteks kasutada sobitamisel vanuse muutujat aastase täpsusega, saavutatakse selles osas väga lähedane sarnasus osalus- ja kontrollgrupi vahel, kuid raskemaks muutub teenuses osalejatele sarnaste isikute leidmine. See võib kaasa tuua olukorra, kus olulisele osale teenuses osalejate grupist ei leita vastet mitteosalejate hulgast ning osalusgrupi valim jääb liialt väikeseks. Kuna käesolevas uuringus pole

teenuses osalenute valimid väga suured, on oluline, et täpne vaste leitaks võimalikult suurele osale osalusgruppidest.

Käesolevas uuringus sobitati osalus- ja võrdlusgrupp järgmiste tunnuste alusel:

- sugu,
- kas inimese elukoht on linnas või maapiirkonnas,
- vanus (10-aastased vanusegrupid),
- regioon (Töötukassa piirkondliku osakonna järgi, kus inimene töötuna registreerus). Vastavalt töötuse määradele jaotati maakonnad neljaks regiooniks:
 - o Saaremaa;
 - o Hiiu-, Lääne-Viru-, Pärnu-, Valga-, Viljandi- ja Võrumaa;
 - o Harju-, Jõgeva-, Järva-, Põlva-, Rapla- ja Tartumaa;
 - o Ida-Viru- ja Läänemaa,
- haridus. Kasutati 4 kategooriat:
 - o alg- ja põhiharidus;
 - o üldkeskharidus;
 - o kutsekeskharidus ning keskeriharidus;
 - o kõrgharidus,
- töötuse kestus: kuni 12 kuuni kuise täpsusega, edasi kuni 24. kuuni kvartaalse täpsusega, sealt edasi pooleaastase täpsusega,
- töötusperioodile eelnev palk (200-euroste vahemikena),¹¹
- tööhõivemuster töötusperioodile eelneva aasta jooksul (tööhõive ja hõivest väljas oleku perioodid töötusele eelneva nelja kvartali lõikes).

Sobitamise tulemusena moodustus valim, mis koosnes nendest osalusgruppi kuulunud isikutest, kellele teenust mittesaanud hulgast leidis üldnimetatud tunnuste osas vähemalt üks identne isik ning kontrollgrupist, kuhu kuulusid isikud, kes olid oma tunnuste poolest identsed vähemalt ühe osalusgruppi liikmega. Valimist jäid seega välja need osalusgruppi liikmed, kellele teenust mittesaanud hulgast sarnaste tunnustega isikut ei leidunud, ning need teenust mittesaanud, kes ei olnud oma tunnuste kombinatsiooni poolest sarnased ühegi osalusgruppi kuuluva isikuga. Sobitatud valimite mahud on esitatud alltoodud tabelites.

Tabel 5. Valimite suurused enne ja pärast sobitamist: koolituses osalenud ning neile vastav kontrollgrupp

		Koolitust saanud		Kontrollgrupp ¹²	
Meetmesse kuu	sisenemise	Esialgne valim	Sobitatud valim	Esialgne valim	Sobitatud valim
Jaanuar 2010		262	217	54 713	2 689
Veebruar 2010		135	101	56 474	1 176
Märts 2010		117	92	57 412	1 012
Aprill 2010		18	12	58 261	273
Mai 2010		54	42	58 117	380

¹¹ Töötusele eelneva palgana kasutati kuiste sotsiaalmaksuga maksustatud väljamaksete mediaani töötusele eelneval perioodil.

¹² Kontrollgruppi puhul pole antud kogusummat, kuna kuude lõikes kontrollgruppi kuuluvad vaatlused korduvad.

Juuni 2010	47	34	57 224	385
Juuli 2010	13	10	56 857	134
August 2010	42	34	56 108	498
September 2010	68	54	55 453	720
KOKKU	756	596	–	–

Tabel 6. Valimite suurused enne ja pärast sobitamist: palgatoetuses osalenud (valim, kus meetmes osalemise aeg määratletud sisenemise aja järgi) ning neile vastav kontrollgrupp

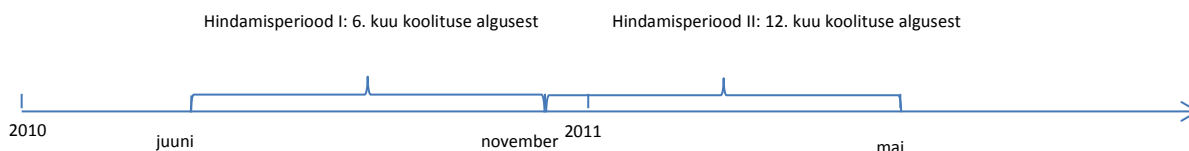
Meetmesse sisenemise kuu	Palgatoetust saanud		Kontrollgrupp	
	Esialgne	Sobitatud	Esialgne	Sobitatud
Jaanuar 2010	3	3	45 809	35
Veebruar 2010	24	18	49 726	133
Märts 2010	35	27	51 892	277
Aprill 2010	146	117	53 140	1 235
Mai 2010	232	188	54 354	1 969
Juuni 2010	235	194	54 677	2 036
Juuli 2010	113	93	54 341	868
August 2010	159	126	54 451	1 260
September 2010	179	138	54 185	2 027
KOKKU	1 126	904		

Tabel 7. Valimite suurused enne ja pärast sobitamist: palgatoetuses osalenud (valim, kus meetmes osalemise aeg määratletud meetmest väljumise aja järgi) ning neile vastav kontrollgrupp

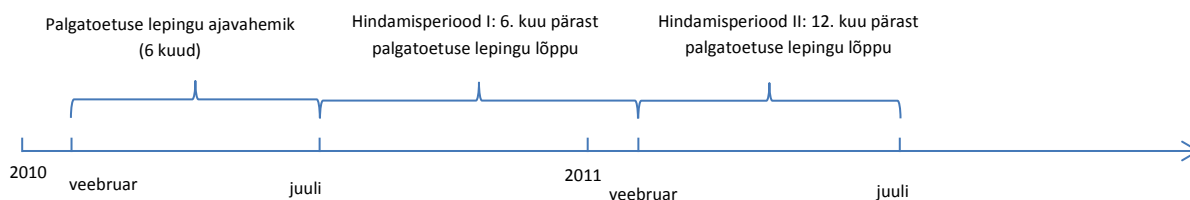
Meetmest väljumise kuu	Palgatoetust saanud		Kontrollgrupp	
	Esialgne	Sobitatud	Esialgne	Sobitatud
Juuni 2010	10	10	52 977	158
Juuli 2010	43	36	52 868	571
August 2010	60	53	52 400	590
September 2010	87	70	52 012	556
Oktoober 2010	111	82	50 974	1 212
November 2010	191	161	49 484	1 909
Detsember 2010	102	90	48 291	1 138
Jaanuar 2011	75	67	49 610	845
Veebruar 2011	106	96	48 225	1 546
Märts 2011	92	79	47 307	1 000
Aprill 2011	3	3	46 181	17
KOKKU	880	747		

Hindamisel kasutatavate väljundmuutujatena võrreldi osalus- ja kontrollgruppi kuuluvate inimeste tõenäosust olla hõives järgnevatel perioodidel:

- a) **koolituse** mõju hindamise puhul 6. kuul (jätkusuutlikkuse hindamiseks ka 12. kuul) pärast seda, kui koolitust saanud inimene on koolitust alustanud (vt näide Joonis 1)¹³;
- b) **palgatoetuse** mõju hindamisel
 - a. 6. kuul (jätkusuutlikkuse hindamiseks ka 12. kuul) pärast palgatoetuse halduslepingu lõppemist või katkestamist (vt näide Joonis 2);
 - b. 15. kuul pärast palgatoetuse halduslepingu algust.



Joonis 1. Koolituse mõju hindamise perioodid, kui koolitus lõppes juulis 2010



Joonis 2. Palgatoetuse mõju hindamise perioodid, kui palgatoetuse maksmine lõppes juulis 2010

Palgatoetuse puhul võrreldakse eraldi ka palgatoetuse mõju nendel isikutel, kes said palgatoetust pärast 6-kuulist töötusperioodi ning nendel, kes said palgatoetust pärast 12-kuulist töötusperioodi.

Hõives olemisena tõlgendati olukorda, kus vaatlusalusel kuul on isiku eest deklareeritud sotsiaalmaksu (välja arvatud juhul, kus isiku eest on sotsiaalmaksu tasunud riik Sotsiaalmaksuseaduse §6 alusel ning inimese eest pole vastaval kuul deklareerinud sotsiaalmaksu muu juriidiline isik kui riik).

Ülaltoodud hindamisperioodide määratlemisel on koolituse puhul lähtutud eeldusest, et teenust saanud isikut soovitakse võrrelda teenust mittesaanud isikuga, kes oli töötuks jäänud samal ajal ning ka töötu hetkel, mil teenust saanud isik **alustas teenuse saamist** (nt koolituse algus, palgatoetuse maksmise algus). Sellist võrdlusgruppi kasutades võetakse hindamisel arvesse ka võimalust, et teenust mittesaanud isik lahkus hõivesse ajal, mil isik, kellega teda võrreldakse, alles sai teenust. Teisisõnu, see võimaldab arvesse võtta nn lukustusefekti (*locking-in effect*), mis tuleneb sellest, et teenuses osalemine vähendab tööotsingu aktiivsust.

¹³ EMTA päringu tegemisel plaaniti esialgsete plaanide kohaselt küsida iga isiku kohta nii teenuse alguse- kui lõpu aeg. See aga ei osalenud võimalikuks, kuna tingimuseks oli, et päringuga küsitavate tunnuste iga kombinatsiooni peab leiduma vähemalt kolmel isikul. See piiras oluliselt tunnuste arvu, mida teenustes osalenute kohta oli võimalik küsida ning praktikas selgus, et mõlema ajaperioodi päringusse lülitamisel jäaks teenuses osalenute valim liiga väikeseks. Seetõttu tuli teha eraldi päringud teenuse algus- ja lõpuaja põhised ning isikute kohta pole andmeid nii teenuse alguse- kui lõpuaja kohta (isikud vastavates päringutes ei kattunud).

Palgatoetuse puhul tehakse hindamine läbi selliselt, et võrdlusgrupiks on inimesed, kes olid töötud hetkel, mil palgatoetuse haldusleping **lõppes**. Selle lähenemise eeliseks on see, et palgatoetuse kestus võib varieeruda ning kui see ei ole teada (nii nagu käesolevas uuringus tulenevalt päringu koostamise spetsiifikast), on raske määratleda hetke, millest alates oleks sobilik hakata võrdlema meetmes osalenud ja mitteosalenud isikute hõivemäärasid. Palgatoetuse tulu-kuluanalüüsil on aga võrdlusgrupiks võetud isikud, kes olid töötud palgatoetuse halduslepingu alguse hetkel. See tagab tulude ja kulude konservatiivsemad hinnangud, kuna võimaldab arvesse võtta ka kontrollgruppi kuuluvate inimeste siirdumist hõivesse palgatoetuse saamise perioodil.

Kuna osalusgrupi valimis olid isikud, kelle puhul teenuses osalemise aeg oli erinev (nt koolituse alguskuu võis olla jaanuar kuni september 2010), siis vastas igale meetmes osalemise ajale ka erinev hindamisperiood (6 ja 12 kuud pärast algust või lõppu). Seetõttu tehti meetme puhasmõju hindamine läbi eraldi iga meetme algus- või lõpukuu kohta, näiteks jaanuaris koolitusse sisenenute ja nendega sarnaste isikute hõivemäärade erinevus juulis, veebruaris sisenenute hõivemäärade erinevus augustis jne. Keskmine puhasmõju leiti kuiste gruppide lõikes hinnatud puhasmõjude kaalutud keskmisena, kasutades kaaludena vastava meetme algus- või lõpukuuga osalusgrupi vaatluste arvu.¹⁴

Majandusliku efektiivsuse hindamiseks kasutatakse tulu-kulu analüüsi raamistikku. Meetod põhineb sellel, et võrreldakse netorahavoogu (tulude ja kulude vahet mingi perioodi jooksul) juhul, kui meedet rakendatakse ja juhul, kui meedet ei rakendata. Kui meetme rakendamise korral on netorahavoo suurem kui mitterakendamise korral, on tegu majanduslikult efektiivse tegevusega, st meetme rakendamine on majanduslikult mõttekas. Majandusliku efektiivsuse hindamine põhineb eelneval sobitamisel: meetme rakendamise ja mitterakendamise kuludena vaadeldakse vastavalt meetmes osalenute grupi ja neile võimalikult sarnase kontrollgrupiga seotud tulusid ja kulusid.

Alljärgnevalt on kirjeldatud peamisi metoodilisi valikuid, mida tulu-kulu analüüsi rakendamine eeldab.

Ajaperiood. Ajaperiood on määratletud kasutada olevate andmete ajaperioodiga. EMTA andmed isikute töötasude kohta on olemas 2011. aasta detsembrini, mis võimaldab vaadelda mõjusid koolituse puhul 23. kuuni pärast teenuse algust ning palgatoetuse puhul 22. kuuni.

Analüüsi kaasatavate tulude ja kulude valik. Võrreldes teenuses osalenud ning neile sarnaseid isikuid, kes teenuses ei osalenud, arvutatakse teenuse rahavoo nüüdispuhasväärtus järgmiste tulude ja kulude põhjal:

- Tööturuteenuse (tööturukoolitus ja palgatoetus) maksumus teenuses osalenu kohta;
- Passiivsete toetuste (töötutoetus, töötuskindlustus, sõidu- ja majutustoetus, stipendium) kulu teenuses osalenute ja kontrollgrupi kohta;
- Sissetulekute erinevus teenuses osalenute ja kontrollgrupi vahel;
- Töötamise tõenäosuste ja sissetulekute erinevustest tulenevad tulu- ja sotsiaalmaksu ning töötuskindlustusmaks laekumiste erinevused teenuses osalenute ja kontrollgrupi vahel.

Kulude osas eristatakse eraisikule ning riigile (valitsussektorile) tekkivaid kulusid. Üldprintsiibina lähtutakse sellest, et kõik kulud, mida Töötukassa kannab, on n-ö riigi kulud, olenemata selles, kas neid finantseeritakse eelarvetuludest või eelnevalt kogutud töötuskindlustuse maksetest. Tulude osas liigitatakse inimese tuludeks kõik tulud, mis laekuvad talle isikustatult kas kohe (netopalk) või kauge-

¹⁴ Saadud keskmisele puhasmõjule leiti usalduspiirid, kasutades *bootstrap* meetodit.

mast tulevikus (II pensionisambast makstav pension). Mõningaid küsimusi võib tekitada see, mis ei loeta töötuskindlusmakset isikustatud tuluks (hilisem hüvitise määr sõltub ju samuti makse suuruselt). Peamiseks põhjuseks on see, et töötuskindlustus on olulisel määral siiski solidaarsuspõhine skeem ning töötuskindlustuse täis mahus väljavõtnu ei ole sageli seda sellises mahus sinna sisse maksnud. Pensioni II samm as aga solidaarsuskomponenti ei sisalda.

Netorahavoogude diskonteerimisel kasutatav diskontomäär ehk tootlus, millega oleks võimalik vaatlusalustesse meetmetesse suunatud vahendeid kusagil mujal investeerida. Kuna varem Eestis läbi viidud tööturumeetmete mõjuanalüüsides (Leetmaa *et al* 2003, Luringson *et al* 2011) on kasutatud diskontomäärana vastavalt 5% ja 2%, on ka käesolevas uuringus arvutused tehtud mõlemat diskontomäära kasutades.

Eeltoodud näitajate baasil arvutatakse välja tööturumeetme pakkumise nüüdispuhasväärtus (NPV) inimese kohta ning samuti sisemine tulumäär (IRR). Meede loetakse majanduslikult efektiivseks, kui selle NPV on positiivne ning IRR suurem diskontomäärast. Arvutatakse välja ka meetme rakendamisega seonduvate tulude ja kulude nüüdispuhasväärtuste suhe.

Hindamismetoodika piirangud. Ülalkirjeldatud metoodika uurimisküsimustele vastamiseks põhineb osalus- ja kontrollgrupi sobitamisel. Vaatamata sellele, et sobitamisel põhinev lähenemine on uurijatehinnangul antud uurimisülesande lahendamiseks kõige mõistlikum, on ka sellel mõningaid piiranguid. Neist kõige oluliseks on tõenäoliselt see, et lisaks vaadeldavatele sotsiaaldemograafilistele karakteristikutele võib olla teise näitajaid, mille kohta info puudub – näiteks ei ole häid indikaatoreid inimeste motivatsiooni ja isikuomaduste kaardistamiseks. Kokkuvõttes võib see tähendada seda, et vaatamata katsetele võrrelda võrreldavaid, võivad teenust saanute ja mittesaanute grupid olla mingi nähtamatu, kuid tööturukäitumist siiski oluliselt mõjutava teguri tõttu erinevad. Tulemuseks võib olla see, et mõju hinnang on nihkega. Samas on keeruline öelda, mis suunas see nihe on, kuna erinevad tegurid mõjutavad tööturukäitumist erinevalt. Vaatamata sellele, on äärmiselt oluline analoogsel viisil tehtav ning võimalikult nihet välistav hindamine ellu viia, kuna see on selgete eelistega lihtsate risttabelite või ainult kvalitatiivse info kasutamise ees.

2 Palgatoetus

2.1 Sissejuhatus

Hindamise eesmärk oli anda ülevaade ja hinnang ESF-ist toetatava programmi „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2007-2013“ meetme – palgatoetus – kasutamisele perioodil 01.01.2008-31.05.2011. Hindamine põhines metoodika peatükis tutvustatud andmeallikatele ning hindamise meetoditele.

2.2 Ülevaade palgatoetuse ülesehitusest ja senisest elluviimisest

2.2.1 Palgatoetuse eesmärgid ning teenuse kasutamise tingimused

Eesmärgid

Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamise raamprogrammi üldeesmärk on „Tööhõive suurendamine, tööpuuduse ja mitteaktiivsuse vähenemine ning tööturuteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi tõstmine.“ Programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2009“ palgatoetuse teenust ei käsitlenud. Palgatoetuse maksmine toimus enne 2010. aastat riiklike tööturumeetmete raames, mida ei finantseeritud ESF vahenditest. Programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ (THP) suurem rõhuasetus oli just **töökohtade loomist toetavatel meetmetel** (sh **palgatoetus**, ettevõtluse alustamise toetus). Vajadus selliste meetmete järele tulenes tööturu olukorrast, kus töötus kasvas kiiresti ning töötuse perioodid pikenesid, kuna majanduslanguse tõttu puudusid turul sobivad töökohad (THP 2010-2011). Seetõttu oli THP eesmärgi „tööhõive edendamine, tööpuuduse vähendamine ja töötuse kestuse lühendamine“ raames ette nähtud ühe tegevusena ka tööandja toetamine töötü tööle võtmisel, mis toimubki läbi palgatoetuse pakkumise (vt Joonis 3).

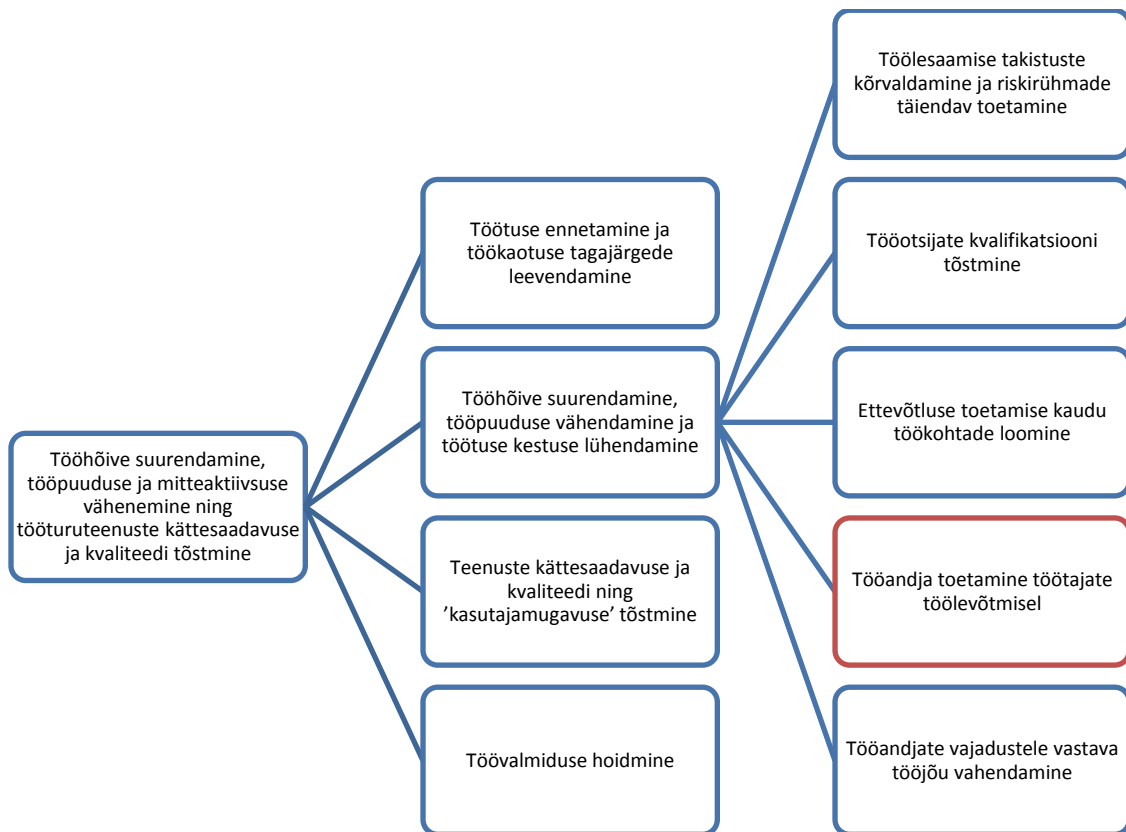
Vastavalt Tööturuteenuste ja -toetuste seadusele¹⁵ (TTTS) on palgatoetus tööandjale töötü tööle rakendamiseks makstav toetus. Seaduse kohaselt saab palgatoetusega tööle rakendada töötü (TTTS § 18):

1. kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vabanenud vanglast;
2. kes on olnud töötuna arvel järjest üle 12 kuu ega ole tööd leidnud;
3. 16–24-aastase töötü, kui ta on olnud töötuna arvel järjest üle kuue kuu ega ole tööd leidnud.

2010. aastal majanduskriisi situatsioonis rakendati **palgatoetust lihtsustatud korras**, st toetust maksti tööandjatele, kes võttis tööle vähemalt kuus kuud Töötukassas arvel olnud töötü või 16-24aastase töötü, kes oli olnud töötuna arvel vähemalt 3 kuud. Vanglast vabanenute osas ei olnud erisust. **Tegu oli 2010. aastaks kehtestatud ajutise kriisimeetmega.** Alates 2011. aastast makstakse palgatoetust taas tavakorras vastavalt TTTSile (sh on võimalik palgatoetust maksta ka töötü tähtajaliselt tööle rakendamisel).¹⁶

¹⁵ Tööturuteenuste ja -toetuste seadus, vastu võetud 28.09.2005 RTI 2005, 54, 430, jõust. 01.01.2006, viimane red. RTI, 10.02.2012, 1.

¹⁶ Prioriteetne suund 3 „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ Meede 1.3.1 „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ vahearuanne nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011), lk 4



Joonis 3. Palgatoetuse koht raamprogrammi „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2007-2013“ ja programmi „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2010-2011“ eesmärkide ning tegevuste seas

Tegemist on seega tööandjale suunatud toetusega, et parandada riskirühmadest pikaajaliste töötute hõivevõimalusi (pikaajaliseks loetakse töötut, kes on olnud tööta 12 kuud või 16-24 aastane töötut, kes on olnud tööta 6 kuud). Samas kriisi ajal lühendatud kvalifitseerimise tingimuste korral ei olnud tegemist riskirühma abistamiseks suunatud meetmega. Töötukassa intervjuude põhjal on võimalik täpsustada seda, milline on palgatoetuse meetme roll erinevate kriteeriumide kehtimise korral:

„Palgatoetusel on erinev roll majanduskriisi- ja tavatingimustes. Majanduskriisi tingimustes oli eesmärk julgustada ettevõtteid töökohti looma, vähendada töökoha loomisega kaasnevat riski. Kuna sel ajal oli töötuid väga palju ning nõ pikaajaliseks töötuks võis muutuda ka täiesti tavaline tööjõud, siis ei ole see mitte meede pikaajaliste või mingi riskigrupi töötuse leevendamiseks, vaid pigem uute töökohtade loomiseks. Tavatingimustes on palgatoetus aga meede pigem riskigruppidele.“ (TK intervjuu).

Tingimused

TTTS § 18 sätestab palgatoetuse maksmise korralduse kohta järgmised tingimused:

- Palgatoetust võib taotleda füüsiline isik, eraõiguslik juriidiline isik ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutus töötut tähtajatu töölepinguga tööle või teenistusse võtmise korral.
- Töötut töölerakendamisel makstava palgatoetuse suurus on 50 protsenti töötaja või teenistuja palgast, kuid mitte rohkem kui töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu

alammäär (2012. aasta algusest 290 eurot kuus, enne seda 2008. aasta algusest 278 eurot kuus).

- Palgatoetust makstakse tööandja esitatud palgatõendi alusel kord kuus kuue kuu vältel, aga mitte pikema aja jooksul kui üks aasta halduslepingu sõlmimisest arvates, vastavalt Eesti Töötukassa ning tööandja vahel sõlmitud halduslepingule.
- Tööandja ja Töötukassa vahelises halduslepingus määratakse kindlaks:
 - andmed palgatoetusega tööle rakendatava töötaja kohta;
 - palgatoetuse suurus;
 - palgatoetuse maksmise aeg;
 - tööandja kohustused;
 - lepingu lõppemine.
- Palgatoetust ei maksta teenistussuhte peatumise või tööst keeldumise ajavahemiku, sealhulgas puhkuse eest. Nimetatud ajavahemikku ei arvata palgatoetuse kuue kuu hulka.
- Tööandja tagastab palgatoetuse täies ulatuses, kui asjakohane töö- või teenistussuhe lõpetatakse tööandja algatusel enne ühe aasta möödumist töölepingu sõlmimisest või ametisse nimetamisest, välja arvatud juhul, kui:
 - vabastamise põhjus on teenistuja poolne teenistuskohustuste rikkumine, usalduse kaotus või vääritud tegu või töötaja töölepingu ülesütlemine töölepingu seaduse § 88 lõike 1 punktides 3–8 nimetatud põhjustel;
 - teenistuja ei vasta ametikohale oma tööoskuste või tervise poolest või töötajaga on tööleping üles öeldud töölepingu seaduse § 88 lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud põhjustel.

THP punktid 3.2.3 ja 4.2.9 täiendavad palgatoetuse maksmise tingimusi järgmiselt:

- Palgatoetust makstakse töötaja tööle või teenistusse võtmise korral. Tähtajalisel tööle või teenistusse võtmisel makstakse palgatoetust, kui tööleping sõlmitakse või ametisse nimetatakse vähemalt kuueks kuuks. Tähtajalisel teenistusse võtmisel ei maksta palgatoetust, kui töötaja asub teenistusse kohaliku omavalitsuse ametikohale, kuhu teda nimetab või valib volikogu.
- Palgatoetust ei saa taotleda valitsusasutused ja nende hallatavad riigiasutused ning muud riigiasutused, v.a riigi tulundusasutused.
- Palgatoetust ei maksta, kui tööandja võtab töötaja tööle samale töö- või ametikohale, kus ta vahetult enne töötuna arvele võtmist töötas.
- Abikõlblikuks kuluks loetakse tähtajalise töö- või teenistussuhte korral tööandjale makstav palgatoetus töö- või teenistussuhte kestusest poole aja vältel, kuid mitte rohkem kui kuue kuu eest.
- Alla ühe aasta pikkuse tähtajalise töö- või teenistussuhte puhul nõuab Töötukassa palgatoetuse tagasi, kui leping lõpetatakse tööandja algatusel enne tähtaja saabumist.

Lisaks TTTSile ja THPle annab palgatoetuse teenuse kohta täpsemat infot ka Töötukassa poolt välja töötatud **palgatoetuse protseduuri reegel** (kinnitatud Eesti Töötukassa juhatuse 29. juuni 2011 otsusega nr 68), kuhu on koondatud vajalik info palgatoetuse teenuse pakkumiseks. Protseduuri reeglid sisaldavad ülevaatlikult teenuse korraldamise toiminguid, sh on toodud välja toimingute nimetus, alus ja ka teostamise samm-sammuline juhend.

Vastavalt protseduurijuhendile, kui tööandja soovib palgatoetusega võtta tööle konkreetset isikut, selgitab Töötukassa teenusekonsultant tööandja esitatud palgatoetuse sõlmimiseks vajalike andmete alusel välja, kas tööle rakendatav isik, tööandja ning sõlmitav töö- või teenistussuhe vastavad palgatoetuse saamise tingimustele. Vajadusel küsib teenusekonsultant tööandjalt täiendavaid andmeid. Kui tööandja soovib vaba töökoha täitmiseks Töötukassa abi, aitab Töötukassa leida tal sobivat kandidaati. Töötukassa kaudu töötaja leidmiseks on tööandjal võimalus sisestada tööpakkumine Töötukassa iseteeninduskeskkonnas või pöörduda tööpakkumisega Töötukassa maakondlikku osakonda. Juhul, kui tööandjal on sobiv kandidaat, keda palgatoetusega tööle rakendada, juba leitud, saab palgatoetuse taotlemiseks vajalikud andmed edastada Töötukassa kodulehe kaudu. Seega on tööandjale loodud igati paindlikud viisid vajalike andmete esitamiseks Töötukassale.

Teenusekonsultant tutvustab tööandjale isiku palgatoetusega töölerakendamise tingimusi (sh riigi- abiga seonduvat) ning selgitab, et palgatoetuse saamiseks peab haldusleping olema sõlmitud enne isiku tööle või teenistusse asumist. Kui sobiv töötaja on valitud, selgitab teenusekonsultant tööandjale, kuidas tööandja sellest isikut teavitab. Vajadusel korraldab teenusekonsultant ise töötü teavitamise palgatoetuse lepingu sõlmimise algatamisest. Seejärel sõlmitakse leping. Pärast lepingu sõlmimist teavitab töövahenduskonsultant/juhtumikorraldaja isikut halduslepingu sõlmimisest ja sisestab palgatoetusega töölerakendumise individuaalsesse tööotsimiskavasse ning lõpetab isiku töötuna arveloleku.

Tööandja peab üks kord kuus esitama Töötukassale palgatõendi, mille alusel kantakse toetus tööandjale üle hiljemalt lepingus ettenähtud kuupäevaks. Vajadusel kontrollib teenusekonsultant või maakondliku osakonna juhataja, kaasates vajadusel teenusejuhi või vastava valdkonna eksperdi, palgatoetusega lepingu tingimuste täitmist.

Selleks, et tagada Töötukassa poolt välja makstava toetuse summa kooskõla tegelikult makstud töötasuga, kontrollib Töötukassa pisteliselt ning töötaja kaebustel põhinevalt tööandja EMTAs deklareeritud töötasu väljamakseid ning Töötukassale esitatud palgatõendeid.

2.2.2 Indikaatorid ja nende sihtmäärade täitmine

Ei TTTS ega THP sea palgatoetusele täpsemaid eesmäärke ei riskigruppide pikemaajalise hõivatuse ega uute töökohtade pikemaajalise säilimise osas. THP-s on seatud palgatoetuse meetme jälgimiseks üks indikaator (vt Tabel 8). Indikaator on oma olemuselt väljundindikaator¹⁷ ja käsitleb isikute arvu, kes on rakendunud palgatoetusega kuus/aastas ning nende osakaal kõikidest registreeritud töötutest. Erinevatele töötute sihtrühmadele ei ole eraldi indikaatoreid seatud. Samuti pole määratletud eraldi indikaatoreid teenuse tulemustele ja mõjudele. Soovitav oleks kaaluda tegevuse seireks laiemat hulka indikaatoreid, mis väljendaksid täpsemalt nii palgatoetusega rakendumise väljundeid (erinevate sihtrühmade lõikes ja tähtajaliste ning tähtajatute lepingute lõikes), meetmes osalemise tulemusi (nt palgatoetusega rakendunute töölepingute pikkus/palgatoetusega töö katkestamiste osakaal/palgatoetusega töö katkestamised tööandja/töötaja algatusel) kui meetme mõju (nt palgatoetusega tööle rakendunute hõive 6 kuud või 12 kuud pärast palgatoetuse halduslepingu lõppu). Selliselt saaks

¹⁷ Rahandusministeeriumi (2006) hindamise käsiraamat toob välja viis liiki indikaatoreid tegevuste seireks: Sisendnäitajad – mõõdavad rahanduslikke või muid, mitterahanduslikke sisendeid programmi toimimisse; Väljundnäitajaid – kirjeldavad programmi vahetut tulemit; Tulemusnäitajaid – mõõdavad programmi põhjustatud vahetuid hüvesid või mõju kasusaaja jaoks; Mõjunäitajaid – seonduvad programmi tulemustega pikemas perspektiivis; Kontekstinäitajaid – püüavad kirjeldada konteksti, milles programm toimib.

pideva seire käigus ühest küljest operatiivsema ülevaate palgatoetuse rakendamisest ning teisalt ka sellest, kas palgatoetus täidab oma eesmärgi või mitte. Eeltoodu eeldab aga ka täpsemate eesmärkide sätestamist.

Tabel 8. THP 2010-2011 sätestatud palgatoetuse indikaatorid ja seirearuandes toodud saavutusmäärad

Indikaator	Aasta	Programmis kavandatud sihtmäär	Tegelik saavutustase aruandeperioodil (maikuu)	Tegelik saavutustase kumulatiivselt programmi algusest
Palgatoetusega töötavate isikute arv	2010	4,8% ehk 4 300 kuus 6,1% ehk 12 600 aastast		4,6% (4 031 osalemist kuus); 7,0% (10 897 osalemist aasta jooksul)
	2011	4,37% ehk 2 970 kuus 6,1% ehk 9 559 aastast	6,22% (4 374 osalemist kuus)	5,6% (3 499 osalemist kuus); 8,05% (9 835 osalemist aastast) ¹⁸

Allikas: programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ ja programmi vahearuanne nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011), Töötukassa veebis esitatud statistika.

Seirearuandes toodud eesmärkide kasutamisel käesoleva raporti hinnangute alusena on mõningaid probleeme – eelpool toodud tabelis käsitletakse meetmes osalemisi kogu perioodi jooksul, samal ajal kui meie eesmärgiks on vaadata perioodil 01.01.2008 – 31.05.2011 alustatud ja lõppenud lepinguid. Uuringu perioodil 01.01.2008-31.05.2011 sõlmiti ja saadi palgatoetust **10 402 korral**. Nagu eelnevalt öeldud, on selle numbri puhul vaatluse alt välja jäetud need lepingud, mis ei olnud lõppenud uuringu perioodi lõpuks (so 31.05.2011). Järgnevates peatükkides esitatud tabelid ja jaotused põhinevad antud numbril. Enim palgatoetuse halduslepinguid sõlmiti 2010. aastal kui palgatoetust anti lihtsustatud korras (kokku 9 997 lepingut, mis 31. maiks 2011 olid ka juba lõppenud).

Tabel 9. Sõlmitud ja lõpetatud palgatoetuste lepingute arv aastate lõikes

Palgatoetuse halduslepingu sõlmimise aasta	Sõlmitud ja lõpetatud lepingud perioodil 01.01.2008 – 31.05.2011	Teenuses osalemised TK kodulehel		Teenusesse sisenemised TK kodulehel	
		Aastas (arv/% töötutest)	Kuus keskmiselt (arv/% töötutest)	Aastas (arv/% töötutest)	Kuus keskmiselt (arv/% töötutest)
2008	73	116/0,21%	39/0,18%	71/0,13%	6/0,03%
2009	158	194/0,14%	53/0,07%	161/0,12%	13/0,02%
2010	9 997	10 885/6,98%	4 031/4,97%	10 772/6,91%	898/1,06%
2011 (01.01-31.05.2011)	174		4 363/6,19%		442/0,64%
2011 kokku		9 835/8,05%	3 499/5,6%	4 876/3,99%	406/0,68%
Lepingute arv kokku	10 402	15 880			

¹⁸ Täidetud töö toetajate poolt tuginedes Töötukassa andmebaasile.

Selle informatsiooni põhjal on eesmärkide täitmise hindamine mõnevõrra komplitseeritud, sest selle perioodi jaoks ei ole mõõdetavaid eesmärgi uurijatele teadaolevalt püstitatud. Küll aga on püstitatud eesmärgi kuukeskmiste palgatoetuse meetmes osalemise tasemete kohta, mida on võimalik ka vaatlusaluse perioodi jaoks hinnata. Seda on tehtud seirearuannetes¹⁹ ning sarnase info peaks andma ka Töötukassa veebis esitatud statistika.²⁰

Töötukassa kodulehel avaldatud statistilised aruanded²¹ võimaldavad hinnata programmi saavutus-tasemeid ka programmi lõpu seisuga. Tuginedes nendele numbritele võime öelda, et 2010. aasta aastane sihttase jäi 2010. aastal saavutamata (12 600 inimese asemel osales palgatoetuses 10 885 inimest, ehk ca 14% vähem kui planeeriti. 2011 aastal on märgata jälle mõningast (ca 3%) ületäitmist. Töötukassa statistika kodulehe kohaselt jäid tulemused 2010-2011 kokkuvõttes planeeritust väiksemaks.

Seirearuandes põhjendatakse 2010. aasta sihttaseme mittesaavutamist järgmiselt:

„Poole aasta pealt kahekordistati palgatoetuse eelarvet, kuna palgatoetuseks eraldatud vahendid olid kohustustega kaetud. Aasta lõpuks oli palgatoetuse lepinguid sõlmitud kogu eelarve mahus, kuid kõik lepingud siiski ei realiseerinud, sest erinevatel põhjustel ei asunud inimesed tegelikult tööle ning pärast asjaolude väljaselgitamist on neid lepinguid ka kehtetuks tunnistatud.“²²

2011. aasta mai lõpu seisuga põhjendatakse seirearuandes aga sihttaseme ületamist aga järgmiselt:

„Palgatoetusega töötavate isikute arv on sihttasemest kõrgem, kuna palgatoetuse siht-grupi (pikaajalised töötud) osakaal töötute hulgas on tõusnud ning samuti eeldasime sihtmäära seadmisel, et palgatoetuse piiritletavad tingimused vähendavad tööandjate huvi teenuse vastu.“²³

Esialgses prognoosis ei osatud planeerida ette näha nii suurt tööandjate huvi palgatoetuse taotlemise vastu – kui poole aasta pealt olid kõik vahendid juba kohustustega kaetud, kuid nende vahendite eest alustati vaid 5 029 lepingut, siis ostutus meede ilmselt kallimaks, kui esialgselt arvati 2011. aastal vähenes palgatoetusega sõlmitavate lepingute arv märgatavalt. Kui 2010. aastal sõlmiti uusi lepinguid kuus keskmiselt 898, siis 2011. aasta alguses (jaanuar-mai) kuus keskmiselt poole vähem, st 442 lepingut kuus.

Ühtlasi tuleks juhtida tähelepanu ka sellele, et osalenute arvu eesmärgistamine (võrrelduna meetmesse sisenemiste eesmärgistamisega) võib tekitada eksliku arusaama toetust saanud inimeste arvudest.“ Palgatoetuse näol on tegemist meetmega, mis on küllaltki pikaajaline – tööandjal on võimalik saada väljamakseid kuni aasta jooksul (eeldades, et kokku ei ületa palgatoetuse maksmise kuude arv 6 kuud). Seega jätkub oluline osa 2010. aastal alustatud lepingutest ka 2011. aastal,

¹⁹ Prioriteetne suund 3 „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ Meede 1.3.1 „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ vahearuanne nr 3. (aruandeperiood: 01.01.2011- 31.05.2011)

²⁰ Allikas www.tootukassa.ee statistika alaleht

²¹ Aktiivsed tööturumeetmed (<http://www.tootukassa.ee/public/ALMP.xls>)

²² Prioriteetne suund 3 „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ Meede 1.3.1 „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ vahearuanne nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011), lk 20

²³ Prioriteetne suund 3 „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ Meede 1.3.1 „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ vahearuanne nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011), lk 23

mistõttu on palgatoetuses osalemiste arv ikkagi suur vaatamata uute lepingute sõlmimise järsule vähenemisele. Kahe aasta võrdluses sõlmiti 2011. aastal enam kui poole vähem uusi palgatoetuse lepinguid (4 876 vs 10 772), aga osalejate arv kokku vähenes vaid u 1 000 osaleja võrra (9 835 vs 10 885) ja kuna töötus 2011. aastal vähenes, siis osalejate osakaal töötutest hoopis tõusis.

Kokkuvõttes võib öelda, et praegu kasutatavad indikaatorid (osalejate osakaal ja osalejate arv) ei ole (vähemalt ilma täiendavate indikaatoriteta) heaks sisendiks juhtimisotsuste tegemisel. Näiteks 2011. aasta maikuus võiks osalejate arvu põhjal, mis on kõrgem kui planeeritud, järeldada, et pakutavat teenuse maht kujuneb planeeritust isegi veidi suuremaks, ning võiks kaaluda mahu vähendamist. Tegelikult oli aga juba aasta algusest peale sisenemiste arv selline, et aasta kokkuvõttes saavutati osalejate osas eesmärgiks seatud sihttase ilma oluliselt meetmesse sisenemiste arvu vähendamata. Seega oleks mõistlik vaadata ühe indikaatorina sisenemisi palgatoetuse meetmesse. 2010. aasta poole pealt tekkinud olukord, kus meetmele oli vaja poole võrra eelarvet suurendada, näitab, et lisaks osalejate arvule on vajalik eesmärgistada ka juba sõlmitud lepingutega kaetud kulutusi, mis võimaldaks vajadusel kiirelt muuta eelarvet.

Kokkuvõtteks võib öelda, et programmis palgatoetuse kohta püstitatud indikaatorite sihttasemeid perioodi 2010-2011 kokku võttes ei täidetud. See on tingitud 2010. aasta planeeritust madalamatest tulemustest ning 2011. aasta kõrgematest tulemustest.

Programmis palgatoetusele ettenähtud indikaatorid ei ole piisavad juhtimisinstrumendid, vajalik oleks vaadata ka sisendeid (sisenemisi meetmesse ja eelarvet) ja mõjusid.

2.2.3 Palgatoetuse meetme rahaline maht

Vastavalt programmi seirearuannete lisades²⁴ toodud andmetele on näha, et 2011. aastaks oli palgatoetuse teenusele planeeritud oluliselt rohkem (üle 37% rohkem) rahalisi vahendeid kui 2010. aastal, samas 2010. aastaks palgatoetuse teenusele kinnitatud eelarvest täideti vaid 65% ehk planeeritud 159 745 535 kroonist 103 759 981 krooni ning 2011. aastal täideti esimese viie kuuga eelarvest 68% ehk 16 309 723 eurost 11 081 491 eurot (vt Tabel 10). Seega jäi 2010. aastal kinnitatud eelarve üle kolmandiku võrra täitmata, samas 2011. aastal on näha eelarve ületäitmist (vt lisaks peatükki 2.2.2).

Tabel 10. Palgatoetuse teenusele planeeritud ja kasutatud rahalised mahud 2010 ja 2011

Kinnitatud eelarve ²⁵	Kokku eelmiste aruandeperioodide kulu	Kulu aruandeperioodil (riigikassa poolt tasutud väljamaksetaotluste alusel)	Kokku kulu aruandeperioodi lõpuks (veerg 2 + veerg 3)	Eelarve täitmise %
2010				
159 745 535,00 kr	6 447 764,45 kr	97 312 217,00 kr	103 759 981,45 kr	64,95%
10 209 600,49 EUR	412 087,26 EUR	6 219 384,21 EUR	6 631 471,47 EUR	
2011				
16 309 723,00 EUR	6 631 471,47 EUR	4 450 019,24 EUR	11 081 490,71 EUR ²⁶	67,94%

Allikas: programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ seirearuande (aruandeperiood 01.01.2010 – 31.12.2010) lisa 2; vahearuande nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011) lisa 2

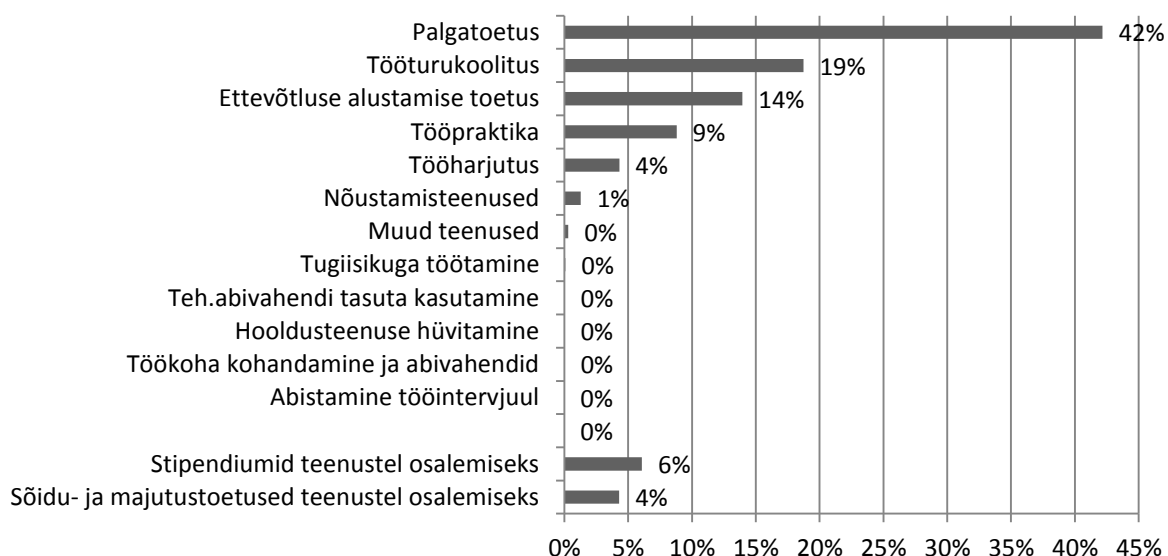
²⁴ Programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ seirearuande (aruandeperiood 01.01.2010 – 31.12.2010) lisa 2; vahearuande nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011) lisa 2

²⁵ ESF-i osalus on kuni 85% ning omafinantseering kokku vähemalt 15%

²⁶ 01.01.2011-31.05.2011

Lisaks seirearuandes toodule oleks huvitav vaadata ka seda, kui suure osa aktiivsete tööturumeetmete kulutustest palgatoetus moodustab. Alljärgneval joonisel esitatud numbrid pärinevad Töötukassa aktiivsete tööturumeetmete kulutuste statistikast ning näitavad tekkepõhiseid kulusid 2010. aasta aktiivsetele tööturumeetmetele. Nagu näha, oli sellel aastal palgatoetus konkurentsilt kõige enam rahalisi vahendeid saanud aktiivne tööturumeede, mille osakaal aktiivsete meetmete kogukulutustes oli 42%.

Samas ei saa seda öelda kogu perioodi 1. jaanuar 2008 - 1. mai 2011 kohta. 2008 ja 2009 aastal oli palgatoetuse rahastamine vastavalt 1.5% ja 0.5% kõigist aktiivsetest meetmetest, mis näitab, et kontrastid erinevate aastate vahel on väga suured. 2011. aasta kohta ei ole vastavaid andmeid veel esitatud.



Joonis 4. Töötukassa kulutused aktiivsetele tööturumeetmetele aastal 2010 (tekkepõhine)

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Kokkuvõttes on vaatamata sellele, et palgatoetus on kogu perioodi kokkuvõttes suure tõenäosusega üks enim rahastamist pälvinud meetmetest, on palgatoetusesse panustatud summad aastate lõikes drastiliselt kõikunud. Selle peamiseks põhjuseks on majanduskriis ja otsus pakkuda palgatoetust lihtsustatud korras.

2.2.4 Palgatoetust kasutanud ettevõtted

Kokku rakendas inimesi palgatoetusega tööle **5 394 erinevat ettevõtet**. 95,6% kõikidest uuringu perioodil palgatoetust kasutanud ettevõtetest rakendas inimesi palgatoetusega tööle 2010. aastal, kui kehtis nn lihtsustatud kord. Ühe ettevõtte kohta on sõlmitud lepingute arv aastate jooksul kasvanud. Kui 2008. aastal sõlmiti ühe ettevõtte kohta keskmiselt 1,5 palgatoetuse halduslepingut, siis 2010 juba ligi kaks ning 2011. aasta alguses üle kahe (vt Tabel 11).

Tabel 11. Palgatoetust kasutanud ettevõtete jaotus aastate lõikes võrdluses sõlmitud palgatoetuste halduslepingute jaotusega aastate lõikes

Palgatoetuse halduslepingu sõlmimise aasta	Ettevõtete arv	Sõlmitud palgatoetuse halduslepingute arv	Keskmine halduslepingute arv ettevõtte kohta
2008	50	73	1.5
2009	107	158	1.5
2010	5 158	9 997	1.9
2011	79	174	2.2
Kogusumma	5 394	10 402	1.9

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Keskmiist palgatoetuse lepingute arvu mõjutavad üksikud ettevõtted, mis on sõlminud palju lepinguid.²⁷

1. Enamikes ettevõtetes oli sõlmitud üks palgatoetuse haldusleping (**3 581 ettevõtet**).
2. 1 593 ettevõttel on sõlmitud 2 palgatoetuse halduslepingut;
3. 6-10 palgatoetuse halduslepingut oli 141 ettevõttel ning
4. üle 10 lepingu oli 79 ettevõttel (sh ühel heakorrastusega tegutseval ettevõttel 157 palgatoetuse halduslepingut).

Eeltoodud numbrid tõstatavad küsimuse sellest, kas mõningad ettevõtted on muutnud palgatoetuse enda jaoks regulaarseks värbamise osaks. Kindlasti ei ole see tõenäoline ettevõtetes, kus on sõlmitud 1-2 lepingut, kuid kui lepingute arv jääb juba kümne lähedale, siis (loomulikult sõltuvalt ettevõtte suurusest) tekib paratamatult küsimus, kas selline kontsentreerumine ei põhjusta ebaõiglast konkurentsieelist teiste sektori ettevõtetega võrreldes.

Tegevusalade lõikes, kus palgatoetuse halduslepingud oli sõlmitud, on märgata teatavat koondumist. Kõige enam ettevõtetest tegutses **hulgi- ja jaekaubanduse, mootorsõidukite ja mootorrataste remondi tegevusvaldkonnas** (20% palgatoetust kasutanud ettevõtetest, samas tegutseb selles valdkonnas 14% Eesti ettevõtetest), **millele järgneb ehituse valdkond** (13% palgatoetust saanud ettevõtetest ja 8% Eesti ettevõtetest). Väiksem osakaal palgatoetuse lepingutest võrrelduna nendes sektorites tegutsevate ettevõtete osakaaluga on läinud hariduse, avaliku halduse jmt valdkondadesse (vt lisa Tabel 57). Seega on palgatoetusega töökohtade kasutamine tõenäolisem teatud sektorites ning vähem tõenäoline teistes sektorites. See, millistel töökohtadel on võimalik palgatoetust kasutada enam, on seotud nii töökohtadel nõutavate oskuste, teadmiste kui töötuse struktuuriga.

Töötukassa maakondliku jaotuse alusel oli ettevõtetega sõlmitud kõige rohkem palgatoetuse halduslepinguid Tallinna ja Harjumaa Töötukassa osakonnas (**2 149** erineva ettevõttega 5 394-st), mis näitab ettevõtete ning inimeste piirkondlikku jaotust Eestis ning asjaolu, et piirkondlikult ei ole palgatoetust ühes või teises piirkonnas eelisarendatult kasutatud. Kõige vähem kasutati palgatoetust Hiiumaa Töötukassa osakonnas (vt detailset jaotust lisa Tabel 58).

²⁷ Allikas: Tööturumeetmes osalenute andmebaas, autorite arvutused

Kokkuvõttes võib öelda, et palgatoetuse osas on märgata mõningast koondumist – veidi rohkem kui 200 ettevõttes on palgatoetusega tööle võetud 6-10 inimest, ligi 80 ettevõtet on värvanud üle 10 inimese. Sellised koondumised tekitavad küsimusi mõjust õiglasele konkurentsile.

2.2.5 Palgatoetusega rakendunud töötud sotsiaal-demograafiliste tunnuste järgi

Palgatoetusega rakendunute riskigruppidesse kuuluvus

Palgatoetus on tavatingimustes rakendamisel otseselt suunatud pikaajaliste töötute riskigrupile. Tulenevalt aga 2010. aastal rakendunud lihtsustatud palgatoetusele kvalifitseerumise korrast ei kuulu kõik palgatoetusega rakendunud riskigruppi.²⁸ Siiski enamik palgatoetusega rakendunutest kuuluvad vähemalt ühte või mitmesse riskigruppi samaaegselt. Palgatoetusega töölerakendunute hulgast kuulus vähemalt ühte riskigruppi **7 376 inimest**, mis moodustab koguvaimist **70,62%** (vt Tabel 13).

Kõige rohkem kuuluti riskigruppi **pikaajaline töötu (5 290** palgatoetusega rakendunut). Suurel hulgal oli ka neid, kes **ei valda eesti keelt (2 793** palgatoetusega rakendunut) (vt Tabel 12).

Tabel 12. Riskigruppi kuulumine palgatoetust saanud seas ning kõikide töötute seas (seisuga 31.12.2010)

Riskigrupp	Riskigruppi kuuluvate palgatoetust saanud isikute osakaal	Riskigruppi kuuluvate töötute osakaal (seisuga 31.12.2010)
Puudega	2,8%	3,3%
16-24-aastane	16,0%	13,4%
Vanus 55+	10,3%	15,4%
Hooldaja	0,1%	0,4%
Pikaajaline töötu	50,9%	56,6%
Eesti keele oskuse probleemidega	26,3%	37,2%
Vanglast vabanenud	0,7%	1,2%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Kui võrrelda palgatoetust saanud kõikide arvel olnud töötute andmetega (seisuga 31.12.2010), siis palgatoetust saanud hulgas on riskirühma kuuluvate osakaal mõnevõrra väiksem (69,5% 2010. aastal palgatoetust saanutest võrreldes 78,6%-ga kõikidest töötutest). **Seega suunati palgatoetusega rakendumist proportsionaalselt enam inimestele, kes ei kuulunud riskigruppidesse.**

²⁸ Riskigruppideks on defineeritud: Puudega või pikaajalise tervisehäirega töötud ja töötajad, kelle puue või tervisehäire takistab töölesaamist või töötamist; 16-24-aastased töötud, kelle töölesaamine on takistatud vanusest tulenevatel põhjustel; Vanemaealised (55-vanaduspensioniga) töötud, kelle töölesaamine on takistatud vanusest tulenevatel põhjustel; Hoolduskohustusega töötud, kes ei ole töötanud või kelle töölesaamine on takistatud hoolduskohustuse tõttu; Pikaajalised töötud, kes ei ole töötanud või olnud hõivatud tööga võrdsustatud tegevusega järjest vähemalt 12 kuud. 16-24-aastane noor on pikaajaline töötu, kui ta ei ole töötanud või olnud hõivatud tööga võrdsustatud tegevusega järjest vähemalt 6 kuud; Töötu, kes ei valda eesti keelt ja kelle töölesaamine on seetõttu raskendatud; Vanglast vabanenud töötud, kes ei ole pärast vanglast vabanemist töötanud.

Tabel 13. Palgatoetusega tööle rakendunute kuulumine riskigruppi aastate lõikes, mil sõlmiti palgatoetuse halduslepingud²⁹.

Riskigruppi kuulumine	Palgatoetuse halduslepingute jaotus aastate lõikes (osakaal kõikidest antud aastal sõlmitud lepingutest)				Protsent palgatoetuse halduslepingutest kokku	Protsent kõikidest arvel olnud töötutest (seisuga 31.12.2010)
	2008	2009	2010	2011		
Ei ole riskigrupis	2,7	3,2	30,5	0,0	29,4	21,4
Riskigrupis	97,3	96,8	69,5	100,0	70,6	78,6
Kokku	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Kokkuvõttes suunati palgatoetusesse lihtsustatud korra kehtima hakkamise tulemusena oluliselt rohkem mitteriskigruppides kuuluvaid inimesi (enne 2010. aastat oli see pea täielikult riskigruppide meede).

Palgatoetusega rakendunud töötud eelnenud töötuse perioodi pikkuse järgi

2010. aastal sõlmitud 9 997 palgatoetuse halduslepingu seas oli 5 459 lepingut ehk **umbes pooled lepingud (55%)** (vt Tabel 14), mis sõlmiti tänu lihtsustatud korrale ning kus tavakorra järgi poleks lepinguga rakendunud töötu saanud palgatoetusega tööle. See tähendab, et töötute palgatoetusega rakendumisele eelnev töötuse periood vastas lihtsustatud kvalifitseerimise tingimustele (3 kuud noortel ning 6 kuud teistel töötutel, va vanglast vabanenud), kuid ei vastanud tavakorra tingimustele (so 6 kuud noortel ja 12 kuud teistel töötutel, va vanglast vabanenud). 4 538 lepingut (45%) aga olid sellised, mille puhul oleks ka tavakorra kehtides olnud võimalik need sõlmida. Lihtsustatud kord aitas noorte puhul (16-24. aastased) 2010. aastal 441 inimest tööle. Tavakorra tingimustele vastas 1 120 noort, kes 2010. aastal palgatoetusega rakendus. Seega noori lihtsustatud kord väga palju ei aidanud.

Tabel 14. Sõlmitud palgatoetuse halduslepingud lihtsustatud korra ning tavakorra tingimustes

Sõlmitud palgatoetuse halduslepingud lihtsustatud korra ning tavakorra tingimustes	2008	2009	2010 aastal sõlmitud palgatoetuse halduslepingud		2011	Kõik lepingud kokku (01.01.2008-31.05.2011)	
			arv	protsent		arv	protsent
Said palgatoetust tänu lihtsustatud korra tingimustele	0	0	5 459	54.6%	0	5 459	52.5%
Vastasid palgatoetuse tavakorra tingimustele	73	158	4 538	45.4%	174	4 943	47.5%
Palgatoetuse halduslepingud kokku	73	158	9 997	100%	174	10 402	100%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

²⁹ 2008 ja 2009. aastal riskirühmadesse mitte kuuluvate töötute rakendumine palgatoetusega võib tuleneda puudulikust infosüsteemi sisestatud andmetest.

Suurim osa palgatoetusega rakendunud töötutest on olnud enne palgatoetusega rakendumist töötuna arvel **6-14 kuud** (vt Tabel 15). Tulenevalt sellest, et 2010. aastal kehtisid lihtsustatud tingimused palgatoetuse taotlemisele, oldi 2010. aastal enne toetuse saamist lühemat aega töötuna arvel. Alla 3 kuu töötuna arvel olnud palgatoetuse saajad kuuluvad riskirühma „vanglast vabanenud“. Vahemikus 3-5 kuud kuuluvad riskirühma 2010. aastal toetust saanud noored.

Tabel 15. Töötuna arvel oldud periood enne palgatoetuse halduslepingu algust palgatoetuse halduslepingu sõlmimise aasta lõikes

Töötuna arveloleku periood enne palgatoetuse halduslepingu algust (kuudes)	Varasem kui 2010	2010	2011	Kokku
0-2 kuud	5.2%	0.2%	0.6%	0.3%
3-5 kuud	1.7%	4.5%	0.0%	4.4%
6-8 kuud	14.3%	28.5%	7.5%	27.9%
9-11 kuud	6.9%	29.5%	5.8%	28.6%
12-14 kuud	40.3%	18.0%	24.9%	18.6%
15-17 kuud	15.2%	8.8%	22.5%	9.2%
18-20 kuud	7.4%	5.7%	15.0%	5.9%
21-24 kuud	3.5%	2.9%	11.0%	3.1%
Rohkem kui 24 kuud	5.6%	1.9%	12.7%	2.1%
Kogusumma	100%	100%	100%	100%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Töötu, kes oli töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vabanenud vanglast, sai palgatoetusega tööle võtta mõlema korra ajal sõltumata tema töötuna arveloleku ajast. Praktikast on 40% palgatoetusega rakendunud vangist vabanenuid rakendunud enne kolme kuud töötust. Noortest on kõikidest palgatoetusega rakendunutest ligikaudu veerand rakendunud lihtsustatud korra järgi. Pikaajalistest töötutest, kes ei ole noored ega vangist vabanenud, on samuti u veerand rakendunud lihtsustatud korra järgi.

Tabel 16. Riskirühmadesse kuuluvate palgatoetusega rakendunud töötute jaotus eelneva töötuse perioodi järgi

Töötuna arveloleku periood enne palgatoetuse halduslepingu algust (kuudes)	Vanglast vabanenud (70)	Noored (16-24 aastased) (1661)	Töötu, kes ei ole noor ega vangist vabanenu (3970)			
			Kokku	Enne 2010	2010	2011
0-2	41.4%	0.5%	-	-	-	-
3-5	11.4%	26.7%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%
6-8	24.3%	30.4%	11.1%	0.0%	11.9%	0.0%
9-11	11.4%	20.5%	11.3%	0.0%	12.1%	0.0%
12-14	4.3%	11.9%	31.7%	55.8%	31.1%	25.2%
15-17	1.4%	5.2%	20.0%	19.6%	19.7%	28.1%
18-20	4.3%	3.0%	13.2%	10.9%	13.2%	17.0%
21 kuud ja enam	1.4%	1.9%	12.6%	13.8%	11.9%	29.6%
Protsent kõikidest lepingutest	100.0%	100%	100%	100%	100%	100%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Kokkuvõttes rakendatakse tavatingimuste kehtimisel palgatoetusega lõviosas töötuid, kes on olnud töötud aasta kuni poolteist. Lihtsustatud korra kehtimisel on see raskuskese pigem poole aasta ja aastase töötustaažiga töötutele.

Palgatoetusega rakendunute vanuseline ja sooline jaotus

Palgatoetusega tööle rakendunute hulgas oli mehi ja naisi suhteliselt võrdselt (vastavalt 50,9% ja 49,1% kõikidest rakendunutest), mis näitab et **palgatoetuse rakendamisel ei ole sooliselt eelistatud naisi ega mehi**.

Palgatoetuse saajate vanuseline jaotus on võrreldav registreeritud töötute vanuselise jaotusega seisuga 31.12.2010. Väikseid erinevusi võib täheldada 55+ aastaste seas, kelle hulgast kokku oli palgatoetuse kasutamine mõnevõrra madalam – registreeritud töötute koguarvust moodustavad 15,64% 55+ ealised, palgatoetuse saajate hulgast aga 10,3% (vt ka Tabel 17).

Seega on mõningal määral palgatoetust aktiivsemalt kasutanud nooremad ja keskealised töötud võrrelduna vanemaealistega.

Tabel 17. Palgatoetuse halduslepingute jagunemine vanusevahemike ja soo lõikes võrreldes Eesti registreeritud töötutega

	Palgatoetuse halduslepingute jagunemine	Registreeritud töötute jagunemine seisuga 31.12.2010	Palgatoetuse halduslepingute jagunemine	Registreeritud töötute jagunemine seisuga 31.12.2010	Palgatoetuse halduslepingute jagunemine	Registreeritud töötute jagunemine seisuga 31.12.2010
Vanus	Mehed	Mehed	Naised	Naised	Kokku	Kokku
16-24	8,8%	6,8%	7,1%	6,6%	16,0%	13,4%
varasem kui 2010	0,3%		0,3%		0,6%	
2010	8,4%		6,6%		15,0%	
2011	0,1%		0,2%		0,3%	
25-54	36,2%	34,1%	37,5%	36,9%	73,7%	70,9%
varasem kui 2010	0,5%		1,0%		1,4%	
2010	35,1%		36,0%		71,1%	
2011	0,6%		0,6%		1,2%	
55+	5,8%	7,5%	4,5%	15,6%	10,3%	7,5%
Varasem kui 2010	0,1%		0,1%		0,2%	
2010	5,6%		4,3%		10,0%	
2011	0,1%		0,1%		0,2%	
Kokku	50,9%	50,9%	49,1%	49,1%	100,0%	100,0%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Palgatoetusega rakendunute hariduslane jaotus

Palgatoetusega töölerakendunud jagati haridustaseme järgi 3 erinevasse laiemasse gruppi alljärgnevalt:

- **I tase** – ISCED 1-2 (algharidus, kutseharidus põhihariduseta, põhiharidus);
- **II tase** – ISCED 3-4 (põhiharidus kutseharidusega, kutsekeskharidus põhikooli baasil, üldkeskharidus, kutsekeskharidus keskkoolibaasil);

- **III tase** – ISCED 4-5 (keskeriharidus, kutsekõrgharidus (rakenduskõrgharidus), bakalaureuseõpe, magistriõpe, doktoriõpe).

Palgatoetusega rakendunute hulgas oli absoluutmahus kõige rohkem II haridustasemega inimesi. Kui võrrelda palgatoetuse teenuses osalenuid kõikide 31.12.2010 seisuga arvel olnud töötute haridusliku statistikaga, siis on näitajad üldiselt proportsionaalsed (vt Tabel 18).

Tabel 18. Palgatoetusega tööle rakendunute jaotus haridustaseme (ISCED) järgi

Haridustase	Palgatoetusega tööle rakendunute arv	Registreeritud töötud kokku (seisuga 31.12.2010)	Palgatoetuse halduslepingute jagunemine protsentides	Registreeritud töötute jagunemine protsentides
I tase	1 521	11 944	14,7%	18,3%
II tase	6 273	36 821	60,6%	56,5%
III tase	2 558	16 404	24,7%	25,2%
Kokku	10 352	65 169	100,0%	100,0%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Seega registreeritud töötute hariduslikku jaotust vaadates võib öelda, et palgatoetust saanute hulgas on proportsionaalselt veidi enam esindatud olnud keskharidusega töötud (võrreldes teiste haridustasemetega).

Hariduse ja palgatoetusega rakendumise ameti vahel on seos, mille järgi haridustase piiritleb ka madalama haridusega inimeste võimalusi ametikohtade hierarhias madalamate ametitega. Samas ei ole tegemist meetme-spetsiifilise tulemusega, mistõttu ei saa olulisi järeldusi sellisest jaotusest teha.

Algharidusega palgatoetusega tööle rakendunud said tööd peamiselt lihttöolistena (**37,7%** kõikidest algharidusega tööle rakendunutest) (vt Tabel 19). Põhiharidusega või põhiharidusega kutsehariduse baasil rakenduti peamiselt oskustöötajate ja käsitöolistena (**41,7%** põhiharidusega kutsehariduse omandanutest ning **27,1%** põhiharidusega kutsehariduse omandanutest) ning lihttöolistena (**33,3%** põhiharidusega kutsehariduse omandanutest, **27,0%** põhihariduse omandanutest).

Põhikooli või keskkooli baasil kutsekeskhariduse omandanud rakendusi peamiselt oskustöötajate ning käsitöolistega või müügi- ja teenindustöötajatena.

Põhiharidusel põhineva kutseharidusega osalejad rakendusi peamiselt kolmele madalamale ametialale (ISCO 2008 klassifikaatorite alusel). Üldkeskhariduse baasil rakenduti peamiselt oskustöötajate ning käsitöolistega (**20,7%**) või müügi- ning teenindustöötajatena (**19,4%**).

Keskeriharidusega saadi peamiselt tööd oskustöötajate ning käsitöolistena (**20,4%** kõikidest keskeriharidusega tööle rakendunutest).

Rakenduskõrgharidusega rakenduti peamiselt tehnikuteks ning tippspetsialistideks (**22,5%**) ning bakalaureusekraadiga leiti töökoht peamiselt tehnikuna või keskastme spetsialistina (**26,2%** kõikidest bakalaureusekraadiga rakendunutest). Magistrikraadiga rakenduti peamiselt kolme kõrgema ameti vahel (ISCO 2008 klassifikaatorite alusel).

Kokkuvõttes on palgatoetusse suunatud veidi rohkem kaldu keskharidusega inimeste suunas (põhi- ja algharidusega inimeste arvelt). Haridustaseme ja rakendumise ametialade vahelised seosed on ootuspärased.

Tabel 19. Ülevaade palgatoetusega rakendunute haridustaseme ning rakendumise ameti omavahelisest seosest

haridustase	palgatoetusega rakendumise amet (klassifikaator ISCO 2008)									kokku
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
algharidus	0.8%	0.0%	2.3%	4.6%	6.9%	8.5%	20.8%	18.5%	37.7%	100.0%
kutseharidus										
põhihariduseta	0.0%	0.0%	8.3%	0.0%	0.0%	0.0%	41.7%	16.7%	33.3%	100.0%
põhiharidus	1.2%	0.8%	4.4%	3.8%	13.6%	3.6%	28.0%	17.8%	27.0%	100.0%
põhiharidus										
kutseharidusega	0.7%	1.5%	4.8%	4.0%	11.7%	1.8%	27.1%	26.4%	22.0%	100.0%
kutsekeskharidus										
põhikooli baasil	3.2%	1.6%	5.6%	5.1%	17.4%	2.0%	31.4%	16.0%	17.7%	100.0%
üldkeskharidus	5.8%	2.7%	9.6%	7.7%	19.4%	1.5%	20.7%	13.6%	19.0%	100.0%
keskeriharidus	6.1%	3.1%	13.0%	7.7%	18.6%	1.2%	20.4%	12.3%	17.5%	100.0%
kutsekeskharidus										
keskkooli baasil	4.1%	2.8%	9.6%	7.9%	22.2%	1.6%	22.4%	12.7%	16.7%	100.0%
rakenduskõrgharidus										
(kutsekõrgharidus)	18.1%	10.5%	22.5%	14.0%	11.7%	0.6%	9.4%	5.8%	7.3%	100.0%
bakalaureus	19.5%	11.1%	26.2%	13.5%	11.3%	0.6%	7.1%	4.1%	6.6%	100.0%
magister	27.2%	20.6%	21.5%	7.6%	5.7%	0.3%	6.0%	4.1%	7.0%	100.0%
lepingute arv kokku	6.4%	3.6%	10.3%	7.2%	16.8%	1.8%	22.3%	13.6%	18.0%	100.0%

Allikas: Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaas, autorite arvutused

*ISCO 2008 klassifikaator: 1 – Juhid; 2 – Tippspetsialistid; 3 – Tehnikud ja keskastme spetsialistid; 4 – Ametnikud; 5 – Teenindus- ja müügitöötajad; 6 – Põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse oskustöölised; 7 – Oskustöötajad ja käsitöölised; 8 – Seadme- ja masinaoperaatorid ja koostajad; 9 – Lihttöölised

Palgatoetusega rakendunute jaotus eelneva ametiala järgi ning seos palgatoetuse ametiga

Eelneva töökoha ametiala kohta on Töötukassa andmed ainult osaliselt analüüsitavad. Andmeanalüüs on koostatud 9 387 suuruse valimi hulgest, kuna **1 015 juhul** oli eelneva töökoha ametiala Töötukassa andmebaasis sisestamata. Tuleb märkida, et uuele infosüsteemile üleminekuga on tunduvalt paranenud ka andmete sisestamise kvaliteet ning pärast 2010. aasta teist poolt töötuks jäänute osas praktiliselt selliseid puuduvate andmetega vaatluseid ei esinenud.

Kui vaadelda eelnevaid ametialasid peameticala rühmade järgi, siis oli palgatoetusega tööle rakendunutest kõige rohkem **oskus- ja käsitöölisi** (uuringuperioodil keskmiselt **27,3%** kõikidest rakendunutest). Kõige vähem oli põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse oskustöölisi (uuringuperioodil vaid **1,0%** kõikidest rakendunutest).

Selline jaotus iseloomustab üldist töötuse jaotust Eestis, kus töötute seas suurim grupp on eelnevalt olnud oskus- ja käsitöölised ning väiksem põllumajanduse ja kalanduse oskustöölised.

Võttes arvesse võimalikult spetsiifilist eelneva ametiala liigitust, siis levinuimad eelnevad ametialad palgatoetusega tööle rakendunute hulgas olid müüja-kassiir (4,58% kõikidest palgatoetusega tööle rakendunutest) ning majaehitaja või üldehitaja (4,27% kõikidest palgatoetusega tööle rakendunutest), vt Tabel 20).

Tabel 20. 10 enamlevinud töötü eelnevat ametit enne palgatoetusega tööle rakendumist

10 enamlevinud töötü eelnevat ametit enne palgatoetusega tööle rakendumist	2008	2009	2010	2011	Lepingute arv kokku	Osakaal kõikidest palgatoetusega tööle rakendunust
1. müüja-kassapidaja	4	15	452	5	476	4,58
2. majaehitaja, üldehitaja	1	5	427	11	444	4,27
3. klienditeenindaja	1	7	398	11	417	4,01
4. tootmise lihttööline	3	3	369	6	381	3,66
5. puhastusteenindaja, koristaja	2	3	236	4	245	2,36
6. raamatupidaja	4	3	228	3	238	2,29
7. individuaalõmbleja, rätsep	3	4	217	2	226	2,17
8. keevitaja	1	1	195	2	199	1,91
9. sõiduautojuht		1	180	3	184	1,77
10. müügiesindaja, müügikonsultant (v.a tehnika)		5	176	2	183	1,76

Allikas: Statistikaameti veebipõhine andmebaas, Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaas, autorite arvutused

Ametialade laiemaid kategooriaid võrreldes on palgatoetusega rakendumise ametialane jaotus ja töötute eelneva ametiala jaotus üsna sarnased (vt Tabel 22). Võrdluses üldise Eesti hõivestruktuuriga on palgatoetusega rakendunud proportsionaalselt enam **oskustöötajaid ja lihttöölisi**. Kuigi see ei ole olnud teadlik palgatoetuse suunamine nendele töötute gruppidele, on majanduslikus mõttes suurim mõju selle toetuse kasutamisel just nendel ametialadel töötavatele ülejäänud inimestele, kelle töötamist ei toetata. Samas on siiski palgatoetust saanud kogu vastava ametiala hõivest nii vähe, et see mõju ei saa olla märkimisväärne (2010. aastal oli oskus- ja käsitöölisi kokku hõivatud 71 800 inimest ning sellele ametialale suunati 2010. aastal 2 236 palgatoetusega rakendunud inimest ehk umbes 3%).

Tabel 21. 10 enamlevinud palgatoetusega rakendumise ametit

10 enamlevinud palgatoetusega rakendumise ametit	2008	2009	2010	2011	Lepingute arv kokku	Osakaal kõikidest palgatoetusega tööle rakendunust
1. klienditeenindaja	1	15	468	11	495	4,8
2. tootmise lihttööline	4	3	387	2	396	3,8
3. puhastusteenindaja, koristaja	3	3	362	10	378	3,6
4. müüja-kassapidaja	9	6	341	1	357	3,4
5. raamatupidaja	5	12	235	1	253	2,4
6. kokk	5	7	221	3	236	2,3
7. majaehitaja, üldehitaja	3	3	224	1	231	2,2
8. tekstiili, rõivaste, tekkide jms masinõmbleja		2	198	6	206	2,0
9. ehituse abitööline, ehituslihttööline	1	2	191	9	203	2,0
10. veoautojuht			194	6	200	1,9

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 22. Palgatoetusega tööle rakendunu varasema ameti ning tööle rakendumise ameti omavahelised seosed. Osakaal, millisel ametialal rakendusid varasemalt ühel ametikohal töötanud

Varasem amet	Palgatoetusega tööle rakendumise amet									Kokku
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
1. Juhid	37%	7%	21%	10%	9%	1%	6%	4%	4%	100%
2. Tippspetsialistid	16%	24%	19%	11%	10%	1%	11%	3%	4%	100%
3. Tehnikud ja keskastme spetsialistid	12%	5%	33%	10%	13%	0%	12%	6%	8%	100%
4. Ametnikud	8%	5%	16%	21%	22%	0%	6%	8%	14%	100%
5. Teenindus- ja müügitöötajad	3%	3%	7%	10%	49%	1%	6%	6%	16%	100%
6. Põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse oskustöölised	2%	2%	1%	1%	6%	32%	15%	17%	24%	100%
7. Oskustöötajad ja käsitöölised	1%	1%	5%	2%	6%	1%	51%	13%	19%	100%
8. Seadme- ja masinaoperaatorid ja koostajad	1%	1%	3%	4%	6%	2%	21%	43%	19%	100%
9. Lihttöölised	2%	2%	5%	4%	14%	2%	18%	16%	38%	100%
Kokku	7%	4%	10%	7%	16%	2%	23%	14%	18%	100%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Spetsiifiliste palgatoetusega rakendumise ametite lõikes rakenduti kõige enam klienditeenindajateks (4,8% kõikidest palgatoetusega tööle rakendunutest) ning tootmise lihttöölisteks (3,8% kõikidest palgatoetusega tööle rakendunutest), vt Tabel 22.

Ka Töötukassa intervjuude põhjal võib öelda, et **palgatoetuse rakendamisel ei ole eelistatud olnud erinevad tegevus- või ametialad.**

„... muus osas ei ole selliseid selgeid trende täheldanud. Pigem on isegi märgata just, et palgatoetuse kasutamine on väga ühtlaselt jagunenud erinevate ametialade ja tegevusalade vahel.“ (TK intervjuu)

Palgatoetusega rakendunute eelnev tegevusala

Kuna Töötukassa ei kogu andmeid töötute eelneva tegevusala kohta, siis pärineb info töötute küsitlusest. Tegevusaladest oli 2010. aasta jaanuarist septembrini palgatoetusega rakendunutest kolmandik eelnevalt töötanud töötlevas tööstuses, elektrienergia, gaasi või veevarustuses (34%). Mahult järgmisena (umbes viiendik) olid eelnevalt hõivatud olnud ehituses ja 18% hulgi- ning jae-kaubanduses. Muudel tegevusaladel hõivatuid oli vähem.

Võrrelduna üldise töötuse jaotusega Eestis oli palgatoetuse saajate seas enam töötleva tööstuse, ehituse ja kaubanduse töötajaid. See võib olla seotud sellega, millise haridusega inimesed vastavatel ametialadel enam töötuks jäid.

Tabel 23. Palgatoetusega rakendunute viimase töökoha tegevusala

Tegevusalade grupp	Osatähtsus palgatoetuse saajate hulgas	Üldine töötuse jaotus 2010
Põllumajandus, mäetööstus	3%	9%
Töötlev tööstus, el. energia varustus, kanalisatsioon	34%	25%
Ehitus	21%	12%
Hulgi ja jaekaubandus	18%	13%
Veondus. Laondus, majutus ja toitlustus, info ja side	10%	13%
Finantsteenused, kindlustus, kinnisvara, kutse-teadus- ja tehnikaalane tegevus	3%	4%
Haldus- ja abitegevused	4%	3%
avalik haldus ja riigikaitse, haridus ja tervishoid	4%	15%
Kunst ja meelelahutus, muu teenindus	4%	4%

Allikas: Palgatoetusega rakendunute töötute küsitlus, Eesti Tööjõu-uuring 2010

Eelneva hõive tegevusala ja palgatoetusega rakendumise tegevusala seoste kaardistamisel peab lähtuma laiemalt tegevusalade jaotusest kolme kategooriasse (primaar-, sekundaar- ja tertsiaarsektor), kuna detailsema analüüsi jaoks on küsitluse maht (550 vastajat) liiga väike. Palgatoetusega primaarsektoris rakendunuid oli väga vähe, mistõttu on kõikidel hinnangutel väga suured usalduspiirid. Sekundaarsektoris ja tertsiaarsektoris rakendunute eelnev tegevusala on suuremal osal olnud samas sektoris. Samas on oluline osa sekundaarsektoris rakendunutest olnud varasemalt ka tertsiaarsektoris tööl ning tertsiaarsektoris rakendunutest sekundaarsektoris.

Tabel 24. Palgatoetusega rakendunute viimase töökoha tegevusala

Eelnev tegevusala	Palgatoetusega rakendumise tegevusala			
	primaarsektor	sekundaarsektor	tertsiaarsektor	kokku
Primaarsektor	38%	3%	5%	4%
95% usalduspiirid	[.1759,.6459]	[.0113,.0561]	[.0199,.0994]	[.0276,.071]
sekundaarsektor	9%	68%	26%	48%
95% usalduspiirid	[.0223,.3248]	[.6235,.7356]	[.203,.3318]	[.4322,.5203]
tertsiaarsektor	52%	29%	69%	48%
95% usalduspiirid	[.2748,.7573]	[.2408,.35]	[.6202,.7564]	[.4357,.5235]
Kokku	1	1	1	1

Allikas: Palgatoetusega rakendunute töötute küsitlus

2.2.6 Palgatoetuse seosed teiste teenustega ning palgatoetuse andmise protsessi kirjeldus

Palgatoetusega rakendunute viimasel arveloleku perioodil saadud teenused

Valimisse kuulunud palgatoetusega tööle rakendunuist sai viimasel töötuna arvel oldud perioodil täiendavaid tööturuteenuseid **4 702 inimest** (peaaegu 50% halduslepingute kogumahust), kellest enamik sai **täiendavalt veel ühte tööturuteenust**. Üksikutel juhtudel saadi ka 4-5 täiendavat tööturuteenust. Kõige rohkem saadi täiendavaid tööturuteenuseid 2010. aastal (vt Tabel 25). Kõige rohkem pakuti palgatoetusega rakendunutele tööturukoolitust, karjäärinõustamist ja tööpraktikat.

Tabel 25. Peamised tööturuteenused, mida palgatoetusega tööle rakendunud oma viimasel töötuna arvel oldud perioodil said

Viimasel arveoleku perioodil saadud peamised teenused	Varem kui 2010	2010	2011	Kokku	Osakaal kõikidest viimasel arveoleku perioodil saadud teenustest
Tööturukoolitus	94	1 827	44	1 965	30,4%
Töötõingu koolitus	16	226	2	244	3,8%
Töötõingu töötoas osalemised		267	26	293	4,54%
Karjäärinõustamine	103	2 101	48	2 252	34,9%
Tööpraktika	76	1 330	23	1 429	22,1%
KOKKU	289	5 751	143	6 183	95,7%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Kokkuvõttes on palgatoetus sageli kombineeritud teiste meetmetega, kõige sagedamini tööturukoolituse, karjäärinõustamise ja tööpraktikaga.

Palgatoetusega rakendumise initsiatiiv

Palgatoetuse näol on tööandjale suunatud meetmega, kus konkreetne tööleping sõlmitakse töötaja ja tööandja vahel. Töötukassa aktiivne roll konkreetsete töökohtade leidmisel, millele töötajaid palgatoetusega rakendada, on minimaalne. Tegemist on siiski tööandja ja töötaja omavahelise kokkuleppega, kus tööandja peab üles näitama initsiatiivi.

Palgatoetust kasutanud tööandjate intervjuudest tuli välja, et Töötukassa on tegelenud aktiivselt meetme tutvustamisega. Kõige sagedamini saidki intervjuueeritavad ettevõtted informatsiooni palgatoetuse teenuse kohta Töötukassa enda poolt, kas siis Töötukassa saatis informatsiooni otse ettevõttele/organisatsioonile (mitte omades eelnevat kokkupuudet ettevõttega) või eelneva tiheda koostöö tõttu pakuti Töötukassa maakondliku osakonna poolt välja ka palgatoetuste võimalus. Samuti kuuldi mitmel korral palgatoetuste kohta tuttavate käest või palgatoetusega tööle võetud töötaja käest otse. Oli ka neid ettevõtteid, kes tutvusid palgatoetuste informatsiooniga otse Töötukassa koduleheküljel.

Kuigi otsene initsiatiiv palgatoetuse taotlemiseks peab tulema tööandjalt, siis üldisemalt on kolm võimalust töötaja palgatoetusega rakendumiseks.

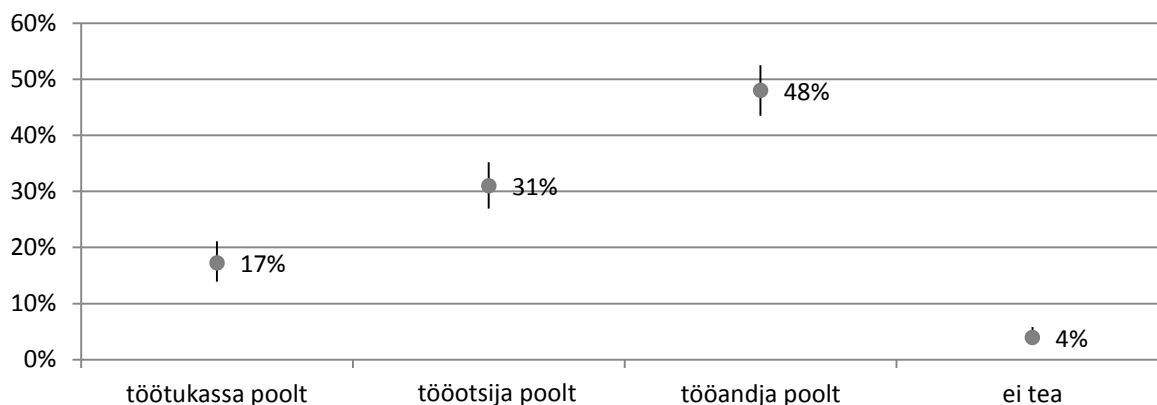
1. **Initsiatiiv tuleb tööandjalt** – neli intervjuueeritud ettevõtet leidsid palgatoetusega töötajad ametikohale personalikonkursi käigus, kahel korral soovitasid töölevõetud töötajat tuttavat.
2. **Initsiatiiv tuleb töötult** – ühel juhul pakkus inimene ennast ise.
3. **Ettepanek tuleb Töötukassalt** – kõigil ülejäänud juhtudel leiti töötaja ametikohale muudel viisidel, peamiselt koostöö tulemusena Töötukassaga, samuti osalesid potentsiaalsed töötajad eelnevalt tööpraktikal ning valiti seeläbi välja sobiv(ad) kandidaat(did).

Töötukassa intervjuudes selgitati seda, kellelt ja kuidas tuleb algatus palgatoetuse rakendamiseks järgmiselt:

„Initsiatiiv peab tulema läbi tööandja, kuna see on tööandjale suunatud teenus ja tema peab tegema avalduse.“ (TK intervjuu)

„Mõni töötaja on pannud isegi CV-sse, et tema palkamisel on võimalik saada palgatoetust. Samas ei toimi see nii, et Töötukassas otsustatakse, et inimene võib saada palgatoetust ja seejärel hakatakse talle palgatoetusega töökohta otsima. Juhul, kui töötaja leiab endale töökoha, siis saab ta tööandjale teha ettepaneku, et see taotleks palgatoetust.“ (TK intervjuu)

Palgatoetusega rakendumise initsiatiivi uuriti ka palgatoetusega rakendunute küsitluses. Palgatoetusega rakendumise ettepanek tuli peaaegu pooltel juhtudel tööandja poolt, kolmandikul juhtudel töötaja algatusel ning alla viiendikul kordadest Töötukassa algatusel. Selline tulemus on kooskõlas asjaoluga, et tegemist on tööandjale suunatud meetmega, kuid ka töötü saab ennast tööandjale välja pakkuda kui palgatoetusele kvalifitseeruv inimene.



Joonis 5. Kelle poolt tehti ettepanek palgatoetusega rakendumiseks (joonte otsad näitavad 95%-list usalduspiiri hinnangule)

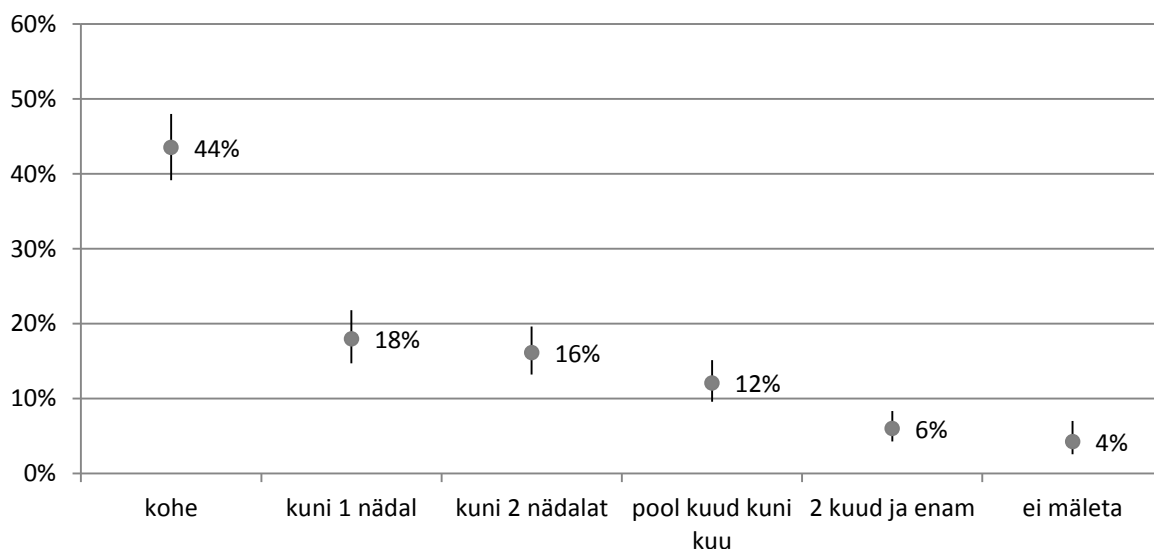
Allikas: Palgatoetusega rakendunute töötute küsitlus

Kokkuvõttes on valdavaks palgatoetuse initsiaatoriks tööandja. Kuna see on tööandjatele suunatud meede, siis on see ka igati loomulik. Mitmed tööandjad tõid intervjuudes välja, et Töötukassa tegeleb aktiivselt meetme tutvustamisega, mis on väga tervitatav.

Palgatoetuse teenuse ooteaeg

Töötukassa rolli teenuse pakkumisel on kontrollida ettevõtte ning ka välja valitud töötü tausta, et hinnata, kas konkreetsel juhul on palgatoetuse saamiseks kõik tingimused täidetud. Juhul, kui mingeid takistusi ei ilmne, toimub Töötukassa hinnangul kontroll kiiresti, kuni nädala jooksul. Samas ei toimu palgatoetuse lepingute sõlmimine tavaliselt nii kiiresti, kuna ettevõtted plaanivad värbamisotsuseid pikemalt (kuu-paar) ette ning vastavalt on ka töötute seast sobiva töötü otsingu periood pikem.

Samas said 44% vastajate hinnangul **palgatoetusega tööle praktiliselt kohe**, kui palgatoetuse otsus tehti. Ühe kuu jooksul oli rakendunute osatähtsus tervelt 89%.



Joonis 6. Ooteaja jaotus palgatoetuse otsusest kuni palgatoetusega rakendumiseni

Allikas: Palgatoetusega rakendunute töötute küsitlus

Seega on palgatoetuse meetme puhul otsuse tegemisest inimene palgatoetusega tööle saata kuni reaalse rakendumiseni periood suhteliselt lühike.

2.2.7 Palgatoetuse suurus ja kestus

Palgatoetuse kestus

Tuleb tähele panna, et töölepingu kestus ja palgatoetuse maksmise kestus ei ole omavahel alati seotud. Kuna tähtajatute töölepingute puhul jätkub töösuhe ka pärast palgatoetuse lõppu, siis langeb palgatoetuse saamise kestus töölepingu kestusega kokku vaid juhtudel, kui tööleping oli sõlmitud tähtjaliselt või tööleping katkestati.³⁰

Palgatoetuse maksmise tingimuste kohaselt saab palgatoetust maksta kuni 6 kuud 12-kuulise perioodi jooksul. Tähtjaliste lepingute puhul peab leping olema sõlmitud vähemalt 6 kuuks. Arvestada tuleb, et palgatoetust makstaks töö- või teenistussuhte kestusest poole aja vältel. Palgatoetuse maksmise perioodi võib jaotada üle kogu kuue v kaheteistkümne-kuulise vahemiku. Seega alla 6 kuu kestnud palgatoetuse leping näitab, et tegu oli kas tähtjalise lepinguga (sõlmitud 12 kuuks) või töösuhe katkestati.

Palgatoetuse saamise kestuse osas eristuvad lepingud, mis on kestnud planeeritud mahus 6 kuud ja lepingud, mis on kestnud alla 4 kuu. Nendes andmetes eristub neljandal kalendrikuul katkestatud töö- ja palgatoetuse lepingud, mida on kokku 1 419 (vt Tabel 26). Olulisi erisusi lepingu kestuse osas Töötukassa osakondade lõikes ei ole.

Vaadates tähtjaliste lepingute osakaalu 3-kuulise kestusega lepingutes, on suurem osa neist planeeritud tähtjalisena ja väiksemas mahus on nende palgatoetuse lepingute osakaal, mis on katkestatud enne katseaja lõppu (tähtjatud), vt Tabel 26 ja Tabel 27.

³⁰ Palgatoetust makstakse tähtjalise lepingu puhul poole ulatuses lepingu kestusest.

Tabel 26. Palgatoetuse saamise kestus kuudes

Palgatoetuse lepingute kestus kuudes (palgatoetuse algus kuni tegelik lõpp), sh palgatoetuse maksmine*	Riskigruppi kuulujad		Osakaal kõikidest palgatoetuse halduslepingutest		Lepingute arv kokku	
	Kokku	sh 2010	Kokku	sh 2010	Kokku	sh 2010
alla 1 kuu	1,0%	0,7%	1,2%	0,9%	126	97
1 kuu	2,8%	2,3%	3,5%	3,0%	364	316
2 kuud	3,3%	2,9%	4,4%	3,9%	454	404
3 kuud	10,4%	9,9%	13,6%	13,1%	1 419	1 362
4 kuud	3,3%	3,1%	4,6%	4,4%	477	456
5 kuud	2,1%	2,0%	2,8%	2,7%	294	285
6 kuud	41,7%	40,2%	61,4%	59,9%	6 388	6 233
7 kuud	4,7%	4,5%	6,7%	6,5%	697	671
8 kuud	0,8%	0,7%	1,0%	1,0%	108	103
9 kuud	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	31	30
10 kuud	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	18	17
11 kuud	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5	5
12 kuud	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	21	18
Kokku	70,6%	66,7%	100,0%	100,0%	10 402	9 997

Allikas: Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaas, autorite arvutused

* Palgatoetust makstakse tähtajatu töösuhte korral kuus kuud. Tähtajalise töölepinguga töötaja puhul makstakse palgatoetust poole aja vältel töösuhte kestusest, kuid mitte rohkem kui kuue kuu eest.

Lepingute lõikes, mis on kestnud alla 4 kuu, eristuvad keskmisest kõrgema osakaaluga oskustöötajad ja käsi- ning lihttöölised. Samas on valdav osa lepingutest planeeritud tähtajalisena oskus- ja käsitöölise puhul 338st 314 ja lihttöölise puhul 438st 415. Tippspetsialistide ja juhtide hulgas on lepingu kestus olnud pikem (vt täpsemaid lisas Tabel 63).

Töötukassa kommentaarile tuginedes vaadatakse tähtajalisi ja tähtajatuid lepingud vaid 2010. aasta teise poole kohta.

„Enne 2010. aastat ei sõlmitud tähtajalisi lepinguid. 2010. aasta esimesel poolel ei saa vaadata töölepingu kestust töölepingu planeeritud lõpukuupäeva alusel, praktiliselt kõikidele lepingutele sisestati siis ka lõpukuupäev. Ehk tähtajatuid ja tähtajalisi lepinguid saab vaadata ainult 2010. II poolaasta andmetel ...“ (TK kommentaar)

Tähtajaliselt ja tähtajatult sõlmitud töölepingute omavahelist suhet saab vaadelda seega alates 2010. aasta teisest poolest, kust ilmneb, et 2010. aasta teisel poolel planeeriti 3 649 lepingut tähtajaliselt ning 1 322 tähtajatult ehk umbes kolmveerand tähtajaliste ning veerand tähtajatutena. Selgelt domineerib tähtajaliste lepingute osakaal.

Kokkuvõttes selgub, et võimalusel eelistavad tööandjad sõlmida palgatoetuse kasutamiseks tähtajalisi lepinguid ning lepingute tähtjad on suhteliselt lühikesed – üle kuuekuuliste lepingute osakaal jääb alla 10% kõigist sõlmitud lepingutest.

Tabel 27. Tähtajaliste palgatoetuse halduslepingute kestus aastate lõikes

Palgatoetuse lepingu kestus (palgatoetuse algus - tegelik lõpp)	2008	2009	2010	2011, kuni 31.05.11	Tähtajaliste (lepingul on lõppkuupäev) lepingute arv/osakaal kõikidest tähtajalistest lepingutest (sh katkestatud lepingud)	Osakaal kõikidest palgatoetuse halduslepingutest (kokku 10 402 lepingut)
Alla 1 kuu	4	1	47	8	60/ 0,9	0,6
1 kuu	2	3	174	13	192/ 2,9	1,8
2 kuud	4	3	252	10	269/ 4,0	2,6
3 kuud	3	6	1 241	35	1 285/ 19,3	12,4
4 kuud	1	5	305	2	313/ 4,7	3,0
5 kuud	3	5	185		193/ 2,9	1,9
6 kuud	41	114	3 582		3 737/ 56,3	35,9
7 kuud	11	15	431		457/ 6,9	4,4
8 kuud	1	4	67		72/ 1,1	0,7
9 kuud	1		22		23/ 0,3	0,2
10 kuud		1	14		15/ 0,2	0,1
11 kuud			5		5/0,1	0,0
12 kuud	2	1	18		21/ 0,3	0,2
Kokku	73	158	6 343	68	6 642	63,9

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Palgatoetuse lepingute katkestamine enne halduslepingu lõppu

Palgatoetusega tööle rakendunutest katkestas lepingu ennetähtaegselt ainult **19,9%** kõikidest rakendunutest. **80,1%** lepingut ei katkestatud.

Töötukassa infosüsteemi alusel ei ole võimalik hinnata täpsemalt teenuse katkestamise põhjuseid. Andmed teenuse lõpetamise põhjuste kohta on olemas 1 820 lepingu kohta, kuid need ei ole klassifitseeritud ning seega ei saa neid käesoleva hindamise raames täpsemalt analüüsida. Hindajad valisid juhuvaliku alusel 100 põhjust ning klassifitseerisid need käsitsi, et oleks võimalik anda mingitki ülevaadet lõpetamise põhjuste osas. Nimetatud metoodika alusel selgus, et 44,4% puhul lõpetati leping töötaja poolse algatusel ning 15,2% lõpetati leping poolte kokkuleppel.

Tööandjapoolse lepingu lõpetamise põhjused olid:

- töötaja/ töötajate oskused ja teadmised ei sobinud konkreetse töökohaga;
- ettevõtte oli tegevust lõpetamas või hooajaline töö sai otsa;
- töödistsipliini probleemid.

„2011. aastal olid suured koondamised, palgalisi töötajaid ei ole enam. Tõmbame otsi kokku. [...] Tootmine ei läinud käima. Viga ei olnud inimeses“ (ettevõtja).

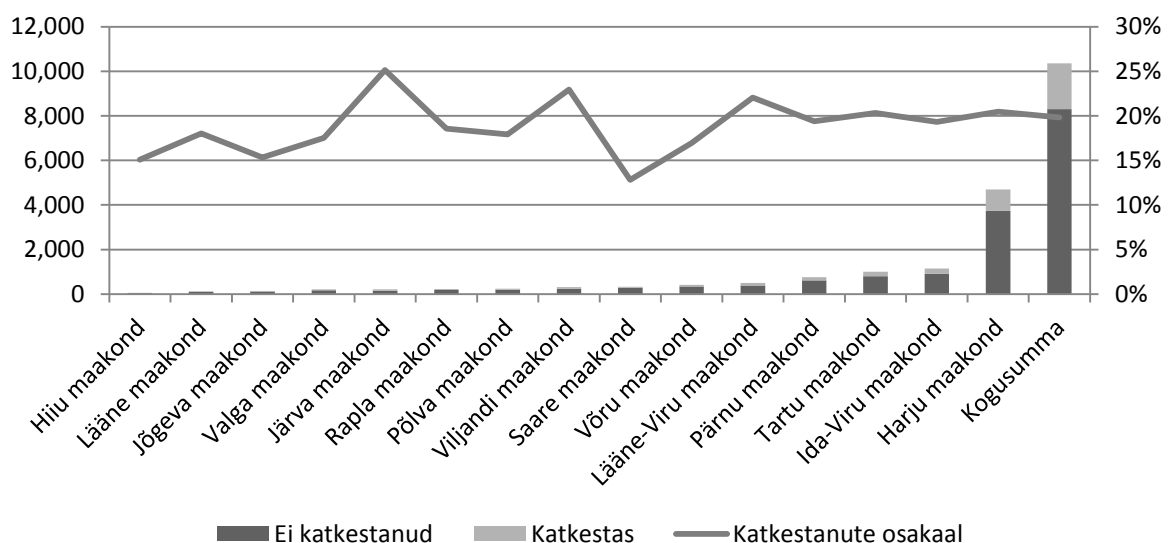
„Töötaja äraminek oli seotud töölevõtmise etapis räägitud eesmärkidega – kui nende eesmärkideni ei jõua, siis ei ole mõtet ka maksta, paraku me jõudsimme sinnani, et eesmäärke ei täitnud“ (ettevõtja).

Ametialade lõikes on enim katkestajaid ametikohtade hierarhia madalamatel ametitel. Teenindus- ja müügitöötajate, põllumajanduse ja metsanduse oskustöölise, seadme ja masinaoperaatorite ning lihttöölise hulgas on katkestamiste osakaal üle 20% (vt lisa Joonis 66).

Haridustasemete lõikes oli kõige rohkem ISCED I taseme haridusega katkestajaid (**25,4%** kõikidest sama haridustasemega palgatoetusega tööle rakendunutest). Kõige vähem katkestamisi oli ISCED III taseme omandanute hulgas (16,7% kõikidest sama haridustasemega palgatoetusega tööle rakendunutest), vt lisa Tabel 59.

Vanuselises lõikes eristub suurem katkestamine noorte, st 16-24 aastaste seas (vt lisa **Tabel 61**). Kokkuvõttes **on sotsiaaldemograafiliste tunnuste järgi palgatoetuse sagedasem katkestamine soetud madalama hariduse, töötu vanuse ning ametialade hierarhias madalamate töökohtadega.**

Kõige rohkem katkestamisi tuli ette Järva maakonnas (28,37%), Viljandi maakonnas (22,22%) ning Rapla maakonnas (21,39%). Võrdluseks - keskmine katkestamiste osakaal oli 19,9%. Kõige vähem katkestamisi oli Saare maakonnas (13,10%), kus maksti ühtlasi ka kõige kõrgemat keskmist palgatoetust kuus. Vähe oli katkestamisi ka Jõgeva maakonnas (14,67%), hoolimata sellest, et seal oli palgatoetuse keskmine summa kuus üks Eesti madalaimaid. Seega **on regionaalselt katkestamiste osatähtsused üsnagi kõikuvad.**



Joonis 7. Lepingute arv, sh katkestatud lepingute arv (p.s) ja katkestatud lepingute osakaal kõikidest piirkonnas sõlmitud lepingutest

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Kõige rohkem oli katkestamisi ettevõtetes, mille põhitegevusalaks oli haldus- ja abitegevused (26,97% sõlmitud palgatoetuse halduslepingutest) või veevarustus, kanalisatsioon, jäätme- ja saastekäitlus (26,45% kõikidest sõlmitud palgatoetuse halduslepingutest). Kõige vähem oli katkestamisi ettevõtetes, mille põhitegevusalaks oli elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine. Samas oli neis ettevõtetes ka absoluutarvudes väga vähe lepinguid sõlmitud (vaid 20

lepingut) (vt lisa Tabel 62). **Tegevusalade lõikes (nagu ka regionaalselt) on katkestajate osakaaludes suhteliselt suured erinevused (10-27%).**

Palgatoetuse suurus

Palgatoetuse väljamaksete summad on Töötukassa andmebaasis olemas alates 2010. aastast (valimis kokku 10 171 lepingu väljamaksed). Maksimaalselt oli palgatoetust võimalik maksta 278 eurot ühes kuus 6 kuu jooksul ehk kokku kuni 1 668 eurot ühe palgatoetuse halduslepingu kohta. Hindajatele kättesaadavatel andmetel maksti maksimaalset palgatoetust vaid mõnel üksikul juhul.³¹ Keskmiselt maksti palgatoetust 1 034 eurot ühe halduslepingu kohta (vt täpsemalt Tabel 28).

Tabel 28. Keskmine makstud palgatoetuse kogusumma ühe lepingu kohta aastate ja katkestanute ning mitte katkestanute lõikes

Palgatoetuse halduslepingu algus	Keskmine makstud palgatoetuse kogusumma ühe lepingu kohta neile, kes ei katkestanud	Keskmine makstud palgatoetuse kogusumma ühe lepingu kohta neile, kes katkestasid	Keskmine palgatoetuse kogusumma ühe lepingu kohta kokku
2008	info puudub	Info puudub	Info puudub
2009	Info puudub	Info puudub	Info puudub
2010	1 166 €	529 €	1 046 €
2011	507 €	286 €	320 €
Keskmine palgatoetuse summa kokku	1 163 €	512 €	1 034 €

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Palgatoetust saanute küsitluse ning Töötukassa andmete võrdlusest selgus, et palgatoetuse osatähtsus töötasust oli keskmiselt 48,8%, kusjuures alla 75 protsendil juhtudest jäi see alla 53%.

Palgatoetuste suurus piirkondade lõikes

Kuna väga suur osa ettevõtetest on registreeritud Tallinnas- või Harjumaal (4 695 ettevõtet), annab selgema pildi sellest, kus osalejad on realselt tööl käinud see, kui teha arvutusi **Töötukassa piirkonna**, mitte ettevõtte juriidilise aadressi järgi.

Keskmiselt maksti kõige suuremat palgatoetust ühe palgatoetuse halduslepingu kohta Hiiumaal (keskmiselt 1 286 eurot ühe lepingu kohta, arvesse on võetud ainult mittekatkestanud) ning kõige väiksemat Ida-Virumaal ((keskmiselt 1 046 ühe lepingu kohta, arvesse on võetud ainult mittekatkestanud), vt Lisas Tabel 64).

Palgatoetuste suurus tööle rakendunute ametite lõikes

Palgatoetusega tööle rakendumisel ametialade alusel oli makstud palgatoetuse keskmine kogusumma ühe lepingu kohta **kõrgeim juhina** tööle rakendunute hulgas ning **madalaim teenindus- ja müügitöötajatena** rakendunute hulgas.

³¹ Hindajatel olid väljamakstud palgatoetuse andmed alates 2010. aastast kuni 31. maini 2011. Kui ettevõtted esitasid omapoolsed andmed Töötukassale lõtkuga, siis see info ei kajastu antud tulemustes.

Tabel 29. Makstud palgatoetuste keskmine kogusumma ühe lepingu kohta palgatoetusega rakendumise ametite (ISCO 2008) alusel (sh katkestatud lepingud)

Palgatoetusega tööerakendumise amet	Makstud keskmine palgatoetuse kogusumma ühe lepingu kohta, mida ei katkestatud	Makstud keskmine palgatoetuse kogusumma ühe lepingu kohta, mis katkestatu	Makstud palgatoetuse keskmine kogusumma ühe palgatoetuse halduslepingu kohta kokku	Palgatoetuse lepingute arv
1. Juhid	1 443 €	689 €	1 329 €	658
2. Tippspetsialistid	1 366 €	572 €	1 258 €	369
3. Tehnikud ja keskastme spetsialistid	1 321 €	562 €	1 210 €	1 030
4. Ametnikud	1 178 €	586 €	1 076 €	728
5. Teenindus- ja müügitöötajad	1 014 €	469 €	897 €	1 684
6. Põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse oskustöölised	1 087 €	341 €	934 €	186
7. Oskustöötajad ja käsitöölised	1 215 €	550 €	1 078 €	2 276
8. Seadme- ja masinaoperaatorid ja koostajad	1 190 €	510 €	1 035 €	1 396
9. Lihttöölised	968 €	429 €	848 €	1 844
Kokku	1 163 €	512 €	1 034 €	10 171

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Palgatoetuse lepingu kogumaht haridustasemetel lõikes

Kui jätta kõrvale üks doktorikraadiga palgatoetuse saaja (valimis ainult 1 leping), kelle toetuse maht oli kõige väiksem ja kes ka ei katkestanud, siis on **kõige madalamalt tasustatud algharidusega töötajad**, kelle keskmine lepingu kogusumma oli 874 eurot, kellele järgneb põhiharidusega töötajad, kelle keskmine lepingu kogusumma oli 944 eurot.

Ootuspäraselt maksti enim palgatoetust magistri- ja bakalaureusekraadiga ning rakendusliku kõrgharidusega inimestele, kes palgatoetusega rakendusid.

Kokkuvõttes paistab, et tööandjad eelistavad pigem tähtsajalisi lepinguid ning ei püüa palgatoetuse kogusummat täismahus kätte saada. Keskmine ühe juhtumi maksumus jääb olulisel määral alla maksimaalsele maksumusele. Samas on näha, et katkestatud lepingute osakaal on küllaltki tagasihoidlik ning selles aspektist vaadatuna paistab palgatoetus olema küllaltki hästi toimiv.

2.3 Hindamise tulemused

2.3.1 Sissejuhatus

Käesolev peatükk annab erinevatele andmeallikatele tuginedes hinnangud palgatoetuse rakendamisele hindamiskriteeriumite lõikes. Hindamiskriteeriumiteks on:

1. **asjakohasus** – kas teenus üldisemalt on vastavuses kasusaajate vajadustega ning tööturu-situatsiooniga? Kas teenuse korraldus on vastavuses kasusaajate vajadusega?
2. **tulemuslikkus** – kas antud teenused aitavad töötuid tagasi tööturule? Millised on edutegurid ja probleemid? Milline on teenuse mõju tööhõive tõstmisele?
3. **jätkusuutlikkus** – kas teenuse tulemused ja mõju on püsivad?
4. **majanduslik efektiivsus** – kas teenuste tulemusi/mõju on võimalik saavutada ka ressursse efektiivsemalt kasutades?

2.3.2 Asjakohasus

Palgatoetuse asjakohasus üldiselt

Palgatoetuse puhul on otsesteks kasusaajateks ettevõtte, mille tööjõukulud või riskid hoitakse madalamal toetuse perioodil, ning töötut, kelle hõivevõimalused on suuremad tänu tema palkamisel kaasneva toetusega.

Palgatoetus või subsiidium erasektori tööandjale on summa, millega kaetakse tavaliselt osa palgast, selleks, et motiveerida tööandjat töötut tööle võtma (Leetmaa *et al.* 2003:32). Tööandjale suunatud piiratud perioodil makstaval palgatoetusel on laiemalt kaks teed, mille kaudu see suurendab töötute tööhõive võimalusi: esiteks võib see katta tööandja jaoks ajutise töötaja tootlikkuse ja tema töötasu erinevuse ning teiseks võimaldab see töötul näidata tööandjale oma tegelikku tootlikkust (Bernhard *et al.* 2008). Sisuliselt tähendab see, et palgatoetus toimib ühelt poolt ettevõtte jaoks riskide maandajana ning teiselt poolt riskigrupis töötutele hõivevõimaluste loojana. Sellisel moel kirjeldasid palgatoetuse eesmärgid ka Töötukassa eksperdid (vt ptk 2.2.1).

Ka ettevõtted mainivad palgatoetuse laiema kasuna riskide maandamist läbi tööjõukulude vähendamise:

*„Väga rahul, saab väiksema riskiga proovida, kas saab töötaja lisandumisega areneda ja kasvada“. „Eriti praegu, kus inimese tööle võtmine väikeettevõttes on suur risk.“
(Palgatoetust saanud ettevõtte intervjuu)*

*„Riski maandamine, kui satub inimene, kes mingil põhjusel ei sobi, siis ettevõtte pole kulud palgale nii suured [vastasel juhul ei võetaks tööle sellise riskiga inimest].“
(Palgatoetust saanud ettevõtte intervjuu)*

Employment in Europe (2010) täpsustab viise, kuidas palgatoetused võivad toetada tööhõive suurendamist ning toob välja võimalikud palgatoetusega kaasnevad negatiivsed välismõjud ja kulud. Palgatoetuse mõju hõive tõstmisele võib toimida järgmiselt:

1. Sellised toetused motiveerivad tööandjat palkama madalama konkurentsivõimega inimesi, kuna nende suhteline kulu on väiksem. Selle eelduseks on, et tööjõunõudlus on töötasude suhtes elastne, st tundlik palga suuruse suhtes.
2. Palgatoetustel võib olla pikaajaline positiivne püsiv mõju tööhõivele, kui subsideeritud hõive annab töötule töökogemuse ja väljaõppe, mis suurendavad tema tootlikkust ning inimene jääbki pärast subsideeritud perioodi tööhõivesse.
3. Palgatoetus võib motiveerida tööandjaid säilitama ning looma uusi töökohti majanduslikult raskel ajal.

4. Palgatoetustel on potentsiaal vähendada tööturu segmenteeritust, tuues n-ö väljasolijad lähemale seesolijatele, vähendades seega struktureelset tööpuudust ja seega ka palgasurvet. Eesti tööandjate intervjuudest sellist põhjendust palgatoetuse kasutamiseks ega ka palgatoetuse mõjuna ei märgitud.

Samal ajal on leitud, et palgatoetustel võib olla ka mitmeid negatiivseid mõjusid, kui need on pidevad (mitte ajutised) või halvasti suunatud:

1. Subsiidiumid annavad valed signaalid värbamisotsuste tegemisel. Erakulud ja sotsiaalsed kulud ei pruugi ühtida ehk ettevõtte jaoks võib tööjõud kujuneda liiga odavaks, mistõttu tagajärjeks võib olla liigne hõive ja ressursside raiskamine.
2. Võib esineda oluline tühikulu, st et need inimesed, kes oleksid saanud tööle ka ilma subsiidiumiteta, hõivatakse nüüd toetuseid kasutades.
3. Võib esineda n-ö väljatõrjumise efekt ehk töötud, kes võetakse tööle subsiidiumiga, võetakse nende asemele, kes oleksid muidu töötanud ilma subsiidiumiteta. Tulemuseks on subsideerimata töökohtade vähenemine ning subsideeritud töökohtade suurenemine, mistõttu kogumõju hõivele võib osutuda marginaalseks.
4. Tööandjate monitooring võib olla administratiivselt väga kulukas, seda eriti väike- ja keskmiste ettevõtete jaoks.
5. Palgatoetused, mis on suunatud madalamate oskustega töötajate hõivamiseks, võivad vähendada palgaerinevust madalamate ja kõrgemate oskustega töötajate tasude vahel, mõjudes seega negatiivselt madalamate oskustega töötajate huvile enda oskuseid täiendada. Seda eriti juhul, kui subsiidiumid ei ole ajaliselt piiratud.
6. Teatud töötajate gruppidele suunatud toetused võivad neid stigmatiseerida ning seega negatiivselt mõjutada nende tööhõive võimalusi.
7. Kui toetused võimaldavad omandada inimestel vaid lühiajalisi tööspetsiifilisi oskuseid, siis ei pruugi need olla kooskõlas tööturul vajaminevate pikemaajaliste oskustega.

Leetmaa *et al.* (2003:32) hindab, et subsiidiumid erasektori tööandjatele on suhteliselt ebaefektiivsed ning sarnaselt stardiabiga on nende puhul märkimisväärne tühikulu ja asendusefekt. Kõiki neid mõjusid pole lihtne hinnata, kuid nende olemasolu võimalus viib järeldusele, et palgatoetused peaksid olema **suunatud just tööturul kõige halvemas seisus olevatele töötajate gruppidele** ja et need peaksid olema **ajutised**. *Employment in Europe* (2010: 84) jõuab järeldusele, et sellised grupid võiksid olla **noored**, kelle puhul on palgatoetuste kasutamine õigustatud hõlbustamiseks koolist tööle liikumist ning kelle puhul võivad esineda olulised positiivsed kõrvalmõjud. **Vanemate töötute** jaoks võib palgatoetus võimaldada lihtsamalt tööturul püsida ning seega vähendada varast pensionile jäämist ning **pikaajaliste töötute** osas võib palgatoetus pakkuda paremaid tööhõive väljavaateid.

Teiste riikide praktika ja soovitusetega kooskõlas on Eesti palgatoetuse meede ajutine (kuni kuus kuud) ning ka toetuse summa on rahaliselt piiratud. Samuti on meede suunatud kvalifitseerimistingimuste järgi pikaajalistele töötutele ning spetsiaalselt noortele lihtsama korraga. Kui tavakorra järgi makstakse palgatoetust töötu töölevõtmisel, kes on olnud töötuna arvel järjest üle 12 kuu (pikaajaline töötu), siis noore, st 16-24-aastase töötu töölevõtmisel, kes on arvel olnud järjest üle 6 kuu. Seega on Eesti süsteem ehitatud üles nii ajutise kui suunatud, mis on oluline vähendamaks palgatoetuse negatiivseid kõrvalmõjusid.

Samas, vaadates 2010. aastat, mil oluliselt suurendati palgatoetuse kasutamist ning vähendati eelneva töötuse nõuet, siis suurenes oluliselt nende töötute rakendumine palgatoetusega, kes ei kuulunud riskigruppidesse (30% kõikidest palgatoetusega rakendunutest, vt Tabel 13). Sellise lähenemise põhjendusena nimetati Töötukassa poolt muutunud tööturusiituatsiooni.

Palgatoetus muutunud tööturusiituatsioonis

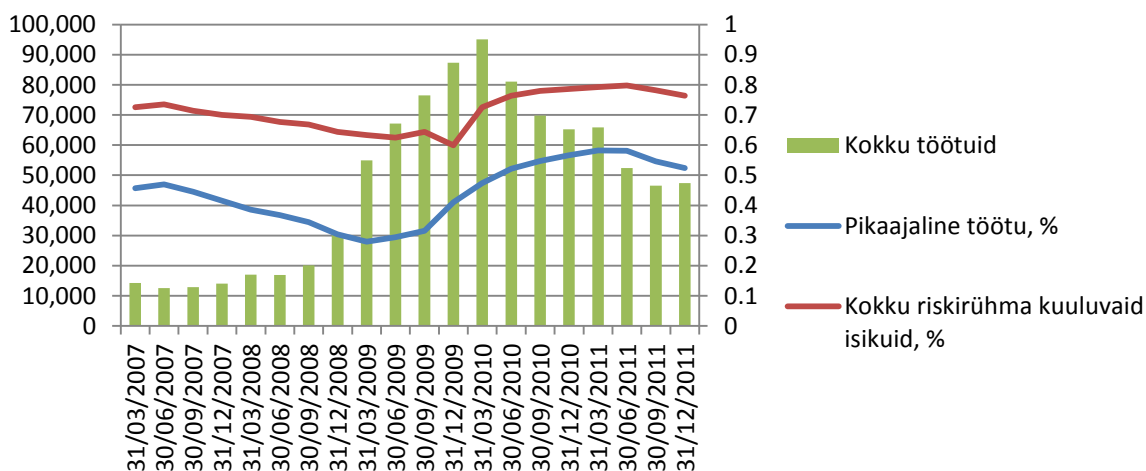
Nagu juba eelnevalt mainitud on palgatoetuse teenus muutunud vastavalt tööturusiituatsioonile. 2010. aastal majanduskriisi tingimustes rakendati palgatoetust lihtsustatud korras. **Tegu oli 2010. aastaks kehtestatud ajutise kriisimeetmega.** Alates 2011. aastast makstakse palgatoetust taas tavakorras vastavalt TTTSile. Töötukassa poolt toodi välja, et palgatoetusel on erinev roll majanduskriisi ja tavatingimustes. Majanduskriisi tingimustes oli eesmärk julgustada ettevõtteid töökohti looma, vähendada töökohta loomisega kaasnevat riski. Kuna sel ajal oli töötuid väga palju ning n-ö pikaajaliseks töötuks võis muutuda ka täiesti tavaline töötaja, siis ei olnud see mitte meede pikaajaliste või spetsiifilise riskigrupi töötuse leevendamiseks, vaid pigem uute töökohtade loomiseks. Kriisi tingimustes peaks palgatoetuse eesmärk olema tööandja riskide vähendamine töökohtade loomisel. See tähendab, et peaks aitama tööandjal teha otsust, et uus töökoht luua, kuid ei peaks võtma ära täiel määral tööandja riski. Seepärast on õigustatud palgatoetuse piiratud kestus ja suurus. Tööandja jaoks maandatakse riske palgatoetuse saamise ajal, samas ei võeta seda riski täies mahus ära.

Lihtsustatud korra kaotamist 2011. aasta algusest põhjendataksegi majandusolude ning sellest tulenevalt ka meetme eesmärkide rõhuasetuste muutumisega.

„[palgatoetus] Oli ajutine kriisimeede, mille eesmärk oli aidata ka inimesi tööle, aga seeläbi, et tööandjatel aidata lihtsamalt luua töökohti läbi töötajate optimeerimise. Nüüd [kui kriis on läbi] on eesmärk nõrgema konkurentsivõimega töötute tööle aitamine, kusjuures nõrgema konkurentsivõimega on siinkohal defineeritud pikaajalised töötud.“
(TK intervjuu)

Samas on OECD välja toonud seoses majandusolude muutumisega, et kiirelt kasvava tööpuuduse korral, mis käib kaasas majanduskriisiga, võib palgatoetus olla meede, mis võimaldab võrdsemalt jagada tööpuuduse koormust ühiskonna erinevate gruppide vahel. Kuna töötusesse siseneb ka palju töötajaid, kelle kvalifikatsioon ja töökogemus on paremad, siis nõrgemas positsioonis olevate gruppide tööle saamise tõenäosused vähenevad veelgi (OECD 2009: 93). Seega võiks justkui olla tegemist tööturul halvemas seisus olevate töötute abistamise meetmega, seda isegi olukorras, kus majandussituatsioon kiirelt halveneb.

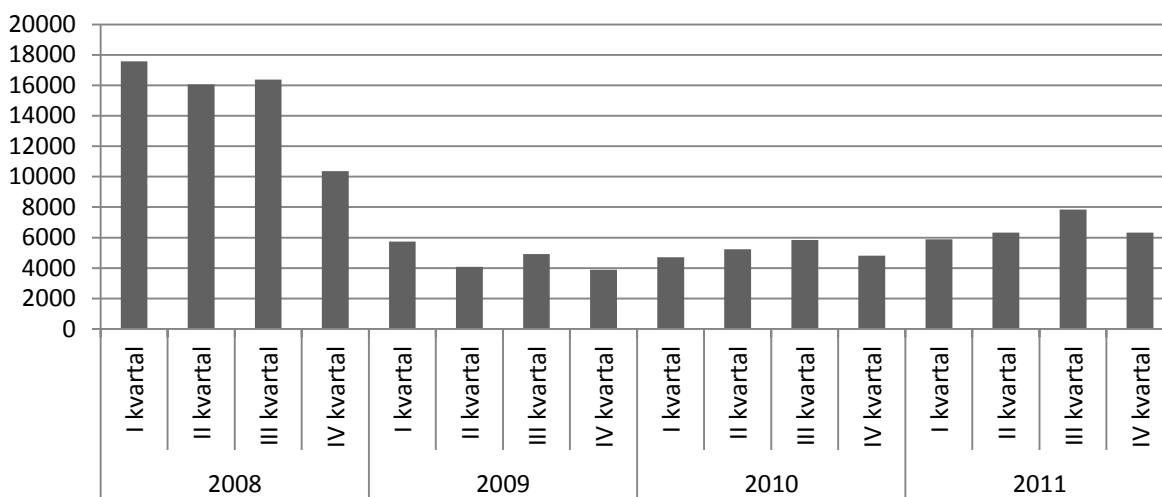
Kui vaadata registreeritud töötuse arengut ning riskirühmade osakaalusid töötute seas, siis on näha, et töötus hakkas kasvama alates 2008. aastast ning kasv kiirenes 2009. aastal. Sel perioodil tõepoolest riskirühma kuuluvate töötute osatähtsus ning pikaajaliste töötute osatähtsus registreeritud töötute seas langes. Samas on mõlemad kiirelt kasvanud alates 2010. aasta algusest, jõudes 2010. aasta märtsiks sama osakaaluni kui enne kriisi, näidates et kriisi alguses jäid esmalt töötuks tööturul nõrgemas seisus olevad inimesed ning nende töötus muutus juba 2010. aastaks pikaajaliseks töötuseks. See tõstatab küsimuse, kuivõrd õigustatud on lihtsustatud palgatoetuse korra rakendamine, hõlmates riskirühmadesse mitte kuuluvaid töötuid. Tulenevalt sellest, et suur osa toetustest läks nende töötute rakendamisele, kes ei kuulunud riskirühmadesse, võis see meede panna tööturul veelgi halvemas seisus need, kes olid riskirühmadesse kuuluvad.



Joonis 8. Registreeritud töötus (vasak skaala), riskigruppi kuuluvate töötajate osakaal ja pikaajaliste töötute osakaal registreeritud töötuses (% registreeritud töötutest, parem skaala)

Allikas: Töötukassa veebileht, Peamised statistilised näitajad, Registreeritud töötus 1993-2012, <http://www.tootukassa.ee/index.php?id=11328> [27.03.2012]

Kui vaadata tööandjate poolt määratletud vabade ametikohtade olemasolu, siis on näha, et 2010. aastal oli selgelt tegu oluliselt madalama tööjõu nõudlusega kui kriisieelsel perioodil. Seega paistab üldplaanis, et vajadus meetmete järele, mis aitaks kaasa töökohtade loomisele oli olemas, iseküsimus on see, kas senisele teadmisele tuginedes on palgasubsiidium kõige efektiivsem moodus selle eesmärgi saavutamiseks.



Joonis 9. Vabade ametikohtade arv

Allikas: Eesti Statistikaamet, veebipõhine andmebaas [27.03.2012]

Alates 2011. aastast on taastatud tavakord palgatoetuse rakendamisel ning vaadates pikaajalise töötuse määra (mis on enam kui pooled töötutest) ning riskirühmade määra (mis on ligi 80% töötutest), tuleb pidada õigustatuks meetme suunamist vaid pikaajalistele töötutele (ja vangist vabanenutele).

Palgatoetuse vastavus tööandjate eesmärkidele

Kuigi palgatoetusest saab kasu ka töötaja, siis taotleja ning otsene kasusaaja on palgatoetuse korralduse kohaselt tööandja. Töötukassas registreeritud töötu, kellele pakutakse sobivat tööd, on selle TTTS (§3¹) kohaselt kohustatud vastu võtma ning tööle asuma. Seega, kui tööandja, kes taotleb palgatoetust, leiab sobiva profiiliga töötu ja pakub talle tööd ning see töö loetakse sobivaks, siis on töötu kohustatud seal ka tööle asuma. Seega on palgatoetuse korraldusliku poolega kokkupuude eeskätt tööandjal. Töötajate puhul on asjakohasuse all pigem küsimuseks see, kas töötu, kes rakendus töökohale, millel tööandja sai palgatoetust, leidis, et töökoht on tema jaoks sobiv. Palgatoetuse kui teenuse sobivust on töötajal keeruline hinnata, kuna töötaja jaoks on tegemist lihtsalt töökohaga, korraldusliku poolega puutub ta kokku üsna vähe. See selgus ka palgatoetusega rakendunud töötute küsitlusest, kelle seas küsitajate sõnul oli mitmeid, kes ei teadnudki, et nad olid rakendunud palgatoetusega³² (tööandjate ja töötajate rahulolu üksteisega vaadatakse täpsemalt peatükis tulemuslikkus).

Tööandjate seas läbiviidud intervjuudest selgus, et peamiseks motivaatoriks, miks küsitletud ettevõtted palgatoetust otsustasid kasutada, oli **võimalus tööjõukuludelt ja maksudelt kokku hoida**. Paaril juhul toodi välja ka teenuse n-ö laiemat kasu majandusarengule uue ettevõtte alustamise või uute töökohtade loomise toetamisena.

„Alustasin ettevõttega 2010. aastal ja otsisin võimalusi, kuidas võimalikult odavalt ettevõtet alustada (riskide maandamine) ning palgatoetus oli väga suureks abiks.“

„Toetuse summa aitab maksta makse.“

„Kuulsime, et see võimalus on olemas. Inimene, kes meile tööle soovis tulla, ise pakkus seda võimalust. Ja loomulikult me kasutasime selle võimaluse ära, saime kokku hoida tööjõukuludelt.“

Kahe intervjuueeritud ettevõtte/asutuse puhul arvati, et uue palgatoetusega töötaja palkamine on vähetõenäoline või pigem tõenäoline ning nende kahtlused tulenesid sellest, et puudusid plaanid töötajate värbamiseks. Ülejäänud **asutused/ettevõtted peavad väga tõenäoliseks, et vajaduse tekkimisel palgatakse juurde veel palgatoetusega töötajaid**.

„Kui tekib vajadus ja on olemas sobiv inimene, siis inimene kõigepealt, ja seejärel palgatoetuse võimalus.“

Enamik tööandjatest väitsid, et oleksid ka ilma palgatoetuseta sama(d) töötaja(d) samas mahus tööle võtnud.³³ Samas võimaldas palgatoetus maksta töötajatele mõnevõrra kõrgemat palka või töötada ettevõttel suurema koormusega kui see ilma palgatoetuseta võimalik oleks olnud.

„Vajasin neid töötajaid, aga oleksin otsinud mujalt (st poleks samu inimesi leidnud).“

„Tööjõudu oli see hetk väga vaja.“

³² Selle levikule ei ole numbrilist hinnangut võimalik anda, kuna tegemist on küsitluse käigus selgunud asjaoluga, mille kohta ei olnud eraldi küsimust küsitluses.

³³ Selleks, et hinnata, kas väljundid oleks loodud ka palgatoetuseta, hindasid tööandjad, kas ettevõtte/organisatsioon oleks ka ilma palgatoetuseta sama töötaja/ töötajad tööle võtnud ning kui tõenäoliselt oleks leping sõlmitud samas mahus (sama tööaeg, palk ja lepingu pikkus).

Kõik vastajad leidsid, et palgatoetuse teenus on väga kasulik ning vajalik Eesti majanduselus, kuna aitab eelkõige väikeettevõtetel leida sobivaid töötajaid, lisaks maksta töötajatele väarikamat palka.

„Palgatoetuse teenus on vajalik kindlasti. Tänu sellele on võimalik väarikamat palka maksta (kulused on ettevõttel siin perifeerias rohkem kui keskustes).“

„Väiksematele ettevõtetele kindlasti. Mikroettevõtetele on see väga oluline. Ma leian, et keskmised ja suurettevõtted peaksid ise oma palkadega hakkama saama.“

Peamised põhjused palgatoetuse teenuse kasulikkuse seisukohalt puudutasid ettevõtete suurenenud võimalusi kulude pealt kokku hoida, samuti paremaid võimalusi maksta uutele töötajatele kõrgemat palka.

„Palk on suur osa ettevõtte kuludest, palgatoetus annab suure võimaluse kulusid kokku hoida.“

„Motiveerib tööandjat ja ka paneb kohustuse peale töötajat hoida.“

Kuigi uute töötajate väljakoolitamise kulud võivad olla suured, siis võrrelduna tavakorras värvatavate töötajatega olulisi täiendavaid kulusid (nt uue töötaja juhendamise ressurss (nt juhendaja tööaeg), raamatupidaja halduskoormus jm dokumendihaldus, sh Töötukassale esitatavad dokumendid toovad kaasa olulisi täiendavaid kulusid) palgatoetuse teenuse kasutamisega ettevõtete hinnangul ei kaasnenud.

„Töötajad olid läbinud vajalikud täiendkoolitused, neil oli olemas eelnev vajalik töökogemus ning vajalikud dokumendid seoses Töötukassaga edastati kõik interneti teel digitaalselt – seega ajakulu oli minimaalne.“

„Nagunii oleks olnud vaja välja õpetada uut inimest.“

„Ajasin ise paberid korda, see ei võtnud väga kaua. Juhendamine oli minimaalne – ta oli selle ala inimene, omas erialast haridust ja oli varem erialal töötanud.“

Teenuste lihtsustatud korras kasutamist majanduskriisi tingimustes peeti samuti efektiivseks ning väga vajalikuks. Paaril juhul toodi eraldi välja teenuse üliolulisus majanduslanguse kontekstis, mille ajal palgatoetuse teenus aitas uusi töökohti luua pärast eelnenud koondamislaineid.

Eraldi mainiti lihtsustatud korra plusse hooajatööde puhul, millega seondub probleem, et kehtiva palgatoetuse korra alusel ei saa enam palgatoetusega tööle rakendada töötuid, kes töötasid eelmisel hooajal (vähem kui 12 kuud tagasi), kuid on hooajaväliselt töötud:

„Tol momendil [lihtsustatud korra ajal] olin väga rahul. Kuna seadus muutus [ei olnud enam võimalik lihtsustatud korras palgatoetust rakendada] ja ei saanud enam palgatoetust kasutada [palgatoetuse saamiseks peab töötaja olema eelnevalt töötanud 12 kuud, tol korral kui teenust kasutasime, siis pidi olema 6 kuud], ei ole enam teenusega rahul. Ettevõttes on peamiselt hooajatöölised (kevadest sügiseni), kes järgmise hooaja alguseks ei ole 12 kuud töötud olnud.“

Seega ei vasta tavatingimustes kasutusel olev palgatoetuse teenus enam selle konkreetse tööandja vajadustele ning ei võimalda lühiajalisi iga-aastaseid hooajatöölisi odavamalt palgata. Samuti ei ole

selle konkreetse ettevõtja jaoks soodne ka uuendus, mille kohaselt peab töötu olema viimase 15 kuu jooksul 12 kuud töötu. Samas, arvestades palgatoetuse maksmise üldisemat filosoofiat – aidata riskigruppidel siseneda tööturule, kus tööandja jaoks vähendatakse riskigruppi kuuluva töötu palkamisega seonduvaid riske, mitte ei võeta neid riske täielikult ära – ei saa pidada sellist iga-aastast palgatoetuse kasutamist tööjõukulude vähendamiseks asjakohaseks.

Siiski on selgunud, et teatud tingimustel on palgatoetuse teenusele kvalifitseerumise tingimused saanud takistuseks lühemaajaliste töökohtade vastu võtmisel. Töötute kvalifitseerimistingimuste osas tõi Töötukassa intervjuude käigus välja, et nõue, kus palgatoetusega rakendumiseks pidi töötu olema töötähtaajast 12 kuud, vähendab töötute motivatsiooni võtta vastu lühiajalist töötähtaajast, mis katkestaks tema töötuse. Inimesel tekkis vajadus kaaluda pikemaajalist hõivet soodustava palgatoetuse ootamise ja lühiajalise töötähtaajast vahel. Selle probleemi vältimiseks on alates 2012. aasta kevadest viidud sisse THP 2010-2012 tingimustesse muudatus, mille kohaselt ei ole vajalik olla töötähtaajast 12 kuud töötu, vaid 12 kuud viimase 15 kuu jooksul. Noorte puhul kehtib ikkagi järjestikkuse 6 kuu töötuse nõue. Samas ei võimalda selline kvalifitseerumise tingimus endiselt iga-aastaste hooajatööde jaoks kasutada palgatoetust.

Oligi ka teisi arvamusi, mille kohaselt palgatoetusele võiks kvalifitseeruda lühemat aega töötuna olnud inimesed. Intervjueeritud palgatoetust kasutanud tööandjate poolt tõi mõned välja, et palgatoetusele ei peaks kvalifitseeruma ainult riskirühmad:

„Lihtsam oli riskitegurite mõttes, võiks võtta mitte riskirühma kuuluvaid lihtsustatud korras. Ka lühiajalised töötud.“

„Häirib see, et inimene peab eelnevalt 12 kuud töötu olema.“

Sellise toetuse soov tööandja poolt on mõistetav, kuna eelkõige soovitakse parimat töötajat saada võimalikult odavalt, kuid toetuse eesmärges silmas pidades, ei ole selline muudatus asjakohane.

Vaid paari üksiku ettevõtte/organisatsiooni puhul on loobunud võimalusest võtta töötajaid tööle palgatoetusega, kuna sobivat töötajat ei leitud. Ülejäänud asutustest ei ole enamuses antud ajavahemikul 1.01.2008-31.05.2011 olnud vajadust uute töötajate järele, seega otseselt ei ole nad palgatoetusega töötajatest ka loobunud.

„Oli konkurss Töötukassa kaudu, otsisime palgatoetusega inimest ja ei saanud – ei leidnud ühtegi inimest, otsing oli vaja laiendada kõigi töötajate peale (st kes ei täida palgatoetuse tingimusi).“

„Ei ole otsinud uusi inimesi, kuna kohad on täis olnud, hetkel pole vajadust selle teenuse järele.“

Palgatoetuse kestus ja suurus

Et vältida erinevaid negatiivseid välismõjusid, peaks olema palgatoetuse maksmine ajaliselt piiratud. Eestis on piiratud maksmise periood poolega tähtajalise töölepingu pikkusest kuni poole aastani, mis kehtib aastase või pikema tähtajaga lepingute puhul. Töötukassa eksperdid mõnitsid, et optimaalse palgatoetuse kestuse ja suuruse kohta on keerukas anda hinnangut, kuna seda pole eraldi analüüsitud. Samas tunnetuslikult hinnati erinevate **Töötukassa ekspertide** poolt nii palgatoetuse kestus kui suurus asjakohaseks arvates, et see ei innusta väärkasutust ning pikemas perspektiivis võiks luua töökohti juurde:

„Palgatoetuse eesmärk ei ole maksta ettevõtjale kinni töötajaid, keda nad muidu ei jaksaks ise pidada, vaid siiski soodustada pikaajalise töötü tööle võtmist sellega, et maksta kohanemise aeg kinni. Ma arvan, et 6 kuud on täiesti piisav.“ (TK intervjuu)

Samuti on piiratud Eestis rakendatava palgatoetuse puhul palgatoetuse suurus, mis on pool töötasust, aga mitte suurem kui palga alammäär. Sarnaselt on selle kohta keerukas anda hinnangut, kas tegemist on optimaalse suurusega, kuid üldhinnanguna on Töötukassa eksperdid seisukohal, et piir peaks olema, et vältida väärkasutust ning teisalt sihitada toetuse kasutamist paremini tööturul halvemas seisus olevatele inimestele.

„Kui jääks see miinimumpalga piir ära, siis oleks väärkasutuse oht suurem, et näidataks palkasid suuremana või tehakse JOKK [juriidiliselt on kõik korrektne] kokkuleppeid, mida me ei soovi. Inimene, kes saab palgana suuremat tasu, kui kaks miinimumpalka, saaks tööle nagunii ja seega pole ta tööturul halvemas seisus. Seega on selline piir mõistlik.“ (TK intervjuu)

Töötukassa intervjuudest selgus, et tööandjate kaebuseid seoses palgatoetuse suuruse ja kestusega ei ole olnud, seega võib pidada praegust skeemi mõistlikuks.

Tööandjate intervjuudest selgus, et on nii arvamusi, mille kohaselt on tegemist optimaalse kestuse ja pikkusega toetusega kui neid, kes leidsid, et tegemist on liiga lühikese perioodi või liiga väikese toetusega.

„6 kuud on hea, väga pikk ei pea olema, valitakse inimest tööle, mitte palgatoetuse jaoks, ei peaks olema väga pikk.“

„See 6 kuud on üsna mõistlik aeg. Kui pikemalt, siis läheb see päris sotsiaalabiks ära.“

„Olemasolev toetus on optimaalne.“

Need, kes leidsid, et periood on liiga lühike, arvasid, et palgatoetuse perioodi määramisel võiks lähtuda mõningal määral ka ärivaldkonnast, selle sisust ning pakkusid optimaalseks palgatoetuse perioodiks 12 kuud.

„Aasta oleks normaalne, meie puhul aastane tsükkel – kiiremini see ei lähe – „väljaande nägu muuta.“

„Võiks olla 12 kuud, mis oleks mõistlik. 6 kuud on liiga lühike aeg.“

Palgatoetuse suurusega mitte rahulolevad tööandjad pakkusid välja mitmeid erinevaid viise, kuidas palgatoetus võiks suurem olla või diferentseeritud olla. Näiteks ühe variandina pakuti välja, et esimestel kuudel, kuid lühemat aega võiks olla toetus lepingu täismahus (100% töötasust) ning hiljem töötasu täielikult tööandja kanda.

„100% võiks ka olla, aga 3 kuud 100% ja siis edasi maksad ise ... võimaldaks saada tööd inimestel, saaks proovida, alguses lootusetus, aga 3 kuuga võib-olla enam pole, ei riski muidu tööle võtta.“

Samuti pakuti välja variante palgatoetuse diferentseerimiseks ametikohtade kaupa või organisatsiooni vanuse lõikes.

„Toetus peaks erinema ametikohtade lõikes (sini- ja valgekraede osas). Inseneride töötasud varieeruvad üksuste kaupa päris tuntavalt ning 400 EUR-i küll aitab, aga see ei kata ära 50% töötasust. Võiks olla 300 EUR ja 500 EUR olenevalt töökoha astmest (sinikraed vs valgekraed).“

„Minu jaoks oli antud toetus OK, aga alustava ettevõtte puhul võiks toetus olla suurem - 400-500 eurot. Tegutsevale ettevõttele on praegune toetuse summa vast sobilik ja OK.“

Kokkuvõttes on Töötukassa ekspertide hinnangul piiratud palgatoetuse maksmise kestus ning suurus põhjendatud ning praegune palgatoetuse suurus ja kestus tõenäoliselt asjakohased. Sarnasel seisukohal on osad tööandjatest. Samas on tööandjaid, kes sooviksid pikemat toetuse maksmise perioodi (kuni aasta) või suuremat toetust, kuna nad sooviksid maksta suuremat töötasu saavale töötajale toetatud tasu. Praeguse süsteemi kohaselt saab palgatoetust kuni töötasu alammäära ulatuses. Mõningat paindlikkust ning diferentseeritust võib kaaluda, kuid arvestades seda, et palgatoetuse eesmärk on tööle aidata tööturul halvemas seisus olevaid töötajaid, siis ei ole põhjendatud kahekordsest miinimumpalgast oluliselt kõrgema töötasuga inimeste töötamise toetamine suuremas mahus. Nagu Töötukassa eksperdid välja tõid, siis sellise töötasu olukorda, keda hüvatakse oluliselt suurema tasuga, ei saaks lugeda enam tööturul halvemuses olevaks ning vastavalt ei oleks see asjakohaselt sihitatud toetus. Samuti ei oleks asjakohane palgatoetuse suurendamine alustavale ettevõttele, kuna tegemist ei ole alustava ettevõtte toetusega, mille jaoks on teised toetused ette nähtud.

Eelpool välja toodud arvamustest jääb siiski mulje, et otstarbekas oleks palgatoetuse kui meetme eesmärgist tööandjaid (ja miks mitte ka avalikkust) veidi laiemalt teavitada. Mõningad eelpool toodud arvamustest (nagu hooajatöötajate palgatoetusega tasustamise keerulisus, alustava ettevõtja probleemid ja kõrgepalgaliste värbamisel palgatoetuse väike osakaal kogukuludes) näitavad eeskätt seda, et palgatoetuse reaalsel eesmärgi mõistetakse kohati valesti.

Palgatoetuse teenuse muu korraldus

Nii palgatoetust saanud tööandjad kui Töötukassa eksperdid hindasid palgatoetusega kaasnevat bürokraatiat väheseks. **Palgatoetust kasutavad ettevõtted** hindasid ka üldist koostööd Töötukassaga palgatoetuse taotlemisel ja rakendamisel heaks ning leidsid, et teenusega seonduvad dokumendid menetletakse Töötukassa poolt reeglina väga kiiresti. Eranditult kõik intervjueeritavad ettevõtted leidsid, et palgatoetuse taotlemine on ettevõttele lihtne ning ei nõua olulist lisatööd.

„Teenuse kasutamine on tehtud tööandjale võimalikult arusaadavaks ja käepäraseks, kes vähegi soovib seda teenust kasutada, suudab sellega hakkama saada, sh ka väike-ettevõtte. Teenus on väga mõistlikult koostatud. Paberimajanduse osas on samas suhtumise küsimus – arusaadav, et paberid peavad korras olema ning asjade üle on kontroll (teenuse ebakorrektse kasutamise vältimiseks).“

„See on väga hea võimalus ettevõtetele, sest reeglina pole ettevõtjatel aega selliste asjadega tegeleda. Meie puhul toimis kõik väga hästi ja saime paberid ja vajalikud dokumendid korda väga kiiresti.“

„Meeldib see, et kõik dokumendid, sh lepingute sõlmimine toimub digitaalselt, ei pea sõitma ning hoiab kokku seega tohutult aega.“

Konkreetsimatest ettepanekutest teenuse korralduslikule ülesehitusele esitati ühe tööandja poolt ettepanek, et **võiks hoida lahus lepingu sõlmija ning hilisema paberite edastaja**, et lihtsustada suuremates organisatsioonides tööprotsesse:

„Alguses olid segadused igakuise info edastamisega Töötukassale. Tekkis küsimus, et kes on vastutaja. See, kes oli lepingu allkirjastaja, selle inimese kaudu pidi käima ka hilisemad dokumendid (ettevõtte kõige kõrgem juht). Ettevõtte juht oli hämmingus, miks raamatupidaja ei või oma allkirjaga igakuiseid dokumente Töötukassale saata (tekkisid viivitused dokumentide allkirjastamisega, kuna juhid ei ole pidevalt olemas ja kättesaadavad)!“

Samuti hindasid suurem osa **palgatoetusega rakendunud töötutest** Töötukassa tegevust heaks või väga heaks (negatiivse hinnangu andis u kümnendik küsitletutest). Need, kes ei olnud rahul Töötukassa tegevusega, ei olnud rahul üldiste aspektidega nagu see, et Töötukassa ei paku otseselt tööd või ei paku sobiva tasu ja kvalifikatsiooniga tööd, mistõttu on inimestele arusaamatu, miks on loodud sellised bürokraatlikud süsteemid (*„Töötukassa põhimõttest ei saa üldse aru, et milleks seda vaja on, leidsin ise töökoha“, „ega nad ei paku midagi, ise peab kogu aeg tööd küsima ja otsima“*). Sellega seonduv probleem on palgatoetusega rakendunute hinnangul Töötukassa töötajate ebakompetentsus, osavõtmatus ja laiskus. Oli vastajaid, kes leidsid, et *„kassa töötajad ei pane tähele tööotsijaid, ei paku tööd, koolitust ei saa“* ning neid, kellel oli tekkinud konkreetne probleem, mis seonduks konsultantide keeleoskusega *„töötukassa konsultant ei osanud vene keelt, aga mina ei osanud nii palju eesti keelt“*.

Konkreetselt Töötukassa-poolse palgatoetuse korraldusega seotud **probleeme** oli vähem, aga laiemalt jagunesid need järgmisteks kategooriateks:

1. **Töötukassa ei ole töötut arvates piisavalt uurinud ettevõtte tausta**, millele antakse palgatoetust (*„ei olnud kursis selle tööandja töötingimustega“*);
2. Töötukassa **asjaajamine on liialt bürokraatlik** (*„mõte on hea, aga töötajad sellest kasu ei saa, tööandja jooksutamine on ebameeldiv, riigis sisene bürokraatlik süsteem“*).

Esimese probleemi korral on küsimuseks see, et töötut pole ise olnud piisavalt pädev hindamaks töökoha töötingimusi. Kuna tegemist on pikaajaliste töötutega, kes on tööturul halvemas seisus, siis võib neil olla ka probleem, et nad ise ei oska hinnata, milliseks kujunevad töötingimused, milline on mõistlik leping tööandjaga. Siinkohal tuleks kaaluda, kas Töötukassa konsultatsioon on piisav. Ka Töötukassa eksperdid mõnavad, et juhtumid, kus tegelikult palgatoetusega töötamiseni ei jõuta, kuigi lepingud on juba sõlmitud, võivad olla seotud sellega, et töötule ikkagi ei sobi pakutavad töötingimused. Sellised olukorrad võiks olla selged juba enne lepingute sõlmimist. Tulenevalt aga selle probleemi vähesest levikust, ei ole tegemist olulist täiendavat ressursi eraldust vajava asjaoluga.

Bürokraatia ja halduskoormuse vähendamise osas tuleb kõikidel meetmetel teha pidevat monitoringut ning kui ilmneb asjaolusid, kus saaks seda vähendada, võtta tarvitusele vastavad abinõud. Samas ei olnud ei töötajate küsitluse põhjal tegemist laialt levinud probleemiga ning ka tööandjate küsitlusest ei selgunud täpseid juhiseid, kus ning millist asjaajamise korraldust lihtsustada oleks võimalik.

Oluline on siiski silmas pidada, et töötute kokkupuude palgatoetuse korraldusliku poolega on suhteliselt põgus ning seetõttu on sealt raske saada ka head informatsiooni probleemide ja nende leviku kohta.

Kokkuvõttes ollakse ka palgatoetuse korralduse muude aspektidega rahul, konkreetsetest ettepanekutest pakuti välja, et võiks hoida lahus lepingu sõlmija ning hilisema paberite edastaja, et lihtsustada suuremates organisatsioonides tööprotsesse. Mõningatel juhtudel tundub ka, et palgatoetusega rakenduvatele töötutele võiks veidi põhjalikumalt tutvustada ees ootavaid töötingimusi. See võimaldaks vältida hilisemaid arusaamatusi.

2.3.3 Tulemuslikkus (*effectiveness*)

Sissejuhatus

Palgatoetuse tulemuste mõõtmiseks on seatud üks väljundindikaator, mis mõõdab palgatoetusega rakendunud inimeste arvu kuus või aastas. Seda käsitleti peatükis 2.2.2. Kuna täpsemaid tulemuste hindamise kriteeriume pole seatud, siis tuleb hinnangute andmiseks hindajatel ise välja pakkuda, millised näitajad mõõdavad tulemusi ning millisel tasemel need peaksid olema, et tulemused oleksid piisavalt head.

Kuna palgatoetusega rakendumine tähendab sisuliselt töötute tööle minekut, siis kõik, kes on palgatoetust saanud, on ka tööle läinud. Esmasteks tulemuslikkuse hindamise küsimused puudutavad seetõttu palgatoetuse abil loodud töösuhte iseloomu ning kulgemist vastavalt plaanitule:

1. Milline oli töökoha ja töötute sobitumine, kas oli tegemist töötute oskustele ja teadmistele vastava tööga või mitte;
2. Kui paljud töötud on hiljem uuesti töötuks jäänud ning millistel põhjustel katkes töösuhe palgatoetusega sõlmitud lepingu raames.

Peamiseks kvantitatiivseks tulemuslikkuse hindamise kriteeriumiks peaks siiski olema see, kas palgatoetuses osalemine annab töötutele mingi pikemaajalise eelise **võrreldes nendega**, kes selles ei osale, ehk teisisõnu – **kas palgatoetust saanute hõives olemise tõenäosus pärast tööandja lepinguliste kohustuste lõppemist Töötukassa ees on suurem kui töötutel, kes palgatoetust ei saanud**. Siin on äärmiselt oluline võrrelda muus mõttes sarnaseid inimesi, kes erinevad teineteisest vaid ühe asja poolest – üks sai teenust ja teine mitte. Kuigi sellise ülesande korrektseks sooritamiseks on tehniliselt keeruline, püütakse seda teha nii hästi kui andmed võimaldavad.

Sellises järjekorras neid teemasid järgnevalt ka käsitletakse.

Ettevõtete hinnangud rakendunud töötutele

Ettevõtted jäid palgatoetusega tööle võetud töötajatega rahule ning mitmel juhul toodi välja, et tegemist oli väga õnnestunud töötajate valikuga.

Enamik intervjuueeritud tööandjaid jäid palgatoetusega tööle võetud töötajate kvalifikatsiooniga, sh varasema töökogemuse ja haridusega rahule. Vaid paari üksiku inimese puhul toodi välja selget rahuolematust (inimene lihtsalt ei sobinud antud tööle) ning kellega on ka töölepingud lõpetatud. Nooremate töötajate puhul tuli paljuski alustada n-ö nullist, kuna puudusid varasemad kogemused, kuid samas olid nad kiired õppijad. Õpioskuse ja arenemisvõimega töökohal jäid tööandjad pigem rahule, kuna suuremas osas elasid töötajad üsna kiiresti tööellu sisse. Samas toodi välja selged

erisused erinevate töötajate lõikes – ühe töötajaga jäädi väga rahule, samas teise töötajaga pigem mitte.

„Noorema töötajaga olin väga rahul, vanemaealisemaga pigem mitte rahul.“

„See oligi kõige suurem probleem, et töötaja ei suutnud ümber orienteeruda, kuna tuli suurest ettevõttest väiksesse.“

Ka töötajate suhtlemis- ja meeskonnatöö oskusega jäid ettevõtted pigem rahule. Leiti, et suhtlemis- ja meeskonnatöö oskusega olulisi probleeme ei ole olnud.

„Tegemist oli peamiselt tootmistöötajatega, kellel on tükitöö. Negatiivset tagasisidet ei ole tulnud töödejuhatajatelt.“

Intervjuude käigus paluti tööandjatel oma kogemusest lähtuvalt hinnata palgatoetusega töötajate eelneva töötuse kogemuse mõju tööülesannete täitmisele ja tööl püsimisele. Enamik vastanutest arvas, et töötuse perioodi pikkus mõjutab hilisemat tööülesannete täitmist ning tööl püsimist.

„Üldiselt, kindlasti mõjutab, kes ei ole tükk aega tööl käinud, nendega läheb kaua aega kuniks harjuvad normaalse rütmiga. Nende puhul ei saa iseseisvust jätta vähemalt alguses, peaks kontrollima.“

Eeltoodu viitab sellele, et palgatoetus on selliste töötajate puhul õigustatud, kuna ilma palgatoetuseta kaasnevad tööandjale olulised täiendavad lisakulud. Nende tõttu võiks tööandja jätta selle konkreetse töötaja tööle võtmata.

Samas toodi ka välja, et kõik oleneb isikust ning et leidub piisavalt motiveeritud ning teotahtelisi inimesi, keda eelnev (pikk) töötuse periood ei mõjutanud seoses tööülesannete täitmisega.

„Äärmusest äärmusesse. Osad inimesed, kes on suutnud hoida töötusest hoolimata end motiveerituna, need tulevad suure innuga tööle ja tahavad ennast teostada. Samas osad inimesed, kes on sattunud masendusse pärast töötuks jäämist, need kahjuks ei ole suutnud tööga adapteeruda (hilinemised, töödistsipliini eiramine).“

„See on väga seotud. Kõik palgatoetusega rakendunud ei püsinudki tööd, 2-3 lahkusid (kadusid) omal soovil, kuna ei sulandunud kollektiivi, leidsid, et töötamine on lihtsalt nii raske, ei suutnud kella 8-ks tööle tulla, ei sobinud kellaajalised puhke- ja kohvipausid.“

Selliste töötute puhul aga ei ole piisav palgatoetuse rakendamine. Nende töötute puhul oleks vajalikud muud meetmed, mis aitaks eelnevalt kohaneda töökohaga ning palgatoetust tuleks pakkuda kombinatsioonis nt tööpraktikaga. Nagu seda on kirjeldanud ka Töötukassa eksperdid.

„Tavatingimustes on palgatoetus aga meede pigem riskigruppidele, mille puhul ei ole üksinda palgatoetuse olemasolu isegi piisav, et neid töötuid aidata. Sel juhul peaks palgatoetusega kaasnema mingid täiendavad toetavad teenused nagu nt koolitamine, eel- ja järelnõustamine jmt.“ (TK intervjuu)

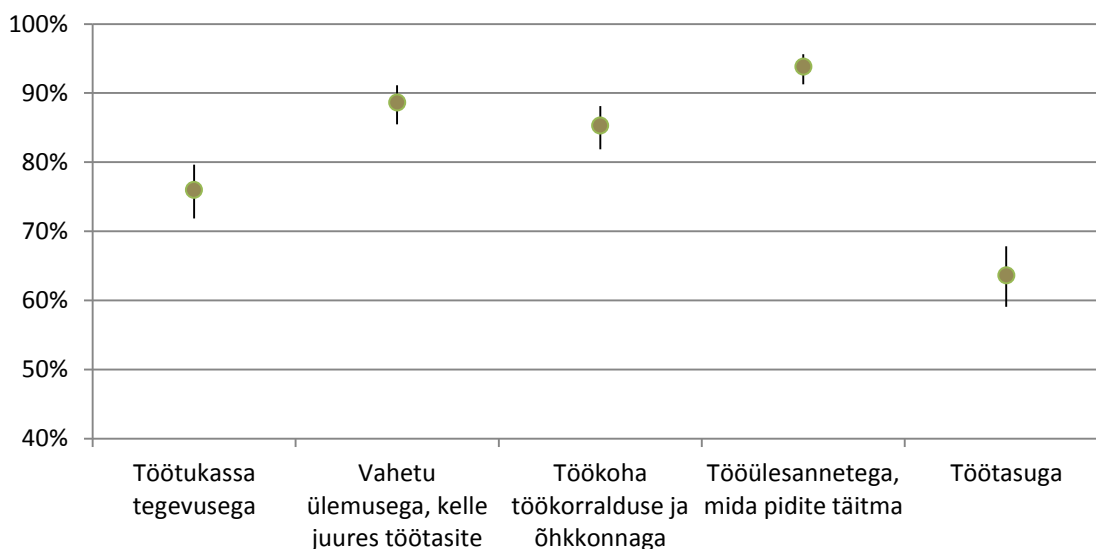
Samas on vaatlusaluse perioodi sees ka lihtsustatud korra rakendumine, mil töötud ei pidanud olema aasta aega töötud, piisas ka poolest aastast töötusest. Samuti leiti, et noorte puhul ei ole töödistsipliiniga probleeme.

„Need inimesed, keda meie tööle võtsime, ei olnud pikalt töötud. Kõik olid noored, äsja kooli lõpetanud. Mingeid probleeme ei olnud töötamise sooviga. Väljapraagitute seas (tööpraktika raames) oli küll selliseid, kes olid pikalt töötud olnud ja ei soovinud tööd teha.“

Seega võiks **noorte puhul olla palgatoetus sobilik meede ka üksinda, kuid pikaajaliste töötute puhul tuleb kaaluda iga inimese osas eraldi, kas ta on võimeline töödistsipliiniga harjuma või tuleks tema puhul palgatoetust kombineerida teiste aktiivsete tööturumeetmetega (nt tööpraktika, tööharjutus vmt).**

Rakendunud töötute hinnangud tööle, töökohale ja tööandjale

Küsitluse põhjal olid enamik palgatoetusega tööle rakendunutest rahul töö erinevate aspektidega, rahulolematuid oli vaid ligi kümnendik (Joonis 10). Töötasu suuruse suhtes valitses veidi suurem rahulolematumus, kuid selline tulemus on ootuspärane.



Joonis 10. Väga rahul või pigem rahulolevate palgatoetusega rakendunute osakaal

Allikas: Palgatoetusega rakendunute töötute küsitlus

Vaatamata üldiselt positiivsetele hinnangutele erinevate palgatoetusega töö aspektidele toodi välja päris palju tööga seonduvaid probleeme. Kolmandik vastajatest tõi probleemina välja väikese töötasu. **Lisaks neile töid osad vastajad välja ka lepingu või seaduste rikkumise töötasu maksmisel.** Lepingu või seaduste rikkumisel oli konkreetseid juhuseid, kus inimene peab kohtu kaudu enda töötasu välja nõudma või ka juhuseid, kus lihtsalt venitatakse palga maksmisega üle palgapäeva.

„käin kohut, kuna töölepingu lõpetamisel jäi osa raha saamata, osa tehti mustalt“
(palgatoetusega rakendunud töötaja, töötajate küsitlus)

„maksab palka 2-3 kuud tagantjärele, kuid tema oli kindlasti ammu Töötukassa käest raha saanud“ (palgatoetusega rakendunud töötaja, töötajate küsitlus)

Kõige tavapärasem tsitaat siinkohal on järgmine:

„palka ei makstud välja“ (palgatoetusega rakendunud töötaja, töötajate küsitlus)

Töötukassa eksperdid viitasid samuti juhistele, kus **tööandjad on suurema palgatoetuse saamise eesmärgil esitanud palgatõendeid, mis ei vasta tegelikkusele**. Sellise olukorra vältimiseks oleks oluline, et ametlikult makstud töötasud, mis deklareeritakse maksuametile, oleksid palgatoetuse väljamaksete aluseks. See võimaldaks kiiremini ka töötajate jaoks elimineerida olukorra, kus tööandja maksab väiksemat tasu või hilinemisega. Juhul, kui tööandjale makstakse palgatoetus vastavalt maksuametis deklareeritud tasudele, siis on tööandjal huvi maksta õigeaegselt ning kokkulepitud mahus tasu välja, sest muidu ei saa ta ka palgatoetust. Teisalt on siinkohal vajalik töötajate täiendav nõustamine, et töötajad oleksid kursis enda õigustega ning oskaksid vajadusel kiirelt reageerida, kui neile nt ei maksta tasu õigeaegselt välja.

Kui jätta kõrvale töötasu, mis oli vaieldamatult suurim probleem, jagunesid probleemid järgmiselt:

1. Töökorralduslikud probleemid ja **suhtlusprobleemid tööandja poolt**, mis viitavad sellele, et tööandja või vahetu ülemus **ei osanud tööd korraldada nii, et töö saaks hästi ja efektiivselt tehtud**. Selle korraldamatuse põhjus võis tuleneda ka sellest, et tööandjal või ülemusel polnud piisavaid suhtlemise oskuseid (nt. *„ülemuse poolne töö organiseerimine andis soovida“* või *„ei osanud alamatega käituda, sõimab probleemide puhul, kõik probleemid ajas alamate kaela“*). Samuti oli neid, kes tõid välja probleemid üldisemalt ettevõtte juhtimisega, mistõttu töökorraldus ei olnud kõige parem või kujunes töösuhe väga lühikeseks.
2. Töökorralduslikud probleemid, mis puudutavad **tööaja korraldamist**, mis ei ole töötaja jaoks sobivad või ei vasta kokkulepitule või **puudutavad tööohutuse ja töövahendite olemasolu** ja korrashoidu (nt. *„ei olnud mingisugust tööriietust ega kindaid, ei olnud esmaabikappi“* või *„tööriistad oli väga viletsad, ei teinud kvaliteetset tööd, kõik olid ligadi-logadi“* või *„pidi tegema palju ületunde, mida kinni ei makstud“*).
3. Lisaks eelnevale oli vastajaid, kes kurtsid **tööruumide ja seonduva keskkonna üle**, mis ei olnud tööks sobilikud või olid väga raksed taluda (nt *„tuul tõmbas kõvasti, selle pärast jäin haigeks“* või *„pidev lärm, väike ruum“* või *„töötingimused — külmas angaaris tuli töötada ka siis, kui õues olid miinuskraadid, siis ka ei köetud, tööliste eest ei hoolitsetud“*).
4. Mõnede vastajate hinnangul olid **füüsiliselt väga rasked töötingimused** (*„töö oli seistes, oli füüsiliselt raske, pingeline“*).
5. Mõnel oli probleeme **tööõhkkonna ja kolleegidega laiemalt** mitte otseselt ülemusega (nt ei olnud rahul *„kolleegidega, kellega koos töötas, ei olnud rahul“* või *„kõik olid ilma hariduseta inimesed“*).
6. **Muude töökorralduslike probleemide** all toodi erinevaid asjaolusid nagu nt meeskonnatöö puudumine, töö ebavõrdne jaotumine või tööülesannete muutmine päeva jooksul.
7. Probleeme töö korralduse ja organiseerimisega väljendati kui lihtsalt ebasobivalt korraldatud tööd, aga oli ka olukordi, kus töö korraldus ja seonduvad tingimused **ei vastanud ka lepingule ja/või seadusele** (nt *„nõuti seda, mis ei olnud kokku lepitud ja paberil“*, *„palk ja töötingimused ei vastanud sellele, mida lubati“*).
8. Oli vastajaid, kes leidsid, et **palgatoetusega töökoht ei ole nende oskuste, teadmiste ja haridusega vastavuses**.
9. Mõne jaoks osutus palgatoetusega töökoht **füüsiliselt liialt kaugel olevaks**.

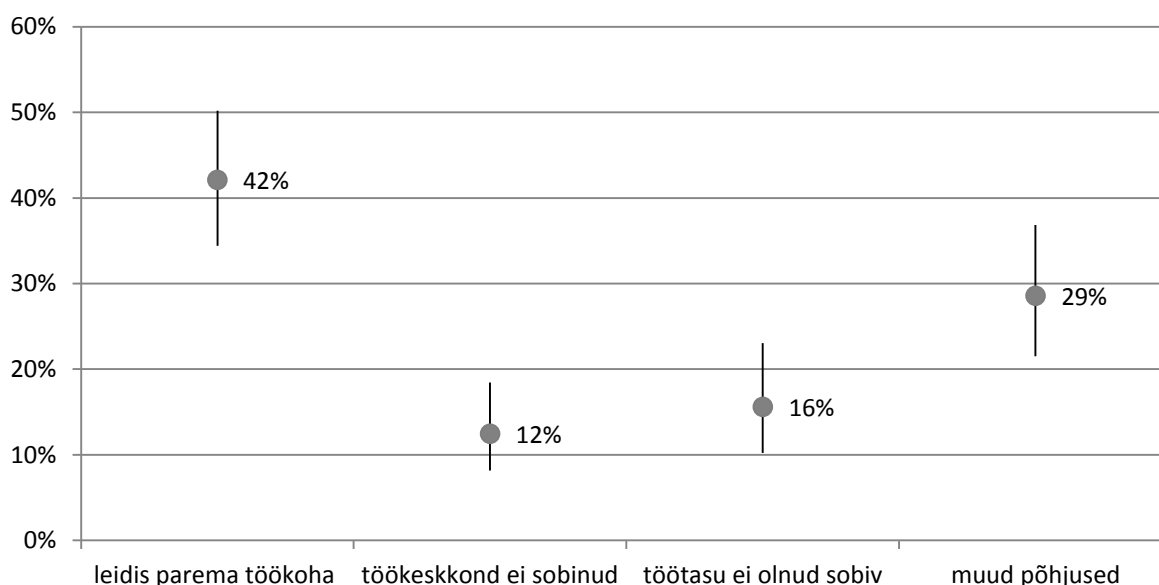
Osa neist probleemidest on tavapärased aeg-ajalt esinevad probleemid igasuguse töötamise juures. Teisalt võib mingi hulk probleeme olla seotud eelnevalt nimetatud töötute etteheitega Töötukassale, et Töötukassa ei ole piisavalt kontrollinud ettevõtete tausta ning et töötutel endil puudub piisav kompetents selliseid kontrolle teha.

Palgatoetusega rakendumine: hilisem töötus ja töösuhte katkemine

Töötukassa andmestiku põhjal koostatud analüüsist selgus, et 84% palgatoetusega rakendunutest ei ole pärast palgatoetusega tööle minekut ennast uuesti töötuks registreerinud. Selline suhteliselt hea tulemus tuleneb osaliselt ka sellest, et tegemist on suhteliselt pika meetmega (kohustuslik töölepingu periood on kuus kuni 12 kuud) ning kohustuslikust töölepingu pikkusest ei ole enamiku lepingute puhul hindamise hetkeks väga palju aega möödunud.

Palgatoetusega rakendumise töösuhte lõppemise aluseid analüüsiti töötute küsitluses. 2010. aasta jaanuarist septembrini palgatoetusega rakendunutest, kes ei saanud muid teenuseid peale palgatoetuse, töötasid 2011. aasta lõpus pooled endiselt selles organisatsioonis, millesse rakendusid palgatoetusega. Neist, kes ei tööta praegu samas ettevõttes, lahkus 63% enda algatusel ning 37% tööandja algatusel (ehk suhe on ligikaudu kaks kolmandikku ja üks kolmandik).

Enda algatusel lahkunute seas oli peamiseks põhjuseks parema töökoha leidmine (43%) ja mahult järgmiseks muud põhjused (29%). Tööandja algatusel töösuhte lõpetamise osas oli väga väheste hinnangul põhjuseks palgatoetuse lõppemine, peamisena mainiti muid põhjuseid.



Joonis 11. Omal soovil töölt lahkumise põhjused

Allikas: Palgatoetusega rakendunute töötute küsitlus

Muude põhjuste osas paluti vastajatel täpsustada, mida selle all silmas peeti. Laiemalt jagunesid vastused kolme kategooriasse:

1. Töö sai otsa ettevõtte pankroti, tellimuste vähenemise, hooajalise töö lõppemise vmt tõttu
 - a. asendaja töö lõpp

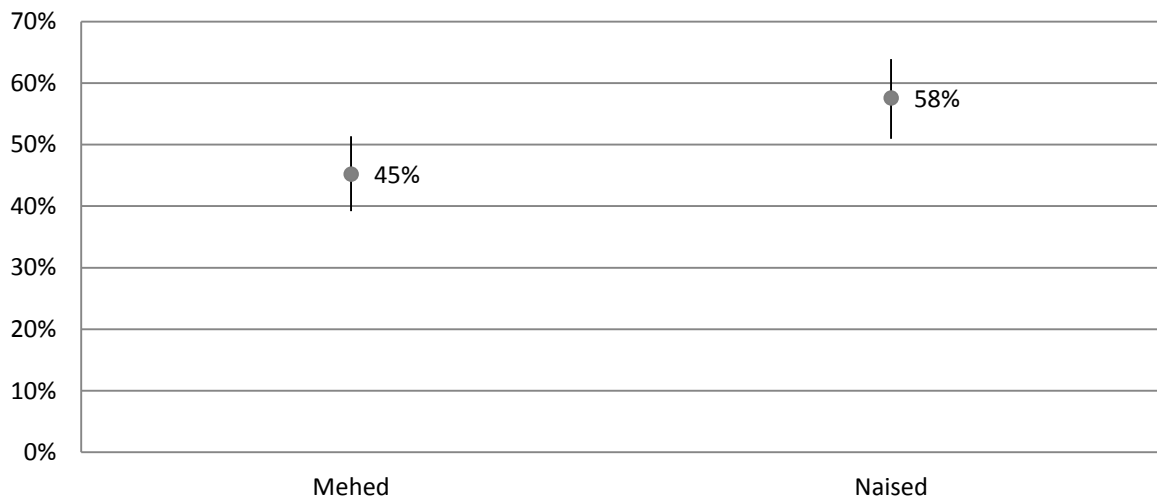
- b. pankrot
 - c. ei olnud tööd, ei olnud enam tellijaid, ettevõtte majanduslik olukord halvenes
 - d. firma likvideeriti, lõpetas tegevuse
 - e. hooaja töö lõppes, leping lõppes
 - f. koondamine ja struktuuri muudatused
2. Töötingimused ei olnud sobivad füüsiliselt, ettevõtte kolimise tõttu või sotsiaalsete pingete tõttu
- a. see töö ei sobinud füüsiliselt
 - b. firma kolis teise kohta
 - c. kollektiiviga pole rahul, teised töötajad ei sobinud
 - d. liiga raske töö
 - e. tervislikud põhjused
 - f. tööandja ei sobinud, tööandja käitumine oli vastumeelt
3. Muud erinevad põhjused:
- a. kuna kutsus tööohutuse komisjoni kohale, siis vallandati
 - b. läksin sõjaväkke
 - c. taganeti oma lubatustest
 - d. tegin tööd lohakalt

Uuesti töötuna registreerumise aeg

Töötukassa andmebaasi põhjal on palgatoetusega jaanuar 2008 kuni mai lõpp 2011 rakendunutest pärast palgatoetuse lõppu registreerinud ennast uuesti töötuna 26%. See tähendab, et valdav enamik palgatoetusega rakendunud töötutest (74%) ei ole ennast uuesti töötuna registreerinud. Suurem osa uuesti arvele pöördujatest tegi seda esimese 4 kuu jooksul pärast palgatoetuse perioodi lõppu (vt ka lisas Joonis 67).

Riskigruppi kuuluvate ja mittekuuluvate uuesti arvele võetud töötute osas ei ole erinevusi, kui vaadelda pärast palgatoetust uuesti töötuna arvele tagasituleku perioodi. Samuti ei ole suuri erinevusi haridustaseme ja uuesti töötuna arvele tuleku osas.

Täheldatav on sooline erinevus palgatoetusega töökohale püsima jäämises. Naised on 13 protsendi-punkti võrra tõenäolisemalt samal töökohal, kuhu nad rakendusid palgatoetusega võrreldes meestega.



Joonis 12. Töötamine samas ettevõttes, kuhu rakenduti palgatoetusega (joonte otspunktid näitavad hinnangu usalduspiire 95% tõenäosusega)

Allikas: Palgatoetusega rakendunute töötute küsitlus

Kuigi esmane hinnang palgatoetusega rakendumisele tundub olevat suhteliselt hea, ei saa tulemuslikkuse kohta ülaltoodud info põhjal midagi kindlat väita. Seda seetõttu, et ülaltoodud info põhjal ei ole võimalik eristada palgatoetuse meetme mõju muudest teguritest. Selleks viiakse läbi palgatoetust saanute tööhõive näitajate võrdlus sarnaste võrdlusgruppi kuuluvate meetmes mitteosalenute tööhõive näitajatega.

Palgatoetuse mõju hõives olemise tõenäosusele

Palgatoetuse eesmärgiks on aidata inimesi tagasi tööturule. Seega on selle meetme tõhususe esmaseks indikaatoriks see, kas need inimesed, kes on palgatoetust saanud, on võrrelduna nendega, kes seda ei saanud, paremini rakendunud ning kas rakendunutel on ka paremad töötingimused palga näol.

Üheks rakendumise mõõtmise võimaluseks on vaadata hõivatute osakaalu palgatoetust saanute hulgas mingi arv kuusid pärast palgatoetusesse sisenemist või sellest väljumist. Nii sisenemise kui väljumise kasutamine lähtepunktina omab oma eeliseid ja puudusi. Väljumine toetusest on intuiitiivselt kõige paremini mõistetav mõõtmise kohta – see on hetk, kus tööandja ei ole enam kohustatud meetmes osalenut tööl hoidma ning kui pärast seda on meetmes mitteosalenud töötute hõives olemise tõenäosus madalam, siis võiks sellest järeldada, et meetmest oli kasu. Sisenemise kasutamine võimaldab teisalt saada veidi „ausama“ tulemuse – inimestel, kes meetmes ei osale, on võimalik otsida tööd (sellel ajal, kui teised töötud osalevad meetmes). Kindlasti on mõne töötute otsingud ka edukad. Meetme lõpu järgi tulemuslikkust mõõtes võrreldakse aga meetmest väljunuid nende töötutega, kes selle hetkeni ei ole veel tööd leidnud. Seega jätame mõned edukad töötajad arvestusest välja. Meetme alguse järgi tehtava arvestuse miinuseks on samas see, et palgatoetuse saamise aeg on erinevatele inimestele erinev ning seetõttu on raske määrata head hetke pärast palgatoetuse algust, millal tulemusi mõõta.

Alustuseks vaadeldakse järgnevalt meetmes osalenute ja mitteosalenute hõives olemise tõenäosuseid 6 kuud ja 12 kuud pärast tööandja kohustuse lõppemist meetmes osalenut töötajate

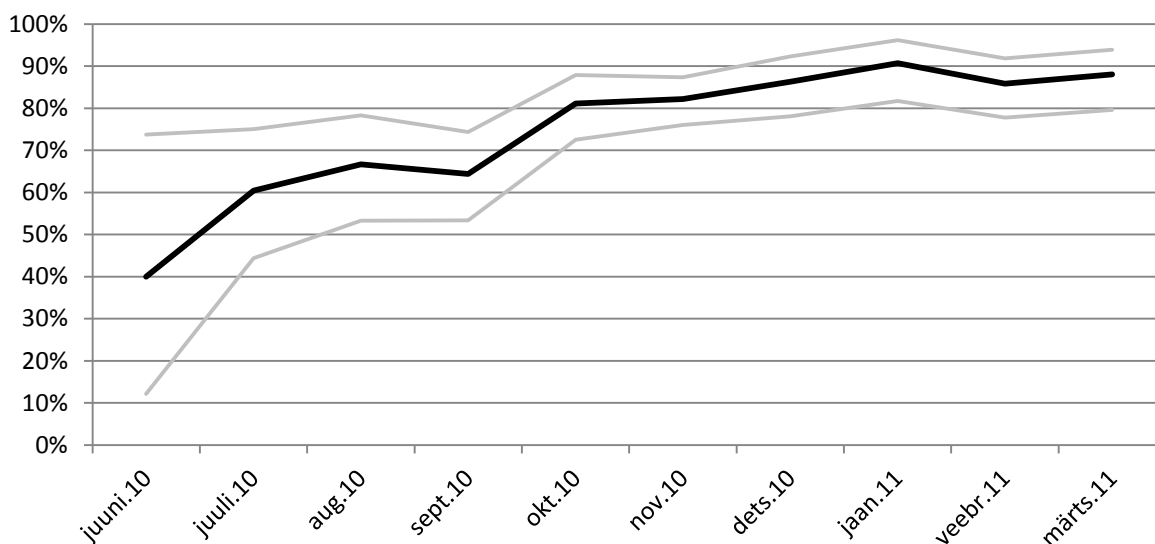
tööl hoida. Palgatoetuse alguse järgi tehtavaid arvutusi kasutatakse majanduslike efektiivsuse ja jätkusuutlikkuse peatükkides.

Hindajate kasutada olevad andmed võimaldasid jälgida nende inimeste käekäiku tööturul, kes väljusid palgatoetuse meetmest vahemikus juuni 2010 – aprill 2011. Uuringu metoodikas kirjeldatud piirangute tõttu oli võimalik vaadata vaid teatud osa meetmest väljunutest. Analüüsi aluseks olevate meetmest väljunute jaotust vt Tabel 7, lk 33.

Mõningates kuudes (alguses ja lõpus) on vähe vaatluseid. See on tingitud sellest, et valim oli piiritletud kindlasse ajavahemikku jäänud palgatoetuse alguse kuudega. Palgatoetust saanute vaatluste vähesuse tõttu otsustati 2011. aasta aprilli vaatlused analüüsist välja jätta – 3 inimese pealt hõive osalemise tõenäosuse arvutamine tekitab olulisi vigu juba tulenevalt sellest, et hõives olemise tõenäosus saab sellisel juhul väga suurte astmetega (0, 33%, 66%, 100%).

Algatuseks on esitatud hõives olemise tõenäosuste lihtsad võrdlused, kus meetmes osalenuid võrreldakse mitteosalenutega ning võrdlusgruppi sattumise ainukeseks kriteeriumiks on see, et meetmest väljumise hetkel peab kontrollgruppi kuuluv inimene olema töötu.

Alljärgnev joonis (vt Joonis 13) näitab, et meetmest väljumise kuude lõikes on meetmes osalenute hilisem hõives olemise tõenäosus erinev, olles vaatlusalusel perioodil ajas kasvav. Kui vaatlusaluse perioodi alguses meetmest väljunutele jäävad hõivemäärad alla 70%, siis perioodi meetmest väljunud on ka kuus kuud hiljem hõivatud ligi 90% tõenäosusega. Jooniselt paistab silma, et esimeste kuude hinnangute usalduspiirid on suhteliselt laiad. See on tingitud sellest, et nendel kuudel väljus meetmest oluliselt vähem inimesi kui perioodi lõpus.

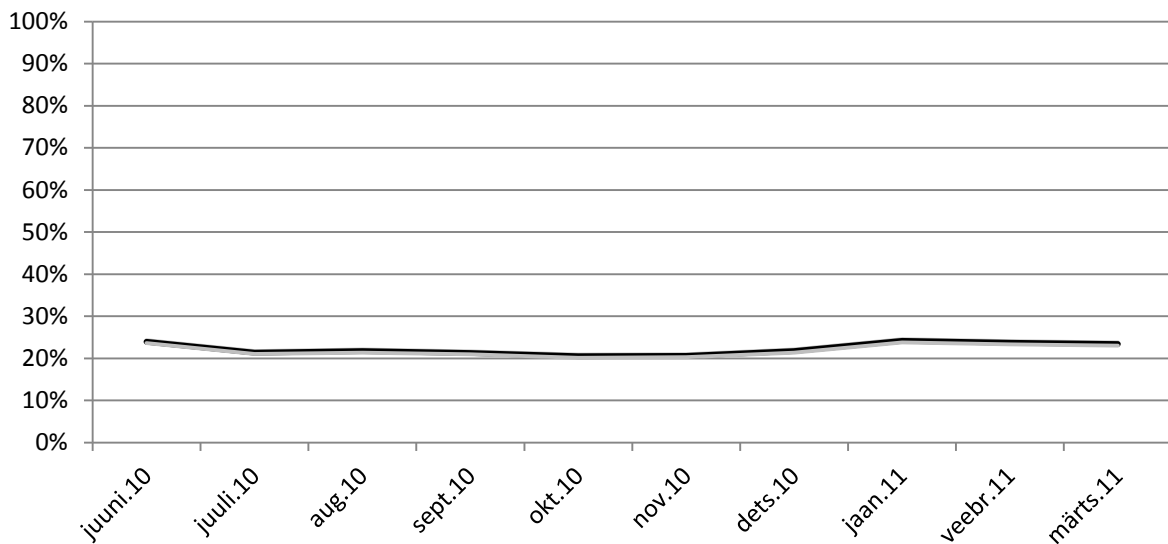


Joonis 13. Palgatoetuses osalenute hõives olemise tõenäosus 6 kuud pärast meetmest väljumist, meetmest väljumise kuu järgi (ilma sobitamata andmed) ning 95% usalduspiirid

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Hilisematel kuudel meetmest väljunute suurema hõives olemise tõenäosuse taga võib olla tööturu üldise olukorra märkimisväärne paranemine (15-74-aastaste hõivemäär kasvas selle perioodil 54% 2010. aasta teises kvartalis 57.4% 2011. aasta esimeses kvartalis)³⁴, mis peaks andma head eeldused hõives püsimiseks. Ka kuus kuud hiljem olid Eesti tööturul pigem kiired hõive kasvu ajad (hõive määr tõusu 2011. aasta III kvartaliks ca 61%)³⁵. Parem tööturu olukord võiks mõjuda positiivselt ka meetmest osalenute hõivemäärale.

Samas on huvitav, et sellised arengud ei kajastu kontrollgrupi tööhõive määrasid kirjeldavad graafikul (vt Joonis 14). Kontrollgrupiks on need inimesed, kes vaatlusalustel kuudel olid töötud ning nende hõives olemise tõenäosust vaadatakse samuti kuue kuulise viitajaga. Nagu alljärgnevalt jooniselt näha, ei paista tööturu üldine olukord kontrollgrupi rakendumise tõenäosusele olulist mõju avaldavat – kogu perioodi jooksul püsib kontrollgrupi rakendus enam-vähem sarnasel tasemel kõikides 20-25% vahel. Kontrollgrupi hõivemäärade hinnangute standardhälbed on oluliselt väiksemad, sest kontrollgruppi kuuluvate inimeste arv on oluliselt suurem.



Joonis 14. Palgatoetuses osalenute kontrollgrupi hõives olemise tõenäosus 6 kuud pärast meetmest väljumist, meetmest väljumise kuu järgi (ilm sobitamata andmed) ning 95% usalduspiirid

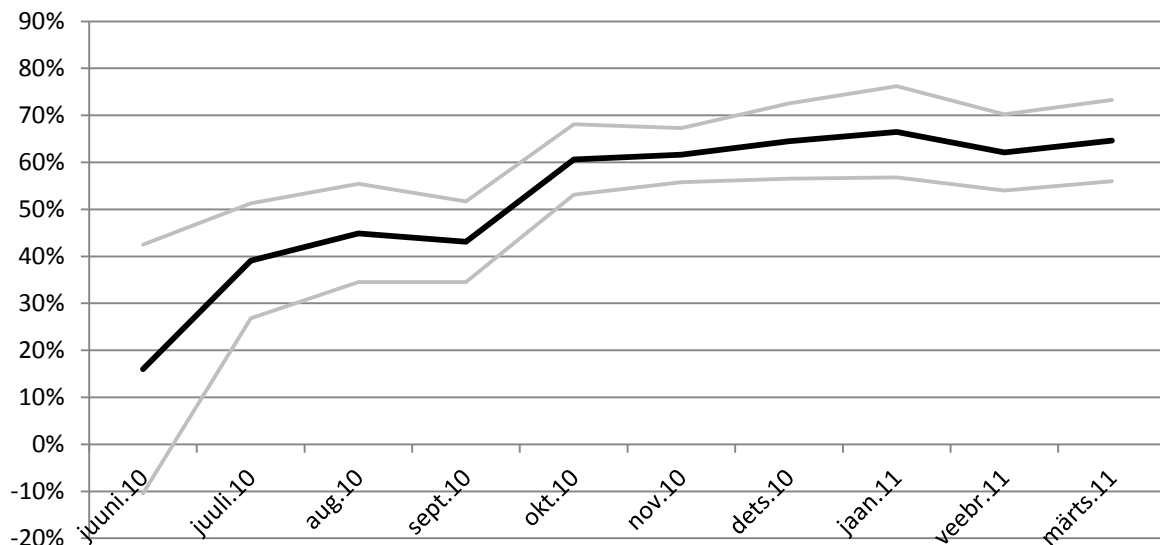
Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Juba kahel eelmisel graafikul toodud andmetest paistab, et meetmes osalenute hõive määrad on kuus kuud pärast hõivest väljumist oluliselt suuremad kui kontrollgrupil. Joonis 15 esitab need andmed kombineerituna ühel graafikul. Valdaval osal vaatlusalustest kuudest erineb meetmes osalenute hõives olemise tõenäosus kontrollgrupist olulisel määral. Nii on perioodil juuli 2010 - september 2010 palgatoetusest väljunutel kuus kuud hiljem ca 40% suurem tõenäosus olla hõivatud kui kontrollgrupil. 2010. aasta lõpus ja 2011. aasta alguses väljunute jaoks on erinevused veelgi suuremad, kõikides ca 60 ja 67% vahel. Ainuke kuu, kus meetme efekt ei erine tooraandmete baasil statistiliselt oluliselt nullist, on 2010. aasta juuni, kuid ka siin on põhjuseks eeskätt vähene vaatluste arv (kasutatud andmestikus väljus palgatoetusest juunis 2010 vaid 10 inimest).

³⁴ Eesti Statistikaamet.

³⁵ Eesti Statistikaamet.

Põhjuseid, miks kontrollgrupi hõive määrad on vaatlusaluste kuude lõikes stabiilsed samal ajal, kui meetmes osalenutel need kasvavad, võib olla mitmeid, alates sellest, et palgatoetus on tõhus meede hõives olemise tõenäosuse tõstmiseks, kuni selleni, et kasutatav lihtne kontrollgrupp ja meetmes osalenud ei ole teineteisega otseselt võrreldavad (erinevad sotsiaal-demograafiliste tunnuste lõikes).



Joonis 15. Palgatoetuses osalenute ja kontrollgrupi hõives osalemise tõenäosuste vahe 6 kuud pärast meetmest väljumist, meetmest väljumise kuu järgi (sobitamata andmed) ning 95% usalduspiirid

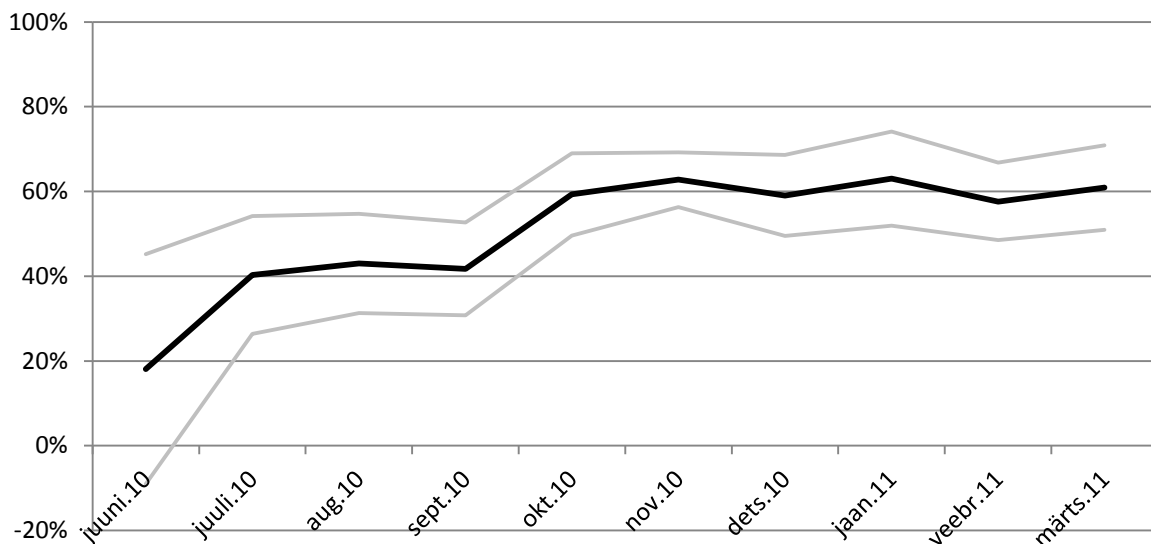
Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Palgatoetust saanute hulgas on kontrollgrupiga võrreldes mõnevõrra rohkem inimesi vanuses 25-50 eluaastat (vt Tabel 69, erinevusi on ka geograafilises paiknemises (Harjumaa elanike ja linnas elavate inimeste osakaal on palgatoetust saanute puhul oluliselt suurem). Samuti on palgatoetust saanute töötuse periood olnud keskmiselt veidi lühem (ca 3 kuu võrra) ning nende viimase töökoha palga mediaan peaaegu 20% kõrgem kui kontrollgrupil. Eelpool kirjeldatud erinevused võiksid viidata sellele, et palgatoetust saanud kuuluvad sotsiaal-demograafiliste tunnuste osas gruppidesse, kellel on niikuinii veidi suurem tõenäosus kiiremini rakenduda. Kontrollgrupi „kasuks“ räägib ainult mõnevõrra suurem meeste osakaal.

Kokkuvõttes on ilmne, et palgatoetust saanute ja mittesaanute grupid on küllaltki erinevad ning adekvaatsete tulemuste saamiseks tuleks neid erinevusi arvesse võtta. Seega on vaja paremat kontrollgruppi kui lihtsalt inimesed, kes olid palgatoetusest väljumise ajal töötud. Sellise kontrollgrupi loomiseks kasutati sobitamise meetodit (selle olemust lahatakse pikemalt peatükis 1 Metoodika), mille kohaselt püütakse igale meetmes osalenule leida vähemalt üks sarnaste sotsiaal-demograafiliste tunnustega võrdlusrühma liige. Kuna antud analüüsi kontekstis on sobitamine meetodiliselt oluliselt korrektsem sobitamata andmete kasutamisest, siis edaspidi esitatakse palgatoetust saanute ja kontrollgrupi võrdlusi ainult sobitatud andmetele tuginedes.

Joonis 16 esitab hõivemäärade erinevuse palgatoetust saanute ja kontrollgrupi vahel, tuginedes sobitatud andmetele. Nagu näha, on valdaval osal kuudest palgatoetusel jätkuvalt nullist statistiliselt oluliselt erinev mõju hõives olemise tõenäosusele. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi vahelised erinevused vähenevad küll veidi viimastel kuudel, kuid kokkuvõttes ei muuda ka paremini konstrueeritud kontrollgrupi kasutamine oluliselt pilti.

Kui kaaluda perioodil juuni 2010 – märts 2011 palgatoetuses osalenute ja kontrollgrupi hõivemäärade erinevused kokku üheks näitajaks (kasutades kaaludena palgatoetuses osalenute arvu), siis **saadakse** tulemuseks, et kuus kuud pärast palgatoetuse lõppu on palgatoetuses osalenute hõives olemise tõenäosus kontrollgrupist keskmiselt ca **56%-punkti suurem**.³⁶



Joonis 16. Palgatoetuses osalenute ja kontrollgrupi hõives osalemise tõenäosuste vahe 6 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid, meetmest väljumise kuu järgi (sobitatud andmed)

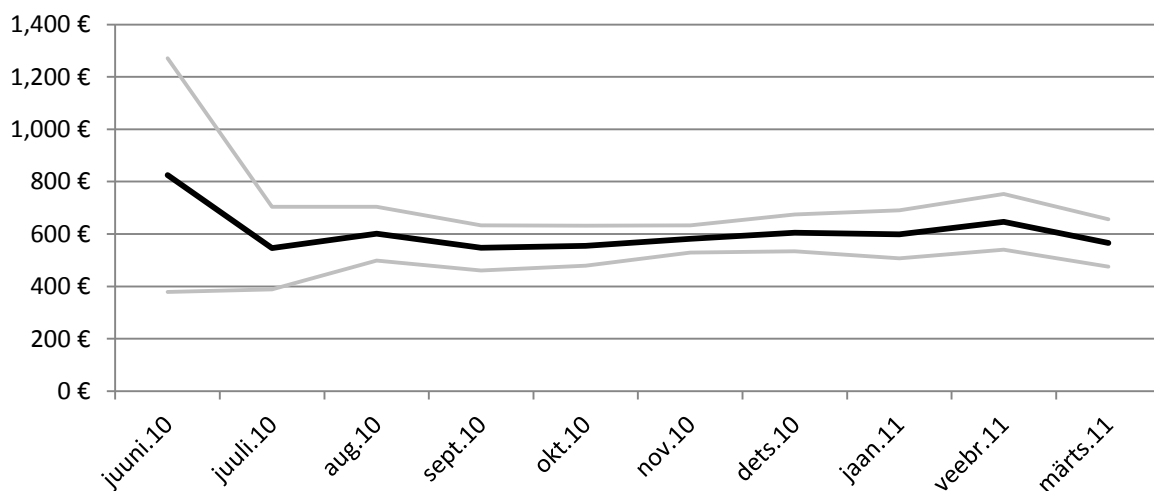
Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Kui eeldada, et sobitamise aluseks olnud näitajad püüavad kinni kõik olulisemad tegurid, mis mõjutavad inimese edukust töö otsimisel, siis võiks siit järeldada, et palgatoetus on küllaltki tõhus vahend hõivesse liikumise tõenäosuse suurendamiseks.

Palgatoetuse mõju töötasu suurusle

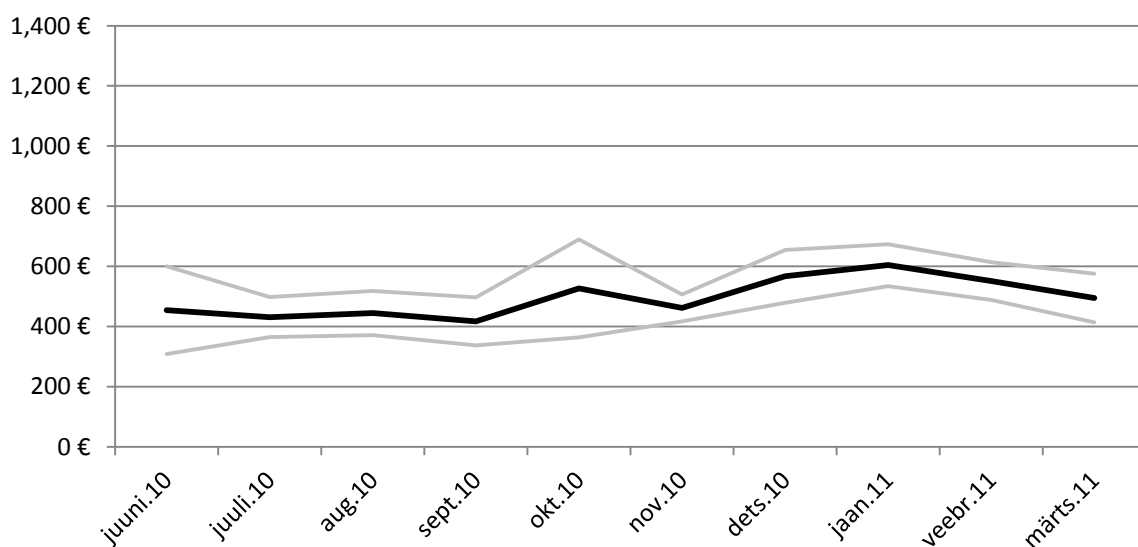
Töökoha leidmine on vaieldamatult oluline, kuid lisaks sellele võib meetme efektiivsust mõõta ka läbi selle, kas palgatoetuse abil leitakse paremaid töökohti. Töökoha headuse kirjeldamiseks on mitmeid võimalusi, käesolevas uurimises vaatame vaid ühte hästi mõõdetavat parameetrit – **töötasu**.

³⁶ Selle näitaja standardviga on 1,6%, hõivemäärade erinevus kontrollgrupi ja palgatoetust saanute vahel on statistiliselt oluliselt erinev nullist, 95% tõenäosusega jääb see 59% ja 53% vahele.



Joonis 17. Palgatoetuses osalenute brutotöötasu palgatoetuses väljumise kuu järgi, 2011. aasta detsembri hindades ning 95% usalduspiirid, kuus kuud pärast meetmest väljumist

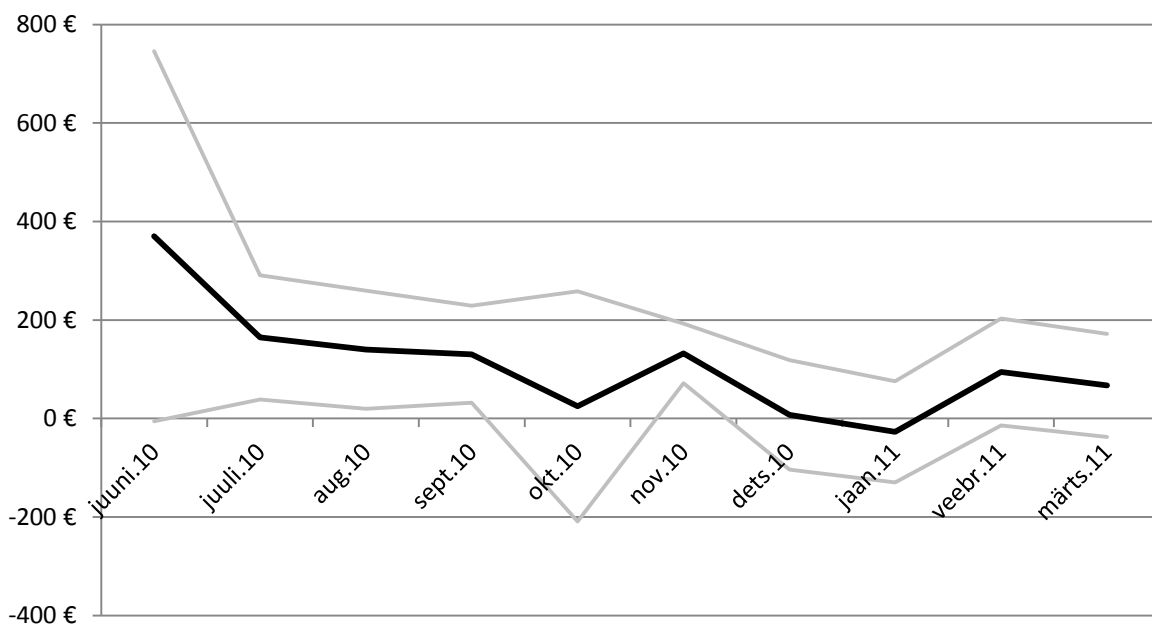
Allikad: Töötukassa, autorite arvutused



Joonis 18. Sobitatud kontrollgrupi brutotöötasu vaatlusaluse kuu lõikes, 2011. aasta detsembri hindades ning 95% usalduspiirid, kuus kuud hiljem

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Palgatoetust saanute brutotöötasu jääb kuus kuud pärast vaatlusaluse perioodi lõppu ca 600€ juurde kuus. Nendel töötutel, kes olid palgatoetust saanute meetmest väljumise hetkel töötud, kuid kelle õnnestus järgneva kuu jooksul töö leida, oli keskmine sissetulek mõnevõrra väiksem, kõikides kuust kuusse ca 480 ja 570€ vahel. Oluline on siinkohal jälle meelde tuletada, et lihtsustatud kontrollgrupi ja meetmes osalenute grupi vahel võib olla süstemaatilisi erinevusi, mida tuleks arvesse võtta.



Joonis 19. Sobitatud kontrollgrupi ja palgatoetust saanute brutosissetulekute vahe, 2011. aasta detsembri hindades ning 95% usalduspiirid, kuus kuud pärast meetmest väljumist

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Kui vaadata aga sobitamise meetodil koostatud kontrollgrupi ja palgatoetust saanute sissetulekute erinevusi, siis tuleb tunnistada, et valdaval osas vaatlusalustest kuudest on palgatoetust saanute brutotöötasu küll kontrollgrupist veidi suurem, kuid see vahe ei ole valdavalt statistiliselt nullist erinev. Kui eelpool kirjeldatud erinevused kokku kaaluda, siis on palgatoetust saanud inimeste sissetulekud 6 kuud pärast meetme lõppu sobitatud kontrollgrupi omadest **ca 77€ võrra suuremad**.³⁷

Ülaltoodud arvutused on tehtud perioodi kohta, mil kehtisid lihtsustatud tingimused palgatoetusele kvalifitseerumiseks (lühem nõutud teenusele saamisele eelneva töötuse periood). Valim, mida kasutati, sisaldas nii inimesi, kes ka tavakorra tingimustes oleksid palgatoetuse jaoks kvalifitseerunud, kui inimesi, kes kvalifitseerusid tänu lihtsustatud tingimustele. Arvutused tehti eraldi läbi ka grupi kohta, kes oleksid palgatoetusele kvalifitseerunud ka tavakorra tingimustes (tulemused on esitatud Lisas). Tulemused näitavad, et nimetatud grupi ning kogu valimi vahelised erinevused palgatoetuse tõhususes ei ole statistiliselt olulised.

Kokkuvõte

Tööandjate hinnangutest paistab, et üldjuhul on nad palgatoetuse kui meetmega rahul. Valdavalt on palgatoetuse kaudu värvatud tööjõud tööandja ootustele vastav. Esines ka olukordi, kus töötaja ei vastanud tööandja ootustele ning siin võiks kaaluda erinevate meetmete (vastavalt vajadusele nt koolitus, tööharjutus vm) kombineerimist palgatoetusega (eriti väga pikka aega töötanud inimeste puhul).

³⁷ See näitaja on statistiliselt oluliselt nullist erinev, ning 95% tõenäosusega jääb ta vahemikku 118€ ja 33€. Kogu perioodi kaalutud keskmine erinevus palkades tuleb statistiliselt nullist erinev osaliselt ka selle tõttu, et kuiste vaatluste arv on väike, kuid kogu perioodi oma piisavalt suur, et usalduspiire veidi kitsamaks muuta. Sellele vaatamata on see näitaja väga varieeruv ja väga oluliseks palgatoetuse mõju palga summale siiski lugeda ei saa.

Ka töötajad on üldjoontes meetmega rahul, kuigi toodi välja ka probleeme. Kõige silmatorkavamaks murekohaks oli see, et tööandja ei täida oma seadusest tulenevaid kohustusi (ei maksa palka välja või maksab osaliselt ümbrikupalka). Siin oleks tõenäoliselt otstarbekas kaaluda mõne teistsuguse toetuse väljamakse aluse kasutamist (nt reaalne deklareeritud töötasu).

Kvantitatiivsetest tõhususe näitajatest rääkides tuleb tõdeda, et tulemused on igati positiivsed. Kui võrrelda palgatoetuse lõpetanute hõives olemise tõenäosust 6 kuud pärast meetmest väljumist, siis ületab see kontrollgrupi (sarnaste sotsiaaldemograafiliste tunnustega, kuid teenust mittesaanud inimeste) hõives olemise tõenäosusi keskmiselt **56%-punkti** võrra.

Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi erinevused brutotöötasu (võrreldi neid, kes töötavad) ei olnud nii ilmsed ning sõltuvalt sellest, millisel kuul palgatoetusest väljunuid vaadata, võib see olla nii positiivne kui nullist statistiliselt eristamatu. Kui üle erinevate palgatoetuse lõpuperioodide tulemuse kokku kaaluda, siis on näha, et palgatoetust saanute keskmine brutotöötasu on ca **77€** võrra kontrollgrupist suurem.

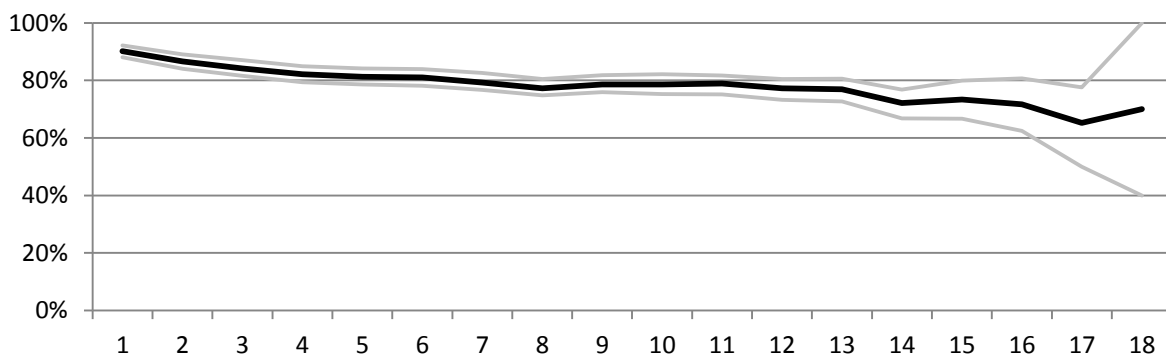
2.3.4 Jätkusuutlikkus (*sustainability*)

Palgatoetuse lõpu järgi

Palgatoetuse mõju jätkusuutlikkuse hindamiseks on oluline vaadata, kuidas see ajas muutub. Siiani on vaadatud seda, kuidas erinevatel kuudel palgatoetusest väljunutel läheb tööturul 6 kuud pärast meetmest väljumist. Muutes seda raamistikku veidi, vaadatakse järgnevalt, kuidas läheb perioodil juuni 2010 – märts 2011 palgatoetuses väljunutel keskmiselt 1-18 kuud pärast meetmest väljumist. Perioodi pikkus (18 kuud) on eeskätt määratletud EMTAsse tehtud päringu ajahetkega, mis võimaldas inimesi vaadelda kuni detsembrini 2011.

Loomulikult ei ole võimalik vaadelda kõigil kuudel palgatoetusest väljunute (ja nende kontrollgrupi) käekäiku 18 kuu jooksul, alljärgnevad arvutused on tehtud nii, et keskmiste arvutamisel on arvesse võetud vaid need kuud, mille kohta on vaatlusi (nt 18 kuu keskväärtus põhineb tegelikult ainult ühe väikese grupi meetmest väljunute andmetele – need, kes väljusid juunis 2010 – ning seetõttu on ka hinnangute usalduspiirid laiad).

Alljärgnevad joonised toovad ära hõives olemise tõenäosuse nii palgatoetust saanutele kui sobitatud kontrollgrupile ning esitavad ka nende hõivemäärade vahe.

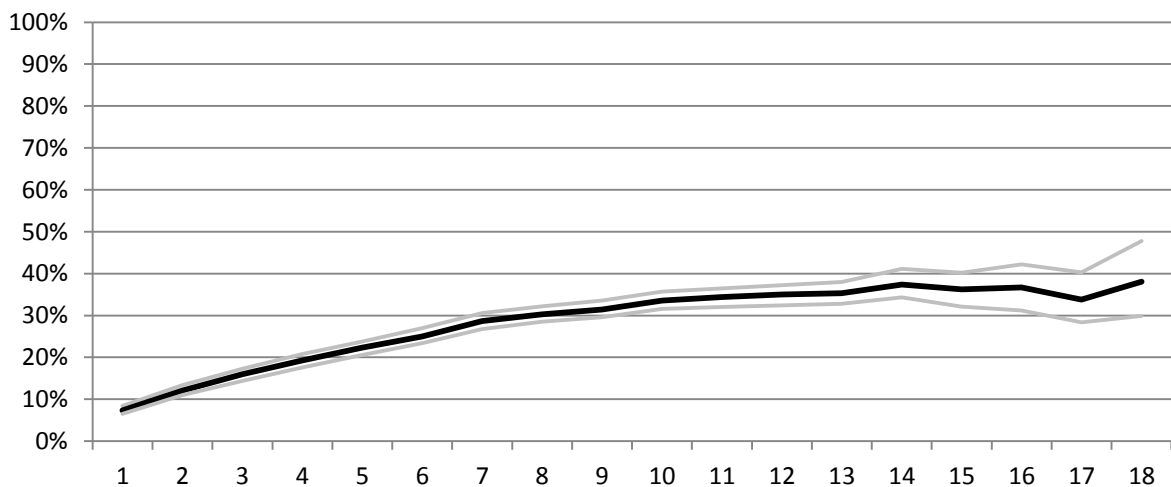


Joonis 20. Palgatoetust saanute hõives olemise tõenäosus 1-18 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

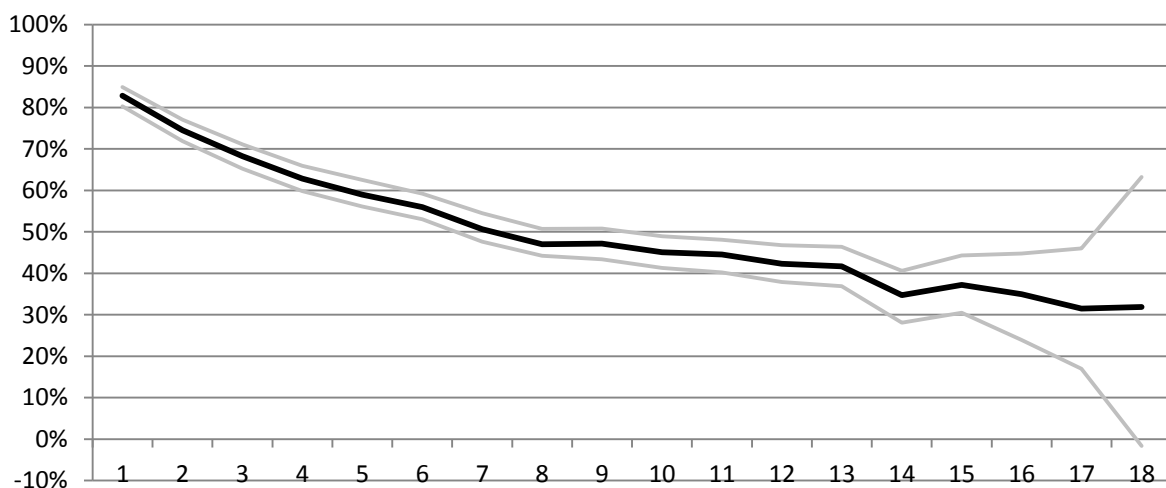
Esmalt võib täheldada, et hõivemäär palgatoetust saanutel on 1 kuu pärast meetme lõppu ca 90%, mis on väga kõrge. Põhjused võivad siin olla ka tehnilised – palgatoetuse lõpu kui ka alguse kuu mõõtmisel esineb andmestikus teatav lõtk (ei ole päris kindel, kui hästi ühilduvad kasutatud andmestikus lepingu lõpp ja nt viimased väljamaksed, mis võivad kanduda ka kuusse pärast lepingu lõppemist). Kuna kasutatud andmestikus loetakse inimene hõivatuks, kui tema eest on konkreetses kuus deklareeritud sotsiaalmaksu, siis tähendaks see seda, et inimene kajastub kuul pärast palgatoetuse lõppu veel hõivatuna). Seega peegeldab hõives olemise tõenäosust paremini pigem teine või kolmas kuu pärast meetmest väljumist (selleks ajaks langeb hõives olemise tõenäosus palgatoetust saanutel ca 84%-ni). Üldiselt tuleb siiski tunnistada, et ka edasistel kuudel on hõives olemise tõenäosus palgatoetuses osalenutel väga kõrge, langedes üle perioodi eelpool mainitud 90% 1. kuul, 70% 18 kuud hiljem. Usalduspiiride laienemine perioodi lõpus on tingitud vaaduste arvu vähenemisest.

Kontrollgrupi puhul on märgata sootuks teistsugust dünaamikat. Oodatult on kontrollgrupi hõives osalemise tõenäosus kuu pärast vaatlusaluse perioodi lõppu madal (ca 7%). See on tingitud eeskätt võrdlusgruppi kuulumise kriteeriumist, mille kohaselt peab kontrollgrupi liige olema töötu samal ajal kui palgatoetust saanu palgatoetuse leping lõppeb. Oleks ebarealistlik loota, et ühe kuuga leiab tööd olulisel suuremal hulgal inimesi. Samas on selgelt näha, et kontrollgrupi liikmete hõives olemise tõenäosus kasvab ajas oluliselt, ulatudes 18 kuu pärast ca 38%-ni.



Joonis 21. Kontrollgrupi hõives olemise tõenäosus 1-18 kuud pärast vaatlusaluse perioodi lõppu ning 95% usalduspiirid

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

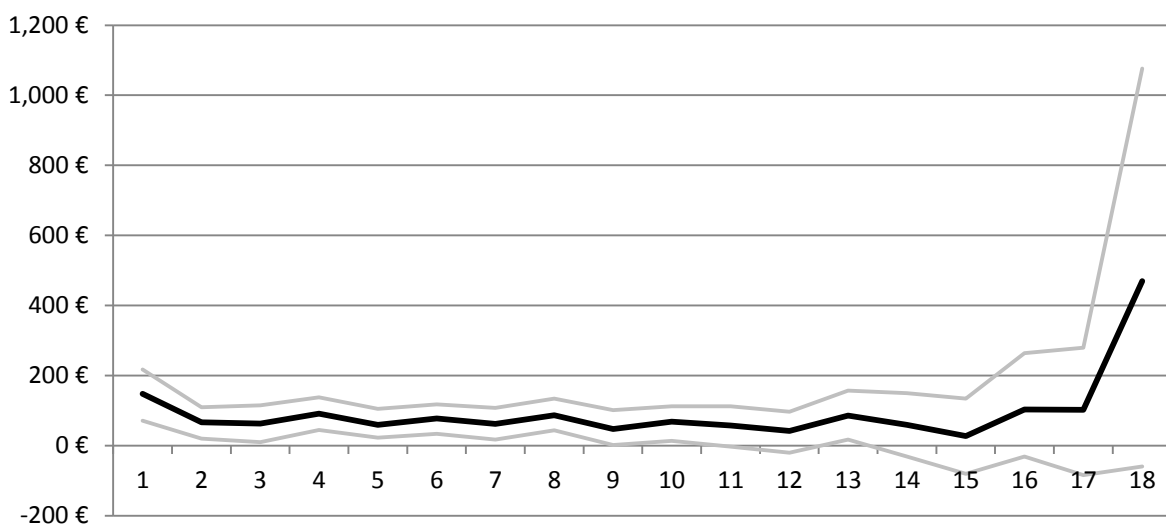


Joonis 22. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus 1-18 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Kui panna kontrollgrupi ja palgatoetust saanute hõivemäärade arengute võrdluse joonisele, siis on näha, et palgatoetust saanute hõives olemise tõenäosuse eelis kahaneb ajas oluliselt, jõudes ca 83% protsendipunktilt ca 32% protsendipunkti 18 kuud pärast meetmest väljumist.

Vahekokkuvõttena võib öelda, et senine analüüs näitab, et palgatoetuses osalenute hõives olemise tõenäosused on oluliselt kõrgemad kui kontrollgrupi ning mõju on küll ajas langev, kuid seda küllaltki aeglasel tempos – ka 18 kuud hiljem on palgatoetust saanute hõive määr pea 32%-punkti kõrgem kui kontrollgrupil.



Joonis 23. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi brutotöötasu võrdlus 1-18 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

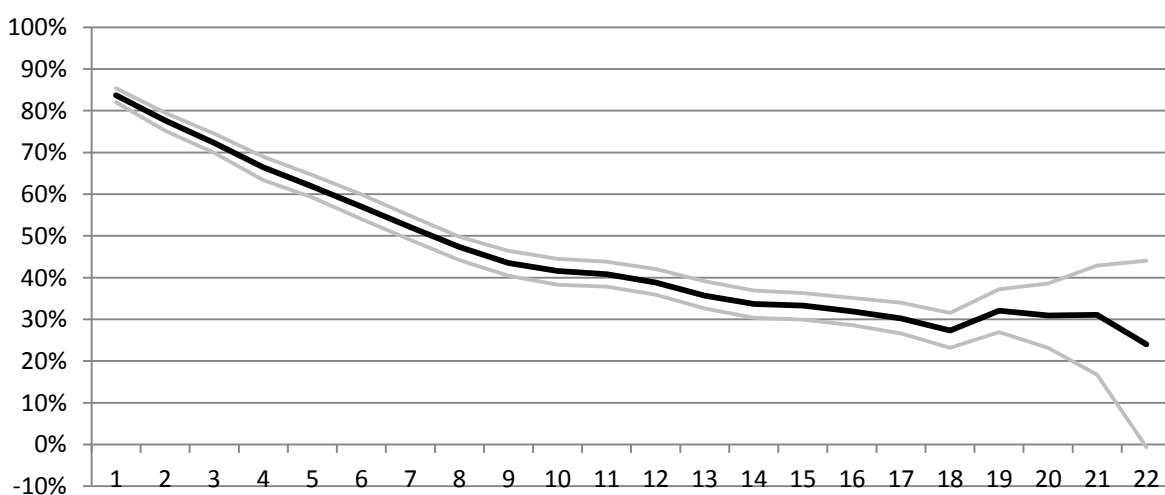
Kui vaadata palgatoetust saanute ja kontrollgrupi brutotöötasude erinevusi, siis ilmneb, et esimesel 10 kuul on töötasude erinevus statistiliselt nullist erinev ning ulatub keskmiselt ca 73 euronit kuus. Sealt edasi valdavalt statistiliselt olulist erinevust tuvastada ei õnnestu. Ühtlasi tuleb märkida, et alumine usalduspiir jääb ka esimesel 10 kuul väga nulli lähedale, mis näitab, et erinevused palgatoetust saanute ja kontrollgrupi vahel on brutosissetulekust rääkides küllaltki tagasihoidlikud.

Eelpool kirjeldatud analüüs (eeskätt hõivemäärade osas) tekitab siiski mõningaid küsimusi. Neist olulisim on tõenäoliselt see, kui mõistlik on võrrelda vahetult palgatoetusega hõivatuid, kelle töö hoidmise kohustus on küll lõppenud, kuid kes sellele vaatamata on loonud selge kontakti tööandjaga ning kes ka käesoleva analüüsi kohaselt suure tõenäosusega jätkavad hõives sama tööandja juures, inimestega, kes veel kuu aega tagasi olid kindlalt töötud. Ehk oleks mõistlikum vaadata hõives olemise tõenäosuseid alates palgatoetusesse sisenemisest? See võimaldaks arvesse võtta palgatoetust mittesaavate inimeste tööotsinguid selle ajal, kui meetmes osalejad saavad palgatoetust. Eeskätt on huvipakkuv aga see, kas hõives olemise tõenäosuste vahe perioodi lõpus (kui alustada palgatoetuse alguses, siis **saab** vaadata 22 kuud) kujuneb väiksemaks kui palgatoetuse lõpu järgi arvutatuna. Kui jah, siis tuleks mõju ajas püsivuse osas järeldusi mõnevõrra korrigeerida.

Palgatoetuse alguse järgi

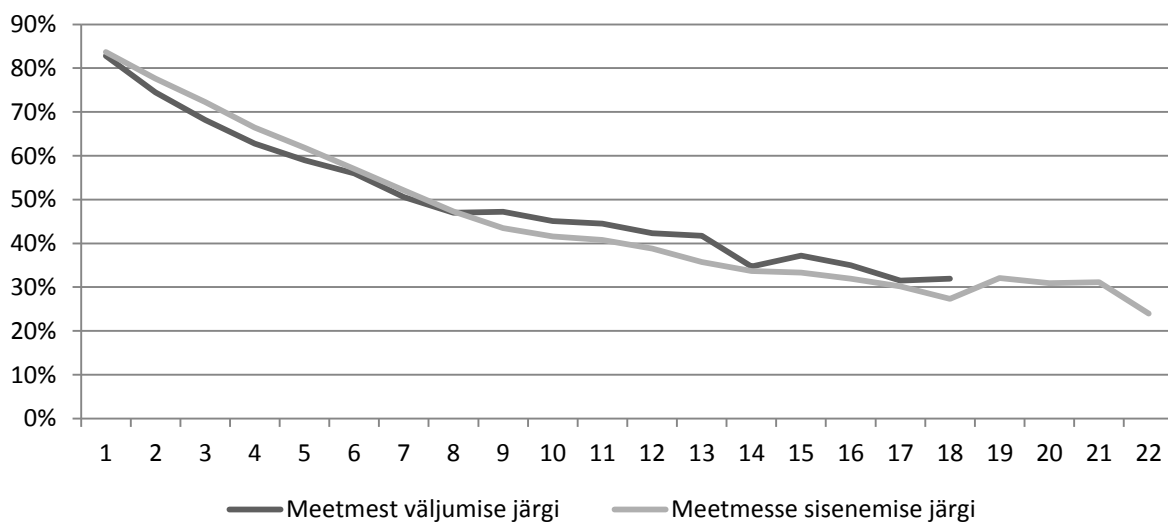
Alljärgneval joonisel on kujutatud kontrollgrupi ja palgatoetust saanute hõives olemise tõenäosuste erinevus arvestatuna **palgatoetuse algusest**.

Esimesena võib täheldada, et andmete analüüsimine palgatoetusesse sisenemise järgi eriti olulisi muutusi tulemustes kaasa ei too. Kui kõrvutada hõives olemise tõenäosusi palgatoetuste saanutele ja mittesaanutele (vt Joonis 24), siis näeme, et esialgu on palgatoetuse alguse järgi leitud hinnangud veidi kõrgemad (mis on ka oodatav), alates 8-9 kuust (mis ajaks enamik palgatoetuse lepinguid peaks olema lõppenud) on hõives olemise tõenäosuste erinevus suurem pigem lõpu järgi arvutatud näitajatest. Sellised tulemused kinnitavad osaliselt meie arvamust sellest, et palgatoetuse alguse järgi leitud näitajad on konservatiivsemad. Samas – joonisel ei ole küll toodud usalduspiire, kuid kui neid arvesse võtta, siis ei ole erinevused olulised.



Joonis 24. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus 1-22 kuud pärast meetmesse sisenemist ning 95% usalduspiirid

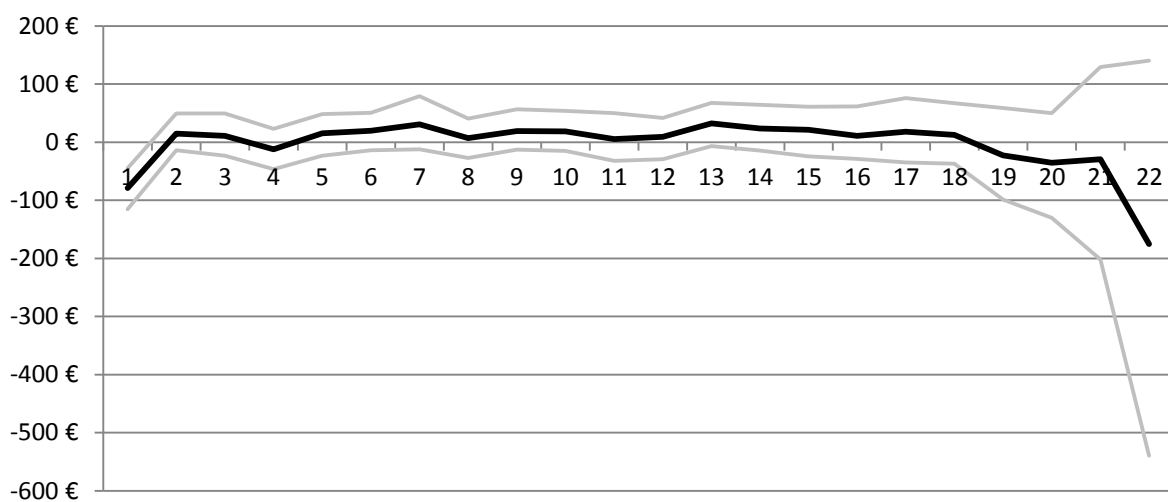
Allikad: Töötukassa, autorite arvutused



Joonis 25. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus nii toetusesse sisenemise kui väljumise aegade järgi (kuud pärast sisenemist/väljumist)

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Brutosissetulekute osas on samas märgata siiski mõningaid erinevusi — palgatoetuse alguse järgi sobitatud kontrollgrupi ja palgatoetust saanute võrdlusest ei ilmne nende gruppide vahel statistiliselt olulisi palgaerinevusi.



Joonis 26. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi brutosissetulekute võrdlus 1-22 kuud pärast meetmesse sisenemist ning 95% usalduspiirid

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Kokkuvõte

Hõivemäärade osas võib alapeatükki kokku võttes tulla tagasi esialgse järelduse juurde, mille kohaselt on palgatoetust saanute tõenäosus olla hõives kõrgem kui sarnastel toetust mittedaanutel ning väita,

et need erinevused on ajas küll langevad, kuid jäävad toetusest väljumise hetkest vaadatuna rohkem kui pooleteiseks aastaks kontrollgrupist oluliselt kõrgemateks, **vähenedes 77 protsendipunktilt perioodi alguses ca 32 protsendini poolteist aastat hiljem.**

Hinnangud erinevustele palkade osas erinevad mõnevõrra sellest, kas kontrollgrupp koostatakse meetmesse sisenemise või seal väljumise hetke järgi, palgatoetuse lõpu järgi hinnates on esimesel 10 kuul täheldada nullist statistiliselt olulisel erinevaid erisusi (keskmiselt teenivad palgatoetust saanud ca 73€ rohkem), meetme alguse järgi hinnates ei ole võimalik statistiliselt nullist oluliselt erinevaid erinevusi tuvastada.

2.3.5 Majanduslik efektiivsus (*efficiency*)

Subjektiivsed hinnangud

Töötute küsitlusest viidati mõningatele juhtudele, mida võiks lugeda ilmselt palgatoetuse väärkasutusteks, mis ei ole kooskõlas palgatoetuse meetme eesmärkidega ning mis võib viidata sellele, et ressursse ei kasutata efektiivselt. Viited leidusid järgmistele probleemidele:

1. Palgatoetusega töötaja võetakse tööle ning palgatoetuse lõppedes lastakse ta lahti, mitte ei hoita pikemalt tööl. („*minimaalne töötasu ja hoitakse inimesi nii kaua palgal kui saavad palgatoetust*“)
2. Halvemal juhul võetakse seejärel uus töötaja palgatoetusega („*toetusega saab tööle ainult palgatoetusega lepingu ajaks, kui see möödab, lastakse töölt lahti ja võetakse uus inimene tööle*“)

Palgatoetust kasutanud tööandjate intervjuudest selgus, et oli olukordi, kus:

1. loodi **uus püsiv töökoht** ning võeti selle tarbeks tööle uus inimene, mis on töötasu seisukohast parim võimalus pikaajalist tööd saada ning ühiskonna seisukohast on loodud ka uus töökoht.
2. Oli ka juhtumeid, kus töötasu võeti tööle **olemasolevale täitmata töökohale**, mis on samuti kooskõlas palgatoetuse meetme filosoofiaga, kus antakse tööturul halvemas seisus olevale töötajale võimalus tööturule integreerumiseks.
3. Samas oli juhtumeid, kus palgatoetusega töötaja võeti tööle **olemasolevale täitmata töökohale pärast personali vähendamist**. See viitab selgele väljatõrjumise efektile, kus olemasolevat tööjõudu asendatakse riiklikult toetatud odavama tööjõuga. Antud juhul võib vähemalt toimida see, et tööturul halvemas seisus olev tööjõud integreeritakse tööturule.

Enamik ettevõtetest maksis palgatoetusega töötajatele tasu vastavalt ettevõttesisesele palgapoliitikale/ palgaastmestikule ning tasu maksti võrdsetel alustel teiste ettevõtte töötajatega. Oli aga ka olukordi, kus tasu maksti palgatoetusega töötajatele vaid miinimumpalga ulatuses. Mitmes ettevõttes maksti töötajatele tasu tunnitasu/ tükitöö alusel, kuna normeeritud tööd ei saanud rakendada töö sisust tulenevalt (töö muutus iga päev).

Samuti selgus intervjuudest, et enamikes ettevõtetes palgatoetusega töötajate töötasu Töötukassaga sõlmitud lepingu perioodi jooksul kas ei muutunud või suurenes pärast katseaega.

„Töötasu ei muutunud enne katseaega. Väljaõppeperiood on ettevõttes 6 kuud (võrdne palgatoetuse maksmise perioodiga) ja peale seda muudeti tulemustasu summat (baastasu jäi samaks).“

„Ettevõttes on katseaeg 4 kuud, seejärel hinnatakse töötajate oskusi ning omistatakse isiklik kategooria ning vastavalt sellele suureneb ka palk pärast katseaega.“

Kuid esines ka juhtum, kus ettevõtte vähendas töötaja töötasu pärast Töötukassaga sõlmitud lepingu perioodi.

„Lepingu ajal tasu ei muutnud. Tasu muutus peale Töötukassaga sõlmitud lepingu lõppu ühel korral. Palgatoetusega on lihtsam maksta suuremat töötasu, tasu vähenes pärast Töötukassaga sõlmitud lepingu lõppu.“

Töötukassa ekspertide sõnul on väärkasutuste vältimiseks seatud selged kriteeriumid varasema töötuse pikkuse kohta ning lisareeglid nt sellele, et juhatuse liikmetele ei saa palgatoetust taotleda, kuid siiski on leidunud väärkasutusi ka selles vallas:

„Abielupaar, kes mõlemad on olnud töötud juhatuse liikmed, kellest üks on juhatusest maha võetud, siis on tööpraktika raames rakendunud ja siis veel palgatoetusega tööle rakendunud.“ (TK intervjuu)

Samas ei ole võimalik Töötukassal keelduda palgatoetust andmast, kui ettevõtte ja töötu, keda soovitakse rakendada vastavad formaalsetele teenuse kriteeriumitele. Tööandjal palutakse küll kinnitada, et tegemist on loodava uue töökohaga või töötaja vabatahtlikul lahkumisel tekkinud vakantsiga, kuid seda eraldi ei kontrollita.

„See, kas on tegemist uue töökohaga, seda eraldi ei kontrollita, aga tööandja peab kinnitama, et tegemist on uue töökohaga. Kontrollitakse, kas sellelt töökohalt on koondatud enne nii palju kui võimalik. Nüüd peab seda ka tööandja ise kinnitama sellel vormil.“ Ja „Võib-olla palgatoetuse kasutamist järgnevate tähtajaliste töökohtade loomisel. Uus ametikoht luuakse teise nimega, meie ei pruugi läbi näha, kas on tegelikult uus töökoht või vaid näiliselt. Kui meil on kahtluseid, siis me uurime ja võime lõpetada koostöö mõne ettevõttega. Aga see peab olema väga põhjendatud. Samas kui inimesed ise ei esita ühtegi kaebust, siis meil pole millelegi tugineda. Saame küsida kirjalikke selgitusi, kui töötu ja tööandja ütlevad, et kõik on korras ja inimene lahkus omal soovil, siis ei ole põhjust edasi uurida.“ (TK intervjuu)

Samas on suhteliselt keeruline sellise väärkasutuse vältimiseks mingeid administratiivselt mitte liialt kulukaks kujunevaid samme ette võtta. Seetõttu tuleb teatud väikesel määral esinevat väärkasutusega leppida. Oluline oleks siinkohal korraldada järelevalve töötute kaudu, keda oleks vajalik informeerida väärkasutusi märkama (nt korduvad järjestikused palgatoetusega lepingud) ning neist ka Töötukassale teatama. Ka Töötukassa ekspertide poolt toodi välja:

„... kõike ei saa seadusesse sisse kirjutada.“ (TK intervjuu)

Töökohad, mis on loodud ainult toetuse ära kasutamiseks, mis oleks loodud ilma toetuseta ja/või kui töökohale oleks võetud vaatlusalune töötaja ka ilma toetuseta, viitavad samuti tühikule. Ühe töötaja poolt anti indikatsioon sellele, et palgatoetusega seondub tühikulu. See tähendab, et töökoht loodaks ka ilma palgatoetuseta, praegusel juhul lihtsalt makstakse peale, et nagunii loodav töökoht tehtaks („*kui kassa ei oleks maksnud, oleks ikka selle töökoha saanud*“). Tsitaat pärineb küsitlusest, milles küsitleti 2010. aasta esimeses pooles palgatoetusega rakendunud töötuid. Võib arvata, et palgatoetuse üleminekul uuesti tavatingimustele esineb sellist tühikulu vähem, kuna tavatingimuste korral palgatoetuse jaoks kvalifitseeruvad inimesed on riskirühma kuuluvad inimesed, kes on tööturul tõenäolisemalt väiksema konkurentsivõimega.

Meetme pakkumise protseduuri analüüsides on võimalik, et kokkuhoiu koht on seire ning palgatoetuse maksmise korralduse muutmises. Selleks, et tagada Töötukassa poolt välja makstava toetuse summa kooskõla tegelikult makstud töötasuga kontrollib Töötukassa pisteliselt ning töötaja kaebustel põhinevalt tööandja EMTAs deklareeritud töötasu väljamakseid ning Töötukassale esitatud palgatõeneid.

Kuna aga selline kontroll on pisteline ning aja- ja ressursimahukas, siis ei võimalda see operatiivselt võimalikke väärkasutusi tuvastada. Töötukassa on sellele tähelepanu ka varem juhtinud ning teinud THP seirearuannetes ettepaneku muuta süsteemi selliselt, et palgatoetuse väljamakseid oleks võimalik teha EMTAde deklareeritud andmete põhjal (vahearuanne nr. 3).

Palgatoetuse efektiivsus: tulukuluanalüüs

Meetme efektiivsuse hindamiseks käsitletakse meetmeid (antud juhul siis palgatoetust) kui investeeringut ning hinnatakse selle investeeringu tasuvust. Tasuvuse hindamiseks leitakse keskmise meetmes osalemisega seotud kulud ning sellest tekkivad tulud. Sarnaselt käitutakse ka kontrollgruppi kuuluvate töötutega. Lõpuks arvutatakse saadud näitajate pealt palgatoetusesse suunamise otsuse kui investeeringu nüüdispuhasväärtus (NPV) ning tulude ja kulude nüüdispuhasväärtuste suhe. Tuludest ja kuludest vaatame järgmisi (vt Tabel 30).

Tabel 30. Tulukuluanalüüsis arvestatavate tulude ja kulude loetelu

Näitaja	Kellele arvestatakse?		Kelle tulu /kulu (Riik –R, inimene (I))
	Meetmes osalenu	Kontrollgrupi liige	
TULUD			
Brutopalk, sh			
Pensioni II samm	X	X	I
Töötaja töötuskindlustusmakse	X	X	R
Tulumaks	X	X	R
Netopalk	X	X	I
Sotsiaalmaks	X	X	R
Tööandja töötuskindlustusmakse	X	X	R
KULUD			
Palgatoetuse kulu	X		R
Töötuskindlustushüvitis		X	R
Töötutoetus		X	R

Tulude poolelt on analüüsi raamistik küllaltki lihtne: hõivesse suundumisest tõuseb tulu nii riigile (laekuvate maksude näol) kui inimesele netopalka ning otseselt hilisema sissetulekuga seotud pensioni II samba maksete näol.

Kulude osas tuleks palgatoetust saanute puhul arvestada tööandjale makstava palgatoetuse kulu. Meetmes osalenud töötuskindlustuse hüvitist ja töötutoetust ei saa, seetõttu jäävad need kulukomponendid meetmes osalemise ja sellele järgneva perioodi kuluarvestusest välja. Meetmes mitteosalenutega ei seondu jälle palgatoetuse kulusid, küll aga tuleb neile vähemalt mingi perioodi jooksul maksta töötuskindlustushüvitist või töötutoetust. Meetmesse sisenemisele eelnenud perioodi hüvitiste ja toetustega seotud kulusid analüüsis arvesse ei võeta, sest sobitamise eesmärgiks on muude tunnuste mõttes (sh eelneva töötusperioodi pikkus ja viimane sissetulek) sarnaste inimeste võrdlemine ning see tähendab seda, et keskmiselt taanduvad meetmesse sisenemisele eelnevad kulud välja.

Kommenteerida tuleks ka kulude/tulude liigitamist era- või riigi (valitsemissektori) omadeks. Üldprintsibina lähtutakse sellest, et kõik kulud, mida Töötukassa kannab, on n-ö riigi kulud, olenemata sellest, kas neid finantseeritakse eelarvetuludest või eelnevalt kogutud töötuskindlustuse maksetest. Tulude osas liigitatakse inimese tuludeks kõik tulud, mis laekuvad talle isikustatult kas kohe (netopalk) või kaugemas tulevikus (II pensionisambast makstav pension). Mõningaid küsimusi võib tekitada see, et töötuskindlustusmakset ei loeta isikustatud tuluks (hilisem hüvitise määr sõltub ju samuti makse suuruselt). Peamiseks põhjuseks on see, et töötuskindlustus on olulisel määral siiski solidaarsuspõhine skeem ning töötuskindlustuse täis mahus väljavõtnu ei ole sageli seda sellises mahus sinna sisse maksnud. Pensioni II sammas aga solidaarsuskomponenti ei sisalda.

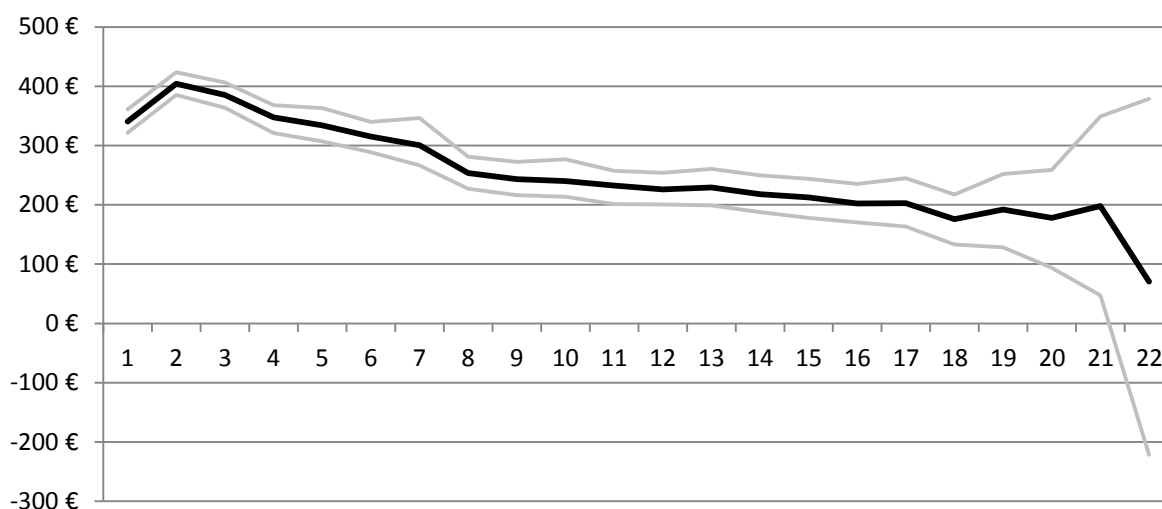
Tulukuluanalüüsi läbiviimise seisukohalt on mõistlik lähtuda **meetmesse sisenemise hetkest**, sest nagu eelnevalt mainitud, võimaldab see arvesse võtta ka kontrollgrupi edukust töö otsimisele sellel ajal, kui palgatoetust saanud osalevad meetmes.

Kuna meetmesse suunamist käsitletakse käesolevas mõtteharjutuses investeerimisotsusena, siis tuleks valida ka diskontomäär ehk tootlikkus, millega oleks võimalik palgatoetusesse suunatud vahendeid kusagil mujal investeerida. Kasutati kahte varasemates Eesti tööturumeetmete analüüsides kasutatud määra (2%, mida on kasutanud Lauringson (2011) ja 5%, mida on kasutanud Leetmaa *et al* (2003)).

Tulud

Palgatoetuse kui projekti tulude poole määravad palgataseme ja tööhõivemäärade erinevused meetmes osalenute ja kontrollgrupi vahel. Alljärgneval joonisel on näha hõives olemise tõenäosusega korrigeeritud brutotöötasude erinevused. Sisuliselt on joonisel toodud näitaja keskmise palgataseme erinevuse ja keskmise hõives oleku tõenäosuse erinevuste korrutis. Palgatoetusesse sisenemise kuudel ulatub see kuni 400€-ni ning langeb perioodi lõpuks suhteliselt ühtlaselt ca 200€-ni. Viimane vaatlus (kuu 22) on küll oluliselt madalam, kuid siin tuleb silmas pidada, et see tugineb vaid kahe kuu (juunis-juuli 2010) palgatoetusesse sisenenud inimeste ja nende kontrollgrupi vaatlustele, kus vaatluste arv oli tagasihoidlik. Seda peegeldavad ka väga laiad usalduspiirid vaatlusaluse perioodi lõpu poole.

Kuna sotsiaalmaks ja tööandja töötuskindlustusmaks on otseses seoses brutotöötasust, siis on näha, et meetmes osalenud inimestega seotud tulud nii riigile kui inimesele ületavad olulisel määral kontrollgrupiga seotud tulusid.



Joonis 27. Hõives olemise tõenäosusega korrigeeritud töötasu erinevus meetmes osalenute ja kontrollgrupi vahel 1-22 kuud pärast meetmesse sisenemist ning 95% usalduspiirid

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Kulud

Palgatoetuse keskmise kulu hindamisel lähtuti Töötukassa poolt edastatud andmefailis kajastatust. Selle kohaselt sisenes perioodil jaanuar 2010 - september 2010 palgatoetuse meetmesse 7 995 inimest. Andmefailis kajastatud juhtumite kogumaksumus oli 7,7 mln €, ehk keskmiselt palgatoetust kogusummas **970€**.³⁸ Keskmise maksete tegemise periood oli **160** päeva jooksul. Need numbrid on arvutatud selle perioodi üldkogumi pealt.

Tabel 31. Palgatoetuse keskmise kulu kujunemine

Alusandmed (palgatoetus)	Jaanuar-september 2010
Palgatoetusesse sisenenute kogukulu (€)	7 718 934
Sõlmitud lepingute arv	7 955
Palgatoetuse maksmise keskmine kestus (kuudes)	5.3
Kogumaksumus lepingu kohta (€)	970

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Lõpetuseks leitakse kontrollgrupi keskmine kulu **töötuskindlustusele ja töötutoetusele**. Sellele ülesandele on lähenetud järgmiselt: kasutatud andmestikust on näha, milline on olnud perioodil jaanuar 2010 – september 2012 palgatoetust saanud inimeste eelneva töötusperioodi kestus.

³⁸ Arvestatud on terve lepingu kestusega (nii katkestanud kui mittekatkestanud) perioodil jaan-sept 2010 sisenenutel (sh on neil arvestatud ka makseid väljaspool nimetatud perioodi).

Tabel 32. Eelneva töötusperioodi jaotus inimestel, kes sisenesis palgatoetusese perioodil jaanuar 2010 - september 2010

Palgatoetust saanute jaotus töötusperioodi kestuse järgi	Inimeste arv	Osakaal
Kuni 3	13	1%
4 kuni 6	116	13%
7 kuni 9	288	32%
Üle 9	487	54%
KOKKU	904	100%

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Rohkem kui pooltel palgatoetust saanutel töötustaaž sellise pikkusega, mis ei võimalda tänasel hetkel saada ei töötutoetust ega töötuskindlustust. Kolmandikul töötutest on töötustaaž 7-9 kuud, mis tähendab, et sõltuvalt nende töötuskindlustuse staažist on neil maksimaalselt võimalik saada kas kolm kuud töötuskindlustust või kolm kuud töötutoetust. Ca 13% inimeste töötuks olemise staaž on piisavalt lühike selleks, et võimaldab neil saada maksimaalselt 6 kuud töötuskindlustust või töötutoetust (või siis 3 kuud töötutoetust ja 3 kuud töötuskindlustust). Nende inimeste osakaal, kes osalesid palgatoetuses ja võiksid teoreetiliselt saada meetmesse sisenemise hetkel hüvitist/toetust veel pikema perioodi jooksul, oli marginaalne.

Kui esmapilgul ei tundugi need numbrid väga väikesed, siis on oluline kõrvutada neid keskmise töötutoetusega saada töötutoetust või töötuskindlustushüvitist. 2009. aasta uutest töötutest ei kvalifitseerunud ei toetusele ega hüvitisele ca 23% töötutest, 32% oli õigus töötutoetusele ning 45% töötuskindlustusele.³⁹ Samas on palgatoetus eeskätt ikkagi riskigrupi meede ning valdavalt rakendatud nendele, kes on keskmisest töötust viletsamas seisus, siis tähendab see seda, et toetuse / hüvitise mittesaajate osakaal on selles grupis suurem kui keskmiselt. Vähetähtis ei ole ka see, et keskmise töötuskindlustuse päevade arv, mis kogusummast ära kasutatakse, on ca 75-80% sõltuvalt hüvitise staažist (kuigi vähem konkurentsivõimeliste töötute puhul on see näitaja keskmisest pigem kõrgem).

Kokkuvõttes ei ole uuringut läbi viies olnud kasutada täpseid andmeid selle kohta, kui palju palgatoetust saanutega identsest kontrollgrupist oleks saanud töötuskindlustushüvitist ja töötutoetust (ning kui pika perioodi jooksul see oleks toimunud), küll on aga selge, et see osakaal on väga väike. Kui palgatoetust jagataks mittelihtsustatud korras, siis sootuks marginaalne teoreetiline võimalus hüvitis saada säiliks vaid noortel (suhteliselt tagasihoidlius mahus maksimaalselt 3 kuu ulatuses) ja väikesel hulgal vanglast vabanenutel.

Tulukuluanalüüsi ülesehitamisel on heaks tavaks lähtuda konservatiivsetest eeldustest, mis antud hetkel tähendab, et kontrollgrupiga seotud kulused (nt eelpool näidatud hüvitised) tuleks vaadelda pigem väikeste kui suurtena. Seetõttu **tehaksegi** antud juhul konservatiivne eeldus, et kontrollgrupp sellel ajal, kui palgatoetust saavad inimesed on hõivatud meetmes, töötuskindlustushüvitist ega töötutoetust ei saa. Selle tulemusena paistab meetme tulusus tõenäoliselt veidi tagasihoidlikumana kui see reaalsuses on.

Eeltoodud andmete alusel kokku pandud tulukuluanalüüs näitab, et palgatoetus on igati kasulik investeering. Kui kasutada 5% reaalsel diskontomäära, siis on ühe inimese kohta saadav nüüdis-

³⁹ Töötukassa kodulehel avaldatud andmed töötuskindlustuse ja töötutoetuse kohta, autorite arvutused.

puhasväärtus vaadeldava 22 kuulise perioodi jooksul ligi 6 100€. Kaheprotsendilise diskontomäära puhul on see veidi kõrgem, ulatudes üle 6 200€. Kui riik võtaks oma investeerimisotsuse aluseks puhtalt maksutulu, siis ka sellisel juhul oleks tal investeerida mõistlik: ühe keskmise palgatoetusesse suunamise otsuse nüüdispuhasväärtus on ca 2 000€ (5% diskontomäära puhul veidi üle ja 2% puhul pisut alla selle).

Tabel 33. Palgatoetuse kui investeeringu tulususe näitajad

	KOKKU	RIIK
NPV (5% diskontomäär)	6 076,99 €	1 992,53 €
NPV b) (2% diskontomäär)	6 233,78 €	2 054,74 €
NPV tulud	7 110,03 €	2 843,29 €
NPV kulud	1 033,04 €	1 033,04 €
Tulu/kulu suhe (5% diskontomääraga)	6,9	2,8
NPV tulud	7 274,68 €	3 095,63 €
NPV kulud	1 040,89 €	1 040,89 €
Tulu/kulu suhe (2% diskontomääraga)	7,0	3,0

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Sageli kasutatakse investeerimisotsuste tulususe iseloomustamiseks ka tulu/kulu suhtarve. Selle kohaselt toob iga palgatoetusesse panustatud euro riigile tagasi ca 7 eurot. Kui vaadata puhtalt riigile laekuvaid otseste maksude tulusid, siis genereerib üks palgatoetusesse panustatud euro riigile ca 3€.

Kokkuvõte

Subjektiiivsetes hinnangutes meetme majandusliku mõttekuse kohta püstitati mitmeid küsimusi selle otstarbekast kasutamisest. Kindlasti on palgatoetus oma olemuselt meede, mille mittesihipärane kasutamine on võimalik ning suure tõenäosusega seda kohati ka tehakse. Käesolevas peatükis toodud näited ilmestavad seda väga kenasti. Sellised juhtumid klassifitseeruvad sageli meetme tühikulu alla, kus meede otseselt ühtegi uut töökohta kaasa ei too, vaid töökoht oleks loodud ka ilma meetmeta.

Samas näitab aga kvantitatiivne analüüs, et kui kasutatud eeldused on korrektsed, siis on palgatoetuse näol tegemist väga tulusa meetmega. Vaatlusalusel perioodil (22 kuud pärast palgatoetuse algust) genereerib töötute meetmesse suunamine 5% diskontomäära puhul rohkem kui 6 200€ lisatulu. Kui võrrelda tulude ja kulude suhet, siis üks palgatoetusesse investeeritud euro toob tagasi ca 7€ (millest 2.8€ on puhast maksutulu). Sellised tulususe näitajad on väga kõrged ja kui võrrelda neid teiste aktiivsete meetmete hindamiste tulemustega, mis Eestis läbiviidud on (nt Leetmaa *et al.* (2003), kus hinnati tööturukoolituse majanduslikku efektiivsust ning saadi tulude kulude suhteks 3 või Lauringson *et al.* (2011), kus samuti koolituse tulude kulude suhe oli 4).

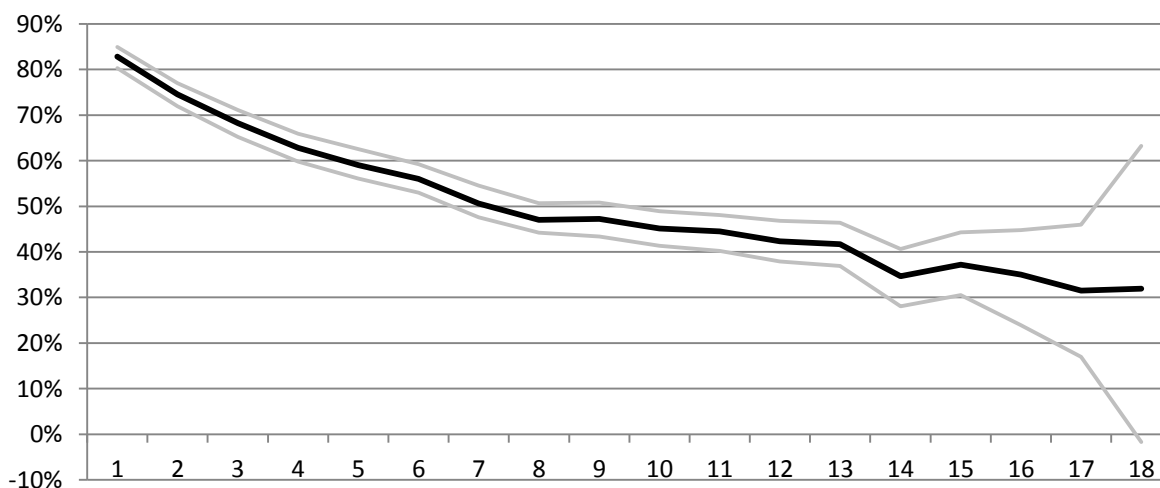
Sellel põhjal ei tohiks unustada, et käesolevas töös ei käsitleta väljatõrjumisefekte, mis arvesse võetuna võivad tulemuslikkust vähendada.

2.4 Järeldused ja soovitused

Palgatoetuse meetme kohta järelduste tegemisel tuleks esmalt välja tuua, et kvalitatiivsed hinnangud palgatoetuse korraldusele ja Töötukassa tööle olid nii tööandjate kui töötajate hulgas üldjuhul toetavad.

Ka kvantitatiivsest raamistikust saadud hinnangud on positiivsed nii tõhususe, jätkusuutlikkuse kui majandusliku efektiivsuse osas. Kõige paremini iseloomustab meetme tõhusust ja mõju jätkusuutlikkust alljärgneval joonisel esitatud meetmes osalenute ja kontrollgrupi hõivemäärade erinevus. Kuus kuud pärast meetmest väljumist on **palgatoetuses osalenute tõenäosus olla hõivatud ca 56%-punkti suurem kui kontrollgrupil**, samuti on näha, et erinevused hõivemäärades on küll ajas langevad, kuid ka 18 kuud pärast meetme lõppu on palgatoetust saanutel see ikkagi üle 30% kontrollgrupist suurem. Majandusliku efektiivsuse arvutused näitavad, et **üks palgatoetusesse panustatud euro toodab tagasi 7€, sellest 2,8€ on riigi jaoks puhas täiendavate otseste maksude laekumisest tulenev võit**. Sellist tulusust võib lugeda väga kõrgeks.

Eeltoodu tõlgendamisel on siiski olulised piirangud. Kasutada olnud andmed võimaldasid hinnata palgatoetust saanute ja nendele sarnaste mittesaanute vahelisi erinevusi. Tegelikult võivad palgatoetuse mõjud olla aga laiemad: kuna Töötukassa poolt pakutav palgasubsiidium on madalapalgaliste töökohtade jaoks arvestatava suurusega (ulatudes kuni pooleni töötasust), siis võivad palgatoetust saanud tõrjuda muidu hõives olnud sarnase kvalifikatsiooniga inimesi töötusesse. Selle mõju ulatust polnud aga kasutada olnud andmete põhjal võimalik mõõta. Igaks juhuks tasub tähelepanu juhtida ka asjaolule, et uurijate käsutuses olevas andmestikus on esindatud küll olulisemad sotsiaaldemograafilised tunnused, mille arvesse võtmine võiks tagada selle, et kontrollgrupi ja palgatoetust saanute võrdlemisel võrreldakse võrreldavaid, kuid pole välistatud, et on veel teisi, meile vaadeldamatuid tegureid (nt isikuomadused, motiveeritus, vaimne võimekus), mis avaldavad mõju nii palgatoetuse saamisele kui hilisemale edukusele tööturul. Nendega mitteamestamine võib potentsiaalselt viia tulususe ülehindamiseni.



Joonis 28. Palgatoetust saanute ja sobitatud kontrollgrupi erinevused hõives olemise tõenäosustes 1-18 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid

Allikad: Töötukassa, autorite arvutused

Vaatamata kõrgetele kvantitatiivsetele tõhususe, jätkusuutlikkuse ja efektiivsuse näitajatele tekitab palgatoetuse korraldus siiski ka mõningaid küsimusi. 2010. aasta jaanuarist kuni detsembrini sisse viidud lihtsustatud palgatoetuse saamise kord nihutas meetme raskuskeseme pikaajalistelt töötutelt suhteliselt värselt töötusesse sisenenud töötutele. Võttes arvesse seda, et tegemist oli majandus-

kriisi aastaga on selle muudatuse taga olnud eesmärk – muuta meede ajutiselt riskirühmi hõivesse toovast meetmest töökohtade loomist toetavaks meetmeks – igati mõisteta. Sellel on aga ka oma kõrval efektid – majanduskriisi situatsioonis on pikaajaliste töötute olukord veel keerulisem kui enne seda, sest töötute hulka jõuab suures hulgas värske tööturukogemusega inimene, kellel on vähestele saadaolevatele vabadele töökohtadele kandideerides suurem eelis. **Palgatoetuse hoidmine jäigalt riskirühma meetmena oleks võimaldanud seda eelist tasalülitada ja anda riskirühma halvenenud hõivesse pääsemise võimalusi kompenseerida.** Selle diskussiooni näol on tegemist eeskätt väärtus-hinnangulise küsimusega, mille juures on oluline silmas pidada, et vaatamata palgatoetuse sihtrühma laienemisele oli palgatoetuse kogumahu kasv võrreldes perioodiga 2008-2009 mitmekümnekordne, mis tähendab, et ka riskirühma kuulujate võimalused palgatoetuse abil tööd saada suurenesid eelmiste aastatega võrreldes oluliselt.

Arutelu vajavaks teemaks on ka palgatoetuse **kontsentreerumine mõningatesse ettevõtetesse.** Kui valdavas osas ettevõtetest oli sõlmitud 1 palgatoetuse leping, siis ca 80 oli neid sõlmitud rohkem kui 10. Ühel ekstreemsemal juhul oli ühe ettevõttega sõlmitud üle 150 palgatoetuse lepingu. Niisuguste mahtude puhul tekivad küsimused **õiglasest konkurentsist.** Teiseks õiglase konkurentsiga seonduvaks teemaks on tähtajaliste lepingute domineerimine kõige lepingute hulgas. Tähtajalisus ei ole probleem töötaja seisukohast – jätkusuutlikkuse analüüs näitas, et rakendumismäärad on üldiselt väga kõrged – kuid võib seda jällegi olla õiglase konkurentsi vaatenurgast. Kahte eelpool kirjeldatud aspekti kombineerides jääb mulje, et hooajatöödel võib palgatoetuse oskusliku kasutamise korral saada olulise konkurentsieelise. Iseküsimus on see, kas niisuguse konkurentsieelise saamine on õigustatud. Ka intervjuudest tööandjatega paistis kohati välja, et ettevõtjad ei ole päris täpselt mõistnud, mis on palgatoetuse kui meetme eesmärk. Näiteks leiti, et palgatoetuse puuduseks on see, et teda ei saa piisavalt mugavalt kasutada hooajatööde teostamiseks. Samuti pakuti välja, et palgatoetus on liiga väike kõrgepalgaliste palkamiseks.

Küsitav on ka täna programmis kasutatav **möödikute raamistik**, mis koosnes tegelikult ainult ühest – osalemine palgatoetuses – indikaatorist. Möödikute ja nende sihttasemete määratlemise eesmärgiks on anda adekvaatset informatsiooni juhtimiseks. Meetmes osalenute arv täidab seda eesmärki küllaltki viletsalt, sest annab mahtude kohta küllaltki ekslikku informatsiooni (kui tuhat inimest siseneb meetmesse aasta lõpus ning meede kestab järgmise aasta esimeste kuudeni, siis kajastuvad meetmes osalenud osalejatena nii eelmise kui järgmise aasta statistikas, jättes pealiskaudsele lugejale mulje nagu oleks 2 aastal kokku osalenud 2 000 inimest). Ka osalejate arvu mõõtmisel võib olla oma funktsioon, kuid juhtimisotsuste langetamiseks tuleks jälgida nii sisend, väljund kui mõjunäitajaid – vaatlusalusel perioodil selline raamistik kahjuks puudus.

Eeltoodust lähtuvalt pakutakse välja järgmised soovitusel:

- Viia läbi **uuring määratlemaks väljatõrjumise efekti suurust** palgatoetuse meetmes – seda arvestamata on tegemist väga tõhusa meetmega, kuid palgatoetuse lõpliku efektiivsuse kohta on võimalik järeldusi teha vaid siis, kui ka seda on hinnatud.
- Teha tööandjate seas põhjalikum **selgitustööd palgatoetuse eesmärkidest** – kohati jäi mulje, et tööandjad ei mõista, et palgatoetus on eeskätt mõeldud riskigruppide tööturule tagasi toomiseks. See võib olla osaliselt tingitud sellest, et palgatoetuse eesmärki 2010. aastal muudeti, kuid seda enam oleks mõistlik seda üle korrata.

- Koostöös teiste ministeeriumidega **tuleks täpsustada palgatoetuse ja õiglase konkurentsi küsimusi** – Eesti riigil on mitmeid olulisi poliitikavaldkondi ja oluline oleks, et need omavahel haakuvad. Palgatoetuse andmisega mõningatele ettevõtetele konkurentsieelise andmine võib olla õigustatud, kuid tähtis oleks, et see on läbi räägitud teadlik otsus. Tuleks kaaluda ka ühele ettevõttele palgatoetuse kasutamise maksimumpiirangute kehtestamist – kui 2 või 3 lepingu puhul ei pruugi diskussioon õiglase konkurentsi printsiibi rikkumisest olla aktuaalne, siis 150 lepingut võib käsitleda juba olulise moonutusena.
- Palgatoetuse juhtimiseks tuleks määratleda **sisend-, väljund- ja tulemusindikaatorid** – täna seirearuannetes kajastatav indikaatorite süsteem ei anna piisavalt infot, et palgatoetuse rakendamist planeerida. Kolmetasandiline indikaatorite mehhanism, kus sisendnäitajate (näiteks meetmesse sisenenud töötute arv/ osakaal registreeritud töötutest), väljundnäitajate (meetmest korraliselt väljunud sisenejate arv/ katkestajate arv) ning mõjunäitajate (6 kuud pärast meetme lõppu hõives olevate sisenejate arv) annaks oluliselt parema pildi meetme rakendamisest.
- **Töötukassa andmebaasi täiustamine** rakendunute palgainfo ja hilisema hõivatuse osas – täna ei saa Töötukassa andmebaasist adekvaatset informatsiooni selle kohta, millise palgaga töötu tööle rakendus, samuti ei ole üheselt mõistetav sisestatud info lepingu tüübi kohta (tähtajaliselt või tähtajatult sõlmitud leping).
- Palgatoetuse protseduuri täiendamine **väljamakse aluse osas** – täna kasutatakse palgatoetuse väljamakse alusena tööandja poolt esitatud palgatõendit. Soovitav on kaaluda väljamakse alusena kasutada tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni. Praegune praktika on tingitud seadusest (TTTS) tulenevast piirangust, mitte rakendaja tegevusest.

3 Tööturukoolitus

3.1 Sissejuhatus

Käesolev peatükk käsitleb tööturukoolituse teenust, andes ülevaate teenuse ülesehitusest ning senisest elluviimisest, põhinedes analüüsitud dokumentidele ja Töötukassa andmetele. Analüüsitud on ajavahemikku 1.01.2009 – 31.05.2011 ja peatükk põhineb metoodika osas kirjeldatud andmeallikatele.

3.2 Ülevaade tööturukoolituse ülesehitusest ja senisest elluviimisest

3.2.1 Tööturukoolituse pakkumise eesmärgid ja tingimused

Vastavalt Tööturuteenuste ja -toetuste seadusele (TTTS) on tööturukoolitus töötule ja seaduses sätestatud juhul muule isikule korraldatav tööalane koolitus, kus omandatakse või arendatakse ameti- või muid oskusi, mis soodustavad isiku töölerakendumist. Tööturukoolitus kestab kuni üks aasta (TTTS § 13).

Vaatlusalusel perioodil tulenevad tööturukoolitusele seatavad eesmärgid raamprogrammist „Kvalifitseeritud tööjõu suurendamine 2007-2013“ ja selle täitmiseks loodud programmidest „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2007-2009“ ja „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2010-2011“.

THP 2007-2009

Programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2009“ on üles ehitatud sihtgruppidele suunatud tegevuste põhiselt (nt koondatud ja koondamisteate saanud isikud, tööturul mitteaktiivsed isikud, puuetega inimesed, vanemaealised, noored jne), mis laiemalt aitavad kaasa üld-eesmärgi „Tööpuuduse ja mitteaktiivsuse vähenemine, tööturuteenuste kättesaadavuse paranemine, ametnike professionaalsuse tõstmine“ saavutamisse. Koolitus oli üheks alamtegevuseks erinevate sihtrühmade tööhõivevõimaluste suurendamiseks.

Programmis oli tööturukoolituse tegevuse osas eraldi seatud eesmärgiks aastal 2009 jõuda olukorrani, kus töötutele on tagatud **parem juurdepääs erialaste oskuste omandamisele** läbi vajadusel **paindliku** sõidu- ja majutustoetuse süsteemi, mille tulemusena suureneb tööhõive määr. Samuti seati eesmärgiks **osutada tööturuteenuseid vajaduspõhiselt** ning vastavalt kokkulepitud kvaliteedinõuetele ja pakkuda lühiajalise tööjõuvajaduse prognoosimise meetodi abil tööturuteenuseid (näiteks tööturukoolitus, -praktika) efektiivsemalt **ühildatud tööturu vajadustega**.

Koolituste tavakorras hankimise kõrval **planeeriti** üksikisiku vajadustest lähtuvate, spetsiifilisemate täiendkoolituste puhul piloteerida täiendkoolituste rahastamist isikustatud **koolituskaardi alusel**.⁴⁰ Isikustatud koolituskaardi eesmärgiks oli pakkuda suuremat valikuvõimalust sobiva koolituse ja koolitaja leidmisel, mis omakorda motiveerib koolitusel osalema ja tagab koolituse tulemuslikkuse. Isikustatud koolituskaardi rakendamine võimaldab tõsta koolituskaardi sihtrühma oskuste taset ning **reageerida kiiresti ja paindlikult spetsiifilisematele tööjõuvajadustele**.

⁴⁰ THP 2007-2009 alusel oli koolituskaardi kasutamise võimalus piiritletud koolitustele: varasema ametiga seotud tarkvarakoolitus, sõidukijuhi täiendkoolitus, tipp- ja keskastme spetsialistide täiendkoolitused, teeninduse klienditeenindajate ja kontoritöötajate ning laevameeskonna töötajate täiendkoolitused.

THP 2010-2011

THP 2010-2011 eesmärgi „tööhõive edendamine, tööpuuduse vähendamine ja töötuse kestuse lühendamine“ raames on ette nähtud ühe tegevusena tööturukoolituse pakkumine, mille alla liigitub:

1. **erialane täiend- ja ümberõpe** töötutele ning koondamisteate saanud töötajatele, kelle töölesaamine eeldab erialaste teadmiste ja oskuste omandamist või täiendamist;
2. **ettevõtluskoolitus** töötutele ja koondamisteate saanud töötajatele, kellel puudub majandus-alane haridus või ettevõtluskogemus;
3. **õpipoisikoolitus** töötutele, kellel puudub põhiharidus ja kutsealane kvalifikatsioon või kellel on põhiharidus, kuid puudub kutsealane kvalifikatsioon või kellel on üldkeskharidus, kuid puudub kutsealane kvalifikatsioon;
4. **erialase eesti või võõrkeele koolitus** töötutele, kelle töölesaamine eeldab erialast keeleoskust;
5. **arvutikoolitus** töötutele;
6. töötute **kutse- ja pädevuseksami** sooritamise eest tasumine;
7. töötute **mootorsõidukijuhi eksami** eest riigilõivu tasumine, kui töölesaamine eeldab juhiluba. B-kategooria mootorsõidukijuhi eksami eest tasutakse riigilõivu juhul, kui Töötukassa on töötule võimaldanud B-kategooria mootorsõidukijuhi koolitust.

Programmi eesmärgi ja tegevusi vaadates panustab tööturukoolitus erinevate tegevuste all mitmete alameesmärkide saavutamisse (vt Joonis 29). Tööturukoolituse eesmärk eraldi tegevusena on töötajate kvalifikatsiooni tõstmine, kuid ühe tegevusena panustab ta ka ettevõtluse toetamise (ettevõtluskoolitus) kaudu töökohtade loomisse, tööandjate vajadustele vastava tööjõu vahendamisse (tööandja vajadustega kooskõlastatud tööjõu koolitamine) ning töötuse ennetamisse ja töökoha kaotuse tagajärgede leevendamisse (koolituste võimaldamine koondamisteate saanutele).

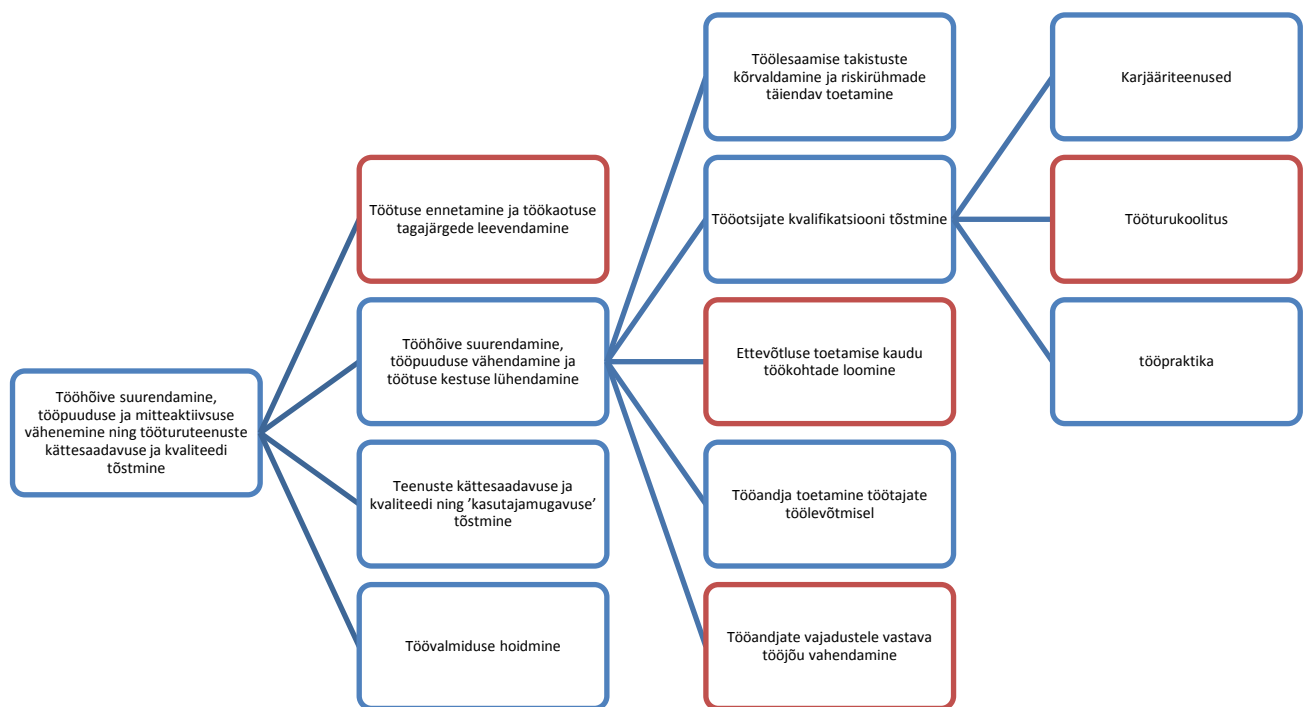
Koolituste korraldamise tingimused

Ülaltoodud punktides 1-5 nimetatud tööturukoolitusel on õigus osaleda ka töötul, kes on tööturukoolitusele suunatud ja kelle töötuna arvelolek on lõpetatud seoses tööle asumisega (va isikud, kelle töötuna arvelolek lõpetatakse füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsema asumise või ettevõtluse alustamise toetuse ülekandmise tõttu) või kes on tööturukoolitusel osalemise ajal asunud õppima täiskoormusega õppes, kuid pärast tööle või õppima asumist puudub tal õigus saada stipendiumi ja sõidutoetust.

Tööturukoolituse korraldamiseks on kaks võimalust:

1. Töötukassa teenuste osakonna kaudu koolituste tellimine (hankimine) või
2. töötute poolt isikustatud koolituskaardi kasutamine (THP 2010-2011, ei ole enam tegemist piloteerimisega nagu eelnevas programmis).

Vajadusel kasutatakse koolituste pakkumiseks e-kursusi.



Joonis 29. Tööturukoolituse koht raamprogrammi „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2007-2013“ ja programmi „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2010-2011“ eesmärkide ja tegevuste seas

Koolituskaardiga võib isik valida sobiva koolituse Töötukassa kvalifitseeritud koolitajate pakutavate koolituste hulgast.⁴¹ Koolituskaardiga **ei võimaldata üldiseid juhtimisalaseid, sotsiaalseid oskusi ja isikuomadusi arendavaid koolitusi**. Koolituskaardi alusel on kliendi koolitus(t)e maksumuse piirmäär 2 500 eurot (käibemaksuga) ühe töötuna arveloleku ajal (kuni 31.07.2011 oli koolituskaardi piirmäär 959 eurot), kuid kokkuleppel koolitajaga on töötul võimalus tasuda ise koolitajale piirmäära ületava summa. Klient, kes on saanud käesoleva arveloleku ajal juba koolituskaardiga koolitust(i), võib koolituskaardiga kokku läbida koolitusi kuni 2 500 euro ulatuses.⁴²

Hankekorras tellitakse koolitust, kui:⁴³

- Töötukassa poolt kvalifitseeritud koolitajad ei paku vajalikku koolitust avatud koolitusena või
- töötul on töölesaamiseks vaja üldjuhtimise alaseid, üldiseid sotsiaalseid oskusi või isikuomadusi arendavat koolitust (mida Töötukassa ei võimalda koolituskaardiga) või
- koolitus ei vasta koolituskaardi tingimustele või selle maksumus on üle koolituskaardi piirmäära (vaatlusalusel perioodil, s.o kuni juuli lõpuni 2011, 959 eurot),
- esineb muu vajadus.

⁴¹ Kõik koolitajad, kes tahavad koolituskaardi alusel koolitada, peavad osalema Töötukassa poolt kord aastas korraldataval kvalifitseerumiskonkursil.

⁴² Tööturukoolituse protseduurireegli lisa Tööturukoolituse teenuse kirjeldus

⁴³ Tööturukoolituse protseduurireegli lisa Tööturukoolituse teenuse kirjeldus

Selleks, et tööturukoolitus oleks hästi sihitatud, kinnitas Töötukassa juhatus 2010. aasta veebruaris **tööturukoolituse osutamise põhimõtted**⁴⁴ (heaks kiidetud Eesti Töötukassa juhatuses 16. veebruaril 2010). Kinnitatud põhimõtete järgi võimaldab Töötukassa koolitust eelkõige juhul, kui töötu pole hoolimata aktiivsest tööotsimisest tööd leidnud ning tööotsingute nõustamise käigus on selgunud, et töölesaamine eeldab uute teadmiste või oskuste omandamist või olemasolevate täiendamist. THP 2010-2011 vahearuanne konstateerib, et koolituspõhimõtete väljatöötamise tulemusena muutus koolitusteenuse osutamine süsteemsemaks, läbipaistvamaks, ühtsemaks ja tööle saamise mõttes tulemuslikumaks.⁴⁵

Tööturukoolituse osutamise põhimõtetest tulenevalt selgub, et Töötukassa seisukoht on töötuid **koolitusele mitte suunata esimese töötuna registreerumise kolme kuu jooksul**⁴⁶, va koondamisteate saanute, noorte, pikaajaliste ja teiste riskirühmade töötute puhul:

„Üksnes tööotsingute käigus selgub täpsemalt, millised on töölesaamist soodustavad ja takistavad asjaolud. Kui töötu ei ole kolme kuu jooksul ise või meie abil aktiivselt otsides tööd leidnud, analüüsime, mis on tema peamised takistused töölesaamisel ja kuidas neid on võimalik kõrvaldada. Noorte, pikaajaliste ja teiste riskirühmade töötute puhul, kelle tööotsingud ja töölesaamine on algusest peale raskendatud, võib olla põhjendatud varajasem sekkumine.“

Seoses koolituspõhimõtete väljatöötamisega loobuti 2010. aastal koolituskaardiga võimaldatavate täiendõppe koolituste piiritlemisest valdkonniti. Alates 2011. aastast on koolituskaarti võimalik kasutada ka ümberõppeks ja ettevõtluskoolitustel osalemiseks.

Nii koolituskaardiga kui hangitavate koolituste puhul on lähtutud eesmärgist, et töötud rakenduksid koolituse tulemusel tööle. Seetõttu on tellitavate koolituste mahu määratlemisse kaasatud vajadusel ka võimalikke tulevasi tööandjaid.⁴⁷

Koolitusvaldkondade määratlemisel loobus Töötukassa tööjõuvajaduse prognoosimisest. Vastavalt THP 2007-2010. aasta lõpparuandele põhjendati tööjõuvajaduse prognoosimisest loobumist järgmiselt: „Tööjõuvajaduse prognoose koostavad või neid tellivad Eestis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (keskpikk sektoraalne prognoos), Siseministeerium (keskpikk sektoraalne ja regionaalne prognoos), EAS (lühiajaline sektoraalne prognoos). Lisaks on tööjõuvajaduse prognoosi elemente ka Eesti Konjunkturiinstituudi lühiajalisel majandusosaluse indeksil. Arvestades prognooside paljusust on piiratud ressursside tingimustes otstarbekas kasutada ära pigem olemasolevad prognoosid (sünteesida nende andmed ja Töötukassa statistika järeldusteks tööturu olukorra ja

⁴⁴ Nii tööturukoolituse protseduurireeglites kui isikustatud koolituskaardi protseduurireeglites **puudu viide tööturukoolituse osutamise põhimõtetele** (viited on TTTS-ile, Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadusele, raamprogrammile „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2013“, mistõttu jääb selgusetuks väljatöötatud põhimõtete kasutamine teenuse osutamisel.

⁴⁵ Prioriteetne suund 3 „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ Meede 1.3.1 „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ vahearuanne nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011), lk 6

⁴⁶ Töötukassa sisedokument "TÖÖTURUKOOLITUSE TEENUSE OSUTAMISE PÕHIMÕTTED" lk 1 "Üksnes tööotsingute käigus selgub täpsemalt, millised on töölesaamist soodustavad ja takistavad asjaolud. Kui töötu ei ole kolme kuu jooksul ise või meie abil aktiivselt otsides tööd leidnud, analüüsime, mis on tema peamised takistused töölesaamisel ja kuidas neid on võimalik kõrvaldada."

⁴⁷ Prioriteetne suund 3 „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ Meede 1.3.1 „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ vahearuanne nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011), lk 6

võimalike arengusuundade kohta) kui panustada vahendeid täiendava prognoosi koostamiseks. Tegevuseks planeeritud vabanenud vahendid suunati tööturukoolituse teenuse rahastamiseks.” (THP 2007-2009, lõppraport)

Samas tunnistatakse, et Töötukassa peaks pakkuma koolitusi, mis vastavad töötute ja tööandjate vajadustele. Selleks on algatatud koostööprojekte konkreetsete tööandjate ja erialaliitudega, mille jaoks valmistatakse ette töötuid pakkudes neile konkreetseid ettevõtte jaoks vajalikke koolitusi.⁴⁸ Vastavalt 23.11.2010 toimunud teemahommikule aramusliidritega⁴⁹ ning sellele järgnenud aruteludele⁵⁰ jõuti järeldusele, et Töötukassa peab ennekõike jätkama *ad hoc* konkreetsete töötute ja tööandjate vajadustest lähtuvate koolituste pakkumist ning täiendavalt on vaja tööturukoolituste pakkumisega toetada tööjõu ettevalmistamist prioriteetsele kasvusektoritele. Selleks on vajalik olukorda pikemalt ette prognoosida, välja töötada vajalikud koolitusprogrammid koostöös tööandjate, koolide ja erialaliitudega ning tellida regulaarselt ja/või suuremas mahus vastavaid koolitusi.

Sellest lähtudes kinnitas Töötukassa juhatus 2011. aasta juunis prioriteetsete valdkondadena, mille tööjõu vajadust on Töötukassal võimalik toetada tööturukoolituse pakkumisega, järgmised alad ja koolitused:

- puidu-, metalli- jt tööstuse valdkondades pingi- ja masinaoperaatorite baaskoolitus;
- SPA, meditsiini- ja heaoluteenuste valdkonnas hooldustöötajate ja klienditeenindajate koolitused, vajadusel koos keeleõppega;
- turismi ja klienditeeninduse valdkonnas klienditeenindajate koolitused vajadusel koos keeleõppega;
- laonduse ja veonduse valdkonnas laoperaatorite ja –töötajate koolitused, sõidukijuhtide koolitused koos mootorsõidukijuhi eksami ja vajadusel ametitunnistuse eksami eest tasumisega;
- „roheliste töökohtade“ valdkonnas soojusisolatsiooni liitsüsteemide paigaldajate koolitused, metsurite ja raietööliste koolitused, väiketöötlemise koolitus koos mahetöötlemise ja ettevõtlusõppega.

Samuti on prioriteetsed üldkoolitused arvutiõpe ning ettevõtlusõpe.

Ei ole selge, **millises suhtes on omavahel prioriteetsed koolitusvaldkonnad ning töötute suunamine koolitusele.** Praeguse süsteemi kohaselt vastavalt tööturukoolituse teenuse osutamise põhimõtetele loetakse koolitusvajadus põhjendatuks, kui on selge, et: 1) töötute tööle saamise takistuseks on teadmiste või oskuste puudus, 2) lühiajalise koolitusega saab teadmiste ja/või oskuste lünka katta, 3) töölesaamise väljavaated koolituse läbides suurenevad. Viimase kohta otsuse tegemiseks kasutatakse infot valdkondlike regionaalsete vakantside ning vastavate oskustega tööjõu olemasolu kohta, vastava valdkonna koolituse läbinute rakendumise statistika ja tööandjate esindajatelt saadud tagasiside põhjal tööjõu vajaduse kohta. Seega vaadatakse, kas koolitus on vajalik, võimalik ning võiks olla tulemuslik. Samas ei ole selge, millist rolli selles süsteemis omavad ekspertide teemahommikute põhjal määratletud prioriteetsed koolituse suunad: kas neisse valdkondadesse suunatakse rohkem koolitatavaid, kas nendes valdkondades tellitakse hangitud koolitusi. Samuti **jääb selgusetuks, kuidas**

⁴⁸ Nt. MTÜ Baltic Consulting (juhtmeköidiste komplekteerimine), Entigrena OÜ (vuugitööde spetsialistid) jt.

⁴⁹ Osalejad: Raivo Vare, Ülari Alamets, Indrek Neivelt, Sten Tamkivi, Reelika Leetmaa, Tiia Randma.

⁵⁰ Tartu Ülikooli majandusteaduskonna juhtkonnaga (Raul Eamets ja tema meeskond), EASi (Ülari Alamets) ja Eesti Arengufondi (Raivo Vare) esindajatega.

täpselt siiski prioriteetsed valdkonnad määratletakse ning kuidas hiljem hinnata, kas selliste prioriteetide sätestamine ennast õigustas.

On ilmne, et konkreetse ettevõtte jaoks töötaja koolitamine on tulemuslikum, kui abstraktselt koolitusel osalemine. Samas tõusetub siinkohal küsimus sellest, millistele ettevõtetele sellist teenust võimaldatakse, kas sellise tegevusega ei moonuta konkurentsitingimusi, kus mõni äriplaneetne ettevõtte, kellele koolitatakse töötajad saab ebaõiglase eelise väiksemate kulude näol teiste ettevõtete ees. Hindajate käsutuses olevates protseduurireeglites ega Töötukassa dokumentides ei esinenud selgeid reegleid, mille järgi otsustada, kas konkreetsele ettevõttele pakutav koolitus on kuidagi turukonkurentsi moonutav ning kas konkreetsele ettevõttele jaoks pakutavate oskustega koolitatud töötud on ka laiemalt tööturul konkurentsivõimelisemad. Siiski tuleb märkida, et palgatoetuse andmisel tuleb järgida EL riigiabi reegleid.

Lisaks TTTSile, THPle ja tööturukoolituse põhimõtetele annab tööturukoolituse teenuse kohta täpsemat infot Töötukassa poolt välja töötatud **tööturukoolituse protseduurireegel** (kinnitatud Eesti Töötukassa juhatuse 7. veebruari 2011 otsusega nr 19), kuhu on koondatud kogu vajalik info tööturukoolituse teenuse pakkumiseks, sh hõlmab nii koolituskaardiga pakutavat koolitust, hankekorras tellitavat koolitust, kutse- ja pädevuseksami eest tasumist kui ka riigilõivu tasumist. Samuti on toodud protseduurireegli lisana teenuse kirjeldus. Varasemalt oli veel eraldi välja töötatud **isikustatud koolituskaardi protseduurireegel** (Eesti Töötukassa juhatuse 16. märtsi 2010 otsus nr 312). Protseduurireeglid sisaldavad ülevaetlikult teenuse korraldamise toiminguid, sh on toodud välja toimingu nimetus, alus ja ka teostamise samm-sammuline juhend.

Vastavalt tööturukoolituse protseduurireeglile toimub esimeses etapis koolitusvajaduse väljaselgitamine töövahenduskonsultandi poolt, kes küsib vajadusel nõu karjäärinõustajalt, koolituskonsultandilt või tööandjate konsultandilt. Töövahenduskonsultant sisestab EMPISesse (Töötukassas kasutatav infosüsteem) isiku koolitusvajaduse, sh määratleb, kas koolitust võimaldatakse koolituskaardiga või hanke korras. Vajadusel konsulteerib töövahenduskonsultant koolituskonsultandiga, kas koolitust saab pakkuda koolituskaardiga.

Töövahenduskonsultant teavitab isikut:

- teenuse eesmärgist ja lubatud kestusest;
- kuidas toimub teenuse korraldamine (sh teenuse toimumise aeg, vajalikud eeltingimused jmt);
- teenusel osalemise tingimustest ning osaleja õigustest ja kohustustest;
- stipendiumi maksmise tingimustest;
- sõidutoetuse taotlemise ja maksmise tingimustest.
- Kui koolitust võimaldatakse koolituskaardiga, annab töövahenduskonsultant isikule koolituskaardi meelepea ja kvalifitseeritud koolitajate nimekirja ning selgitab, kuidas käib koolituse valimine ja sellele registreerumine.

Koolituskaardiga korraldatava koolituse korral kontrollib töövahenduskonsultant, kas koolitus, millele töötu on registreerunud, vastab koolitusvajadusele. Seejärel laetakse EMPISesse koolitajalt saadud registreerimisteade, sisestatakse registreerimisteade andmed ja koostatakse EMPISes kinnituskirja projekt 5 tööpäeva jooksul teate saamisest, kuid enne koolituse algust. Juhul, kui koolitajalt laekub registreerimisteade varem kui üks kuu enne koolituse toimumist ning koolitaja ei taotle kiiret vastust,

kontrollib konsultant registreerimisteate vastavust ning selle vastavuse korral teavitab koolitajat kinnituskirja võimaliku väljastamise ajast. Koolituskonsultant koostab kinnituskirja projekti või keelduva vastuse hiljemalt 10 tööpäeva enne koolituse algust.

Kui koolitus ei vasta koolitusvajadusele või maksumus ületab koolitaja avaliku hinnakirja maksumust, koostab koolituskonsultant koolitajale põhjendatud keelduva vastuse, samuti teavitatakse ilmnenu takistus(t)est töötut.

Kinnituskiri allkirjastatakse maakondliku osakonna juhataja poolt ja edastatakse koolitajale ühe tööpäeva jooksul allkirjastamisest arvates. Samuti teavitatakse töötut kinnituskirja väljastamisest ning korraldatakse tööturukoolituse tegevust sisaldava individuaalse tööotsimiskava kahepoolne allkirjastamine.

Hanke korras koolitusele suunamise korral jälgib teenusejuht EMPiSe abil osakondade koolitusvajaduste arvu ning otsustab hanke algatamise, sh määratakse hangitav koolitus ja eeldatav koolituskohtade arv. Koolituse hankimine ja lepingu sõlmimine toimub vastavalt protseduurireeglile „Eesti Töötukassa riigihangete ja lihtsustatud menetluste teostamise kord.“

Koolituskonsultant kooskõlastab koolitajaga kursuse algus- ja lõpuaja ning tingimused. Koolituskonsultant seob koolitusele suunatavad isiku(d) EMPiSes lepingu lisaga ning edastab enne koolituse algust koolitajale ESF toetusest teavitamise infosildi ja osavõtugraafiku, mida koolitaja peab täitma hakkama koos koolitusele suunatud isikute nimekirjaga.

Töövahenduskonsultant/juhtumikorraldaja teavitab isikut koolituse toimumisest, korraldab tööturukoolituse tegevust sisaldava individuaalse tööotsimiskava kahepoolse allkirjastamise suunamisele.

Hangitud koolituste puhul koolituskonsultant või maakondliku osakonna juhataja, kaasates vajadusel teenusejuhi/peaspetsialisti või vastava valdkonna eksperdi, teostab teenuse osutamise kohapealset kontrolli koolituse toimumise ajal, eelkõige järgmistel juhtudel:

- valeandmete esitamise kahtlus;
- osavõtugraafikut ei ole esitatud kokkulepitud tähtajal;
- tööturukoolitusel osalejal on pretensioone;
- tööturukoolituse korraldaja osutab esmakordselt Töötukassale tööturukoolituse teenust ning temaga puudub varasem koostöökogemus.

Kui ilmnevad asjaolud halduslepingu rikkumise kohta või tekib muu vajadus (nt teave tööturukoolituse korraldajalt) halduslepingu muutmiseks või ennetähtaegseks lõpetamiseks, koostab koolituskonsultant/peaspetsialist esimesel võimalusel õiendi ilmnenu asjaolude kohta, mille alusel koostatakse halduslepingu muutmine või halduslepingu lõpetamine. Kui ilmneb tagasinõudmise vajadus, toimub tagasinõudemenetlus vastavalt protseduurireeglile „Enammakstud kindlustushüvitiste ning tööturuteenuste ja -toetuste summade tagasinõudmine.“

Kui ilmnevad asjaolud koolituskaardi tingimuste rikkumise kohta või tekib muu vajadus koolituskaardi raames täiendkoolituse rahastamise lõpetamiseks ja/või koolitaja nimekirjast kõrvaldamiseks, koostab tööturukoolituse peaspetsialist esimesel võimalusel vastavasisulise teate, kooskõlastab selle juristiga elektroonselt dokumendihaldusprogrammis ning saadab üldosakonna kaudu digitaalselt allkirjastamiseks juhatuse esimehele.

Tööturukoolituse spetsialist või peaspetsialist koostab alusetult saadu tagasinõudmise vajaduse ilmnenud asjaolude kohta õiendi ja edastab hüvitiste ja toetuste osakonna tagasinõuete spetsialistile/peaspetsialistile, kes algatab tagasinõude menetluse.

Vastavalt TTTSile on töötul võimalik taotleda sõidu- ja majutustoetust. Sõidu- ja majutustoetust ei maksta nende päevade eest, mil teenusel ei osaletud. Sõidukulude arvutamisel võetakse aluseks sõidu- ja majutustoetuse avaldusele märgitud lühim vahemaa teenusel osaleja elukoha ja tööturukoolituse toimumiskoha vahel. Toetust makstakse läbitud kilomeetrite alusel. Sõidutoetust ei maksta, kui vahemaa ühel suunal on alla 500 meetri, vahemaa 500 meetrit ja üle selle ümardatakse kilomeetrimini. Sõidukulud hüvitatakse 10 senti iga kilomeetri kohta.⁵¹ Sõidutoetuse maksimummäär on 26 eurot ühe päeva eest, see tähendab, et sõidukulud hüvitatakse iga teenusel osalemise päeva eest määraga 10 senti kilomeetri kohta, kuid mitte rohkem kui 26 eurot ühe päeva eest.⁵²

Sõidu- ja majutustoetuse saamiseks tuleb töötul täita vormikohane avaldus, mis on kättesaadav ka Töötukassa koduleheküljelt.⁵³ Sõidu- ja majutustoetust makstakse kord kuus töötü pangakontole maksja kulul.

Samuti makstakse vastavalt TTTSile tööturukoolitusel osalejale stipendiumi 3 eurot ja 84 senti iga tööturukoolitusel osaletud päeva eest (va töötute kutse- ja pädevuseksami sooritamise eest tasumise ja töötute mootorsõidukijuhi eksami eest riigilõivu tasumise korral) tööturukoolituse läbiviija esitatud andmete põhjal. Stipendiumi arvutab Eesti Töötukassa. Stipendium makstakse kord kuus töötü pangakontole maksja kulul. Stipendiumi päevamäär kehtestatakse igaks eelarveaastaks riigieelarvega ning stipendiumi uus päevamäär ei või olla kehtivast määrast väiksem.

Juhul, kui tööturukoolitusel osalev töötü, kes on tööturukoolitusele suunatud ja kelle töötuna arvel olek on lõpetatud seoses tööle asumisega või kes on tööturukoolitusel osalemise ajal asunud õppima täiskoormusega õppes, siis pärast tööle või õppima asumist puudub tal õigus saada stipendiumi ja sõidutoetust. Vastavalt tööturukoolituse protseduurireeglile sisestab sõidutoetuse taotlemisel töövahenduskonsultant/juhtumikorraldaja EMPISse sõidutoetuse avalduse andmed, trükkib avalduse välja ja korraldab avalduse allkirjastamise koolitusel osaleja poolt. Kui isik täidab ise vormikohase avalduse ja esitab selle allkirjastatult, sisestab töövahenduskonsultant/ juhtumikorraldaja avalduse andmed EMPISse, kuid uut avaldust välja trükkima ja allkirjastama ei pea.

Infospetsialist märgistab teenuse osutaja esitatud koolituse osavõtugraafiku/ kutse- või pädevuseksami arve või isiku esitatud dokumendi, mis tõendab mootorsõiduki juhtimisõiguse eksamil kohal käimist, registreerimistempli jälgendiga ja edastab koheselt koolituskonsultandile.

Koolituskonsultant või teenusekonsultandi abi kontrollib esitatud dokumentide vastavust halduslepingule/ kinnituskirjale/ kutse- või pädevuseksami läbiviimise taotlusele. Seejärel sisestab dokumentide laekumise kuupäeva ja isikule stipendiumi (välja arvatud kutse- ja pädevuseksami ning riigilõivu tasumise korral) ja sõidutoetuse arvestamiseks vajalikud andmed EMPISse ning kinnitab maksmise või mittemaksmise 5 tööpäeva jooksul nõuetekohaste dokumentide saamisest arvates. Osavõtugraafiku(d) originaal(id) ja sõidutoetuse avalduse koopia edastab koolituskonsultant koheselt

⁵¹ Sõidu- ja majutustoetuse määr ühe kilomeetri kohta ning sõidu- ja majutustoetuse ülemmäär päevas kehtestatakse igaks eelarveaastaks riigieelarvega. Uued määrad ei või olla kehtivatest määradest väiksemad.

⁵² Töötukassa koduleheküljelt, <http://www.tootukassa.ee/index.php?id=13560>

⁵³ <http://www.tootukassa.ee/index.php?id=13560>

pärast sõidutoetuse/stipendiumi arvestamist infospetsialistile, kes postitab need hiljemalt järgmisel tööpäeval keskkontorisse. Koolituskonsultant edastab infospetsialistile koolituse lõppedes ja viimase sõidutoetuse arvestamise järel sõidutoetuse avalduse originaali keskkontorisse postitamiseks.

Nooremraamatupidaja kontrollib EMPISesse sisestatud andmete vastavust osavõtugraafikule ja sõidutoetuse avaldusele ning kinnitab väljamaksmisele kuuluva stipendiumi ja sõidutoetuse. Raamatupidaja ekspordib kinnitatud stipendiumi ja sõidutoetuse EMPISest raamatupidamise infosüsteemi Navision ning maksab stipendiumi ja sõidutoetuse välja vähemalt kord kuus.

Kokkuvõtteks: tööturukoolituse eesmärgiks on tagada parem juurdepääs erialaste oskuste omandamisele, osutades teenust vajaduspõhiselt ning ühildatult tööturu vajadustega. Koolitusi osutatakse nii Töötukassa poolt läbiviidavate hangete raames kui isikustatud koolituskaardi alusel, mis võimaldab pakkuda paindlikku võimalust valida isikule sobivaid spetsiifilisi täiendkoolitusi. Määratletud on prioriteetsed koolitusvaldkonnad, kuid ei ole selge, mille põhjal on need leitud, milline on nende seos töötute koolitusele suunamisega ning kuidas hiljem hinnatakse nende põhjendatust.

3.2.2 Programmis seatud indikaatorid ja nende sihtmäärade täitmine

Perioodil 2007-2009 oli programm üles ehitatud sihtgruppidele suunatud tegevuste põhiselt (nt koondatud ja koondamisteate saanud isikud, tööturul mitteaktiivsed isikud, puuetega inimesed, vanemaealised, noored jne) ning koolitus läbis ühe alamtegevusena erinevatele sihtrühmade hõivevõimaluste suurendamise tegevusi. Sellest johtuvalt olid ka indikaatorid sihtrühmade kesksed (vt Tabel 34), samas perioodil 2010-2011 oli indikaator seatud ühtselt kõigi sihtrühmade üleselt. Kui aastatel 2007-2009 indikaatorid käsitlesid ainult inimeste arvu, kes osalesid tööotsingu- ja erialakoolitustel, siis alates 2010. aastast lisati ka tulemusindikaator – töölerakendumine 6 kuu jooksul pärast tööturukoolituse lõpetamist, mis varasematel perioodidel puudus. Samas on rakendumise indikaator üsna üldine tulemuslikkuse näitaja, kuna ei arvestata sellega, kas tööle saamine oli seotud koolitusega või mitte.

Kui vaadata eesmärkide täitmist ehk saavutustaset (vt Tabel 34), siis üldjoontes võib tööturukoolituse tulemuslikkusega rahule jääda. Osalejate arv perioodil 2007-2009 ületas oluliselt planeeritud tööturukoolitusel osalejate arvu, samas oli 2010 ja 2011 jaanuarist kuni juunini tööturukoolitustel osalejaid kuus oluliselt vähem kui määratud sihttasemed. Samas oli 6 kuu jooksul pärast koolitust tööle saanute osatähtsus oluliselt suurem kui seatud eesmärgid.

Vastavalt seirearuandele⁵⁴ oli 2010. aastal tööturukoolitusel osalenud inimeste planeeritust väiksema arvu põhjuseks see, et tööturukoolituse eelarve suurenemine koos indikaatori suurendamisega kinnitati alles 2010. aasta septembri alguses. See jättis reaalselt neli kuud aega algselt plaanitud suuremas mahus koolituse hankimise ettevalmistamiseks, hangete läbiviimiseks ja rühmade komplekteerimiseks. Indikaatori täitmiseks oleks pidanud kohe septembri algusest suurenema koolitusel osalejate arv üle 2,5 korra, mida ei suudetud praktikas aga saavutada.

2011. aasta esimesel viiel kuul osales koolitusel sihtmäärast vähem töötuid eelkõige järgmistel põhjustel: 1) koolituskaardiga koolitusi hakati pakkuma veebruari keskpaigast, kui oli läbiviidud uus konkurss kooskõlas 2011. aastaks kinnitatud programmi tingimustega; 2) esines probleeme

⁵⁴ Prioriteetne suund 3 „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ Meede 1.3.1 „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ vahearuanne nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011), lk 19

hankepartneritega, kes ei olnud suutelised piisavas kvaliteedis või kokkulepitud mahus koolitust pakkuma.⁵⁵

Tabel 34. Tööturukoolituse indikaatorid

Indikaator		Programmis kavandatud sihtmäär	Tegelik saavutustase kumulatiivselt programmi algusest
2007-2009⁵⁶			
1.	Tööotsingukoolitusel osalenud inimeste arv kokku	2 817	3 055
1.1	Sh koondatud ja koondamisteate saanud isikud	400	406
1.2	Hoolduskohustusega inimesed	46	43
1.3	Tööturul mitteaktiivsed isikud	600	628
1.4	Mittetöötavad puuetega inimesed	232	250
1.5	Vanemaealised	364	538
1.6	Noored	425	392
1.7	Riskirühma mittekuuluvad	750	798
2.	Erialakoolitusel osalenud inimeste arv kokku	12 208	16 984
2.1	Sh Koondatud ja koondamisteate saanud isikud erialakoolitus	1200	1662
2.2	Hoolduskohustusega inimesed	150	227
2.3	Tööturul mitteaktiivsed isikud	1500	2104
2.4	Töötavad puuetega inimesed	13	9
2.5	Mittetöötavad puuetega inimesed	755	975
2.6	Vanemaealised	1102	2056
2.7	Noored	1488	1623
2.8	Muukeelsed erialakoolitus kombineeritud keelekoolitusega	1000	1876
2.9	Riskirühma mittekuuluvad	5000	6452
3	Muud koolitused kokku	3 558	3 485
3.1	Muukeelsed eesti keele kursused	2000	1954
3.2	Ettevõtluskoolitustel osalejad	1395	1424
3.3	Ettevõtlustoetuse saajatele erialaste teadmiste täiendkoolitus	100	15
3.4	Töötute koolitamine kodu- ja avahooldustöötajateks	63	92
	KOKKU KOOLITUSED	18 583	23 094
2010			

⁵⁵ Prioriteetne suund 3 „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ Meede 1.3.1 „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ vahearuanne nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011), lk 22

⁵⁶ 2009. aastal alustas tööturuteenusel osalemist 2,3 korda rohkem töötuid kui 2008. aastal. Väga suure mahuga teenus oli ka tööturukoolitus, millel osalemine kasvas võrreldes 2008. aastaga isegi rohkem kui kolm korda.

Indikaator		Programmis kavandatud sihtmäär	Tegelik saavutustase kumulatiivselt programmi algusest
4.	Tööturukoolitusel osalenud inimeste arv	2 300 kuus 17 000 aasta jooksul	1 483 kuus 9 706 aastast
5.	6 kuu jooksul pärast tööturukoolituse lõpetamist tööle saanud	15% tööturukoolitusel osalenutest	42,9% ⁵⁷
2011 (01.01.2011-31.05.2011)			
6.	Tööturukoolitusel osalenud inimeste arv	4 053 kuus 22 276 aastast	2 526 kuus
7.	6 kuu jooksul pärast tööturukoolituse lõpetamist tööle saanud ⁵⁸	20% tööturukoolitusel osalenutest	41,9% ⁵⁹

Allikad: programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2009“ ja programmi lõpparuanne, programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ ja programmi vahearuanne nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011)

Kokkuvõtvalt jäi osalejate arvu indikaator 2010. aastal ja 2011 jaan-mai sihttasemetele alla, kuid tulemusindikaator – osalejate hõivemäär 6 kuu möödudes – ületab püstitatud eesmärgi enam kui kahekordselt.

3.2.3 Tööturukoolituse meetme rahaline maht

Sarnaselt palgatoetuse teenusele on ka tööturukoolituse puhul rahalised mahud aastate lõikes suurenenud. Kui aastatel 2007-2009 oli koolituste eelarveks kokku 260 308 036 krooni ehk 16,6 miljonit eurot, siis 2010. aastal oli tööturukoolituse teenuse kinnitatud eelarveks 7,7 miljonit eurot ning 2011. aastal oli see 16,1 miljonit eurot (vt Tabel 35 ja Tabel 36).

Kui vaadata tööturukoolituse teenusele planeeritud rahalisi mahte ja kinnitatud eelarve täitmist, siis ajavahemikul 2007-2009 täideti planeeritud rahalised mahud 100%-lt⁶⁰ (vt Tabel 35), samas 2010. aastal täideti kinnitatud eelarvest vaid alla poole, st 42,58% (vt Tabel 36) ning 2011. aasta esimese viie kuuga täideti eelarvest 30,41% (vt lisaks peatükk 3.2.2).

⁵⁷ Jaanuar kuni juuni 2010 tööturukoolituse lõpetanud

⁵⁸ Koolituste seast on välja jäetud tööotsingukoolitus ja eesti keele koolitus

⁵⁹ Jaanuar kuni september 2011 tööturukoolituse lõpetanud

⁶⁰ Koolitustel osalejate arv perioodil 2007-2009 ületas oluliselt planeeritud tööturukoolitusel osalejate arvu.

Tabel 35. Tööturukoolituse teenusele planeeritud ja kasutatud rahalised mahud 2007-2009

		Kinnitatud eelarve ⁶¹	Kokku kulu programmi lõpuks	Eelarve täitmise %
1.	Tööotsingukoolitus			
1.1	Sh Koondatud ja koondamisteate saanud isikud	1 334 189,00	1 334 188,54	100
1.2	Hoolduskohustusega inimesed	198 785,00	198 784,16	100
1.3	Tööturul mitteaktiivsed isikud	1 643 615,00	1 643 614,84	100
1.4	Töötud puuetega inimesed	954 363,00	954 361,76	100
1.5	Vanemaealised	1 620 899,00	1 620 898,26	100
1.6	Noored	1 027 199,00	1 027 197,56	100
1.7	Mitte arvel olevad töötud	24 555,00	24 555,00	100
1.8	Tööturukoolitus ja tööpraktika	2 072 303,00	2 072 300,93	100
2.	Erialakoolitus			
2.1	Sh Koondatud ja koondamisteate saanud isikud erialakoolitus	9 904 562,00	9 904 560,78	100
2.2	Hoolduskohustusega inimesed	748 697,00	748 695,84	100
2.3	Tööturul mitteaktiivsed isikud	14 419 829,00	14 419 827,71	100
2.4	Töötud puuetega inimesed	6 270 688,00	6 270 686,50	100
2.5	Töötavad puuetega inimesed	24 600,00	24 600,00	100
2.6	Vanemaealised	11 172 596,00	11 172 594,72	100
2.7	Noored	13 506 333,00	13 506 330,42	100
2.8	Muukeelsed erialakoolitus, sh eesti keel	10 991 949,00	10 991 947,39	100
2.9	Mittearvel olevad töötud	396 827,00	396 825,81	100
2.10	Tööturukoolitus ja tööpraktika	24 489 769,00	24 489 768,24	100
3.	Muud koolitused			
3.1	Muukeelsed eesti keele koolitus	19 304 114,00	19 304 112,86	100
3.2	Ettevõtluskoolitus	6 087 734,00	6 087 732,94	100
3.3	Ettevõtlustoetuse saajatele erialaste teadmiste täiendkoolitus	106 431,00	106 430,42	100
3.4	Koolitus (tööotsingukoolitus, erialakoolitus, ettevõtluskoolitus, koduhooldajaks koolitamine, keelekoolitus jne)	134 007 999,00	133 963 454,13	99,97
	KOKKU KOOLITUSED	260 308 036,00	260 263 468,81	100

Allikas: programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2009“ lõpparuande (aruandeperiood 01.07.2007- 31.12.2009) lisa 2

⁶¹ ESF-i osalus on kuni 85% ning omafinantseering kokku vähemalt 15%

Tabel 36. Tööturukoolituse teenusele⁶² planeeritud ja kasutatud rahalised mahud 2010 ja 2011

Kinnitatud eelarve ⁶³	Kokku eelmiste aruandeperioodide kulu	Kulu aruandeperioodil (riigikassa poolt tasutud väljamaksetaotluste alusel)	Kokku kulu aruandeperioodi lõpuks (veerg 2 + veerg 3)	Eelarve täitmise %
2010				
120 467 009,00 kr	28 998 763,36 kr	22 291 445,34 kr	51 290 208,70 kr	42,58
7 699 245,14 EUR	1 853 358,77 EUR	1 424 683,02 EUR	3 278 041,79 EUR	
2011				
16 164 503 EUR	3 278 041,79 EUR	1 637 706,95 EUR	4 915 748,74 EUR ⁶⁴	30,41

Allikas: programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ seirearuande (aruandeperiood 01.01.2010 – 31.12.2010) lisa 2; vahearuande nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011-31.05.2011) lisa 2

3.2.4 Ülevaade koolituste ja koolitavate arvust

Tööturukoolitust saanud töötud aastate lõikes

Uuringu perioodil (01.01.2009 - 31.05.2011) said töötuna arvel olnud isikud kokku **29 130** koolitust (sh eksamid, mis on Töötukassa infosüsteemis sisestatud eraldi koolituste liigina kui iseseisvad koolitused). Kuna osa inimesi osales mitmel koolitusel, siis töötuna arvel olnud inimesi, kes uuringu perioodil koolitusi said, oli vähem, kokku **23 467**.

Koolituskaardiga koolituste arvu osatähtsus on vaatlusalusel perioodil aasta-aastalt kasvanud. Kuigi kokku on koolituskaardiga koolitusi vähem kui kolmandik olnud, siis 2011. aasta esimese viie kuu jooksul oli koolituskaardiga koolitustele läbinuid juba ligi kaks kolmandikku (vt Tabel 37.). Seega, kuigi järgnevas analüüsis moodustavad koolituskaardiga koolitused vähemuse, siis **trendi vaadates on järgnevatel aastatel just koolituskaardiga koolitustel suurem osatähtsus**.

Kõige rohkem saadi koolitusi 2009. aastal, kus valdavalt osaleti hankega ostetud koolitustel.

Valdav enamus (80,1%) osales ühel koolitusel, 16,5% ehk 2 333 isikut osalesid kahel koolitusel ning väike osa (3,6%) tööturukoolitustel osalenutest said enam kui kaks koolitust.

⁶² Sh erialane täiend- ja ümberõpe, koolituskaart, keelekoolitus, õpipoisikoolitus, kutseksam, mootorsõiduki juhi eksam, e-koolitus

⁶³ ESF-i osalus on kuni 85% ning omafinantseering kokku vähemalt 15%

⁶⁴ 01.01.2011-31.05.2011

Tabel 37. Saadud koolituste/ eksamite jagunemine aastate lõikes

Aasta	Koolituste ja eksamite arv	Koolituskaardiga koolituste arv	Koolituskaardiga koolituste % kõikidest koolitustest	Hankega tellitud koolitustel/ eksamitel osalenute arv
2009	14 949	1 255	8%	13 694
2010	8 492	3 819	45%	4 673
2011 (kuni 31.05.2011)	5 689	3 719	65%	1 970
Kokku	29 130	8 793	30%	20 337

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

3.2.5 Tööturukoolitusel osalenud töötud sotsiaal-demograafiliste tunnuste järgi⁶⁵

Vanuseline ja sooline jaotus

Koolitustel on rohkem osalenud mehi (56,7%) kui naisi (43,3%) (vt Tabel 38). 2010. aasta seisuga (naiste ja meeste kaalutud keskmised osakaalud registreeritud töötuses 2010. aastal ja 2009. aastal) oli ka mehi registreeritud töötute seas veidi enam (2010. aastal 51,9% vs 48,1%) samuti oli meeste töötus kujunenud selliseks, et 2010. aastal oli pikaajaline töötus meeste seas levinum kui naiste seas (Statistikaameti veebipõhise andmebaasi andmetel oli meestest aasta või enam töötuid 68% ja naistest 55%).

Vanuselises lõikes on proportsionaalselt enam koolitusi olnud suunatud keskealistele inimestele (vanusgrupp 25-54) ja just eriti selle vanusgrupi meestele.

Tabel 38. Koolituste jagunemine vanusevahemike ja soo lõikes võrreldes Eesti registreeritud töötutega

Vanusevahemikud	Koolitustel osalemiste jagunemine protsentides (periood 01.01.2009-31.05.2011)			Sooline ja vanuseline jaotus registreeritud töötute koguarvust protsentides (seisuga 31.12.2010)		
	Mehed	Naised	Kokku	Mehed	Naised	Kokku
16-24	6,8	3,2	10,0	6,8	6,6	13,4
25-54	44,2	34,9	79,1	34,1	36,9	70,9
55+	5,8	5,2	11,0	8,1	7,5	15,6
Kokku	56,7	43,3	100,0	49,0	51,0	100,0

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Seega on mehi osalenud koolitustel enam kui naisi (just eriti „parimas“ tööeas mehi), mis võib olla põhjendatud sellega, et meeste töötus oli enamiku vaatlusaluse perioodi jooksul suurem ning meeste seas oli ka pikaajalise töötuse risk suurem.

Hariduslik jaotus

Koolitusel osalenute haridustasemed on jagatud 3 erinevasse laiemasse gruppi sarnaselt palgatoetust saanutega. **Kõige rohkem (59,2% koguarvust, vt Tabel 39) osales koolitustel ISCED II grupi haridustasemega** (ISCED 3-4) töötuid ehk neid, kel on kutseharidus või kutsekeskharidus põhikooli baasil, üldkeskharidus või kutsekeskharidus keskkooli baasil. Selline jaotus väljendab ka üldiselt töötute jagu-

⁶⁵ Kuna Töötukassa andmebaasis ei olnud tööturukoolituse meetmes osalenute eelnev hariduse eriala klassifitseeritud, ei saanud dokumentaalanalüüsis seda analüüsida. Andmed olid sisestatud vabatekstina ja erinevaid eriala tunnuseid oli ligi 2 500.

nemist haridustasemetel vahel. Selle haridustasemega töötute osakaal on suurim ka registreeritud töötute koguarvust (56,4%, seisuga 31.12.2010).

On näha, et **madalaima haridustasemega inimesi on koolitustel osalenud proportsionaalselt vähem** kui neid on töötute seas, samas II ja III tasemega inimesi on proportsionaalselt olnud enam.

Kui võrrelda hankega tellitud koolitustel osalejaid ja koolituskaardiga osalejaid, siis hangitud koolituste puhul on kõrgem ISCED II tasemega osalejate osakaal (61,7%) ja koolituskaardiga koolitustel on oluliselt kõrgem III tase (36,2%) ning madalam I tase (9,6%). **Kuna koolituskaart on võrreldes hangitud koolitusega paindlikum, siis on ka kõrgema haridusega inimestele sobivate koolituste leidmine lihtsam ning nende osakaal koolitustes suurem.**

Tabel 39. Koolituskaardiga ja hankega ostetud koolitustel osalejate hariduslik taust võrdluses Eestis registreeritud töötutega (seisuga 31.12.2010)

Haridustase	Koolituskaart		Hangitud koolitus		Koolitused kokku		Osakaal kõikidest registreeritud töötutest (seisuga 31.12.2010)
	arv	%	arv	%	arv	%	
I tase	843	9,6	3 068	15,1	3 911	13,4	18,3
II tase	4 706	53,5	12 546	61,7	17 252	59,2	56,4
III tase	3 182	36,2	4 661	22,9	7 843	26,9	25,1
Määramata	62	0,7	62	0,3	124	0,4	0,1
Kogusumma	8 793	100,0	20 337	100,0	29 130	100,0	100,0

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Töötusele eelneva ametiala jaotus

24,7% tööturukoolitustel osalenutest oli varasema ametikoha poolest ametialade klassifikaatori järgi (ISCO) 7. tase ehk oskustöölised ja käsitöölised (vt Tabel 40), meeste osas oli see veelgi kõrgem - 36,8%. Tööturukoolitustel osalenud naiste hulgas oli varasema ameti lõikes kõrgeim teenindus- ja müügitöötajate osakaal (22,1%).

Kui võrrelda tööturukoolituse meetmes osalejaid ja varasema ameti jagunemist registreeritud töötute koguarvust, siis ei ole täheldada väga suuri erinevusi. Samuti ei ole koolituskaardi ja hangitud koolituste lõikes osalejate varasemat ameti (ISCO) ning registreeritud töötute varasema ameti lõikes olulisi ja suuri erisusi.

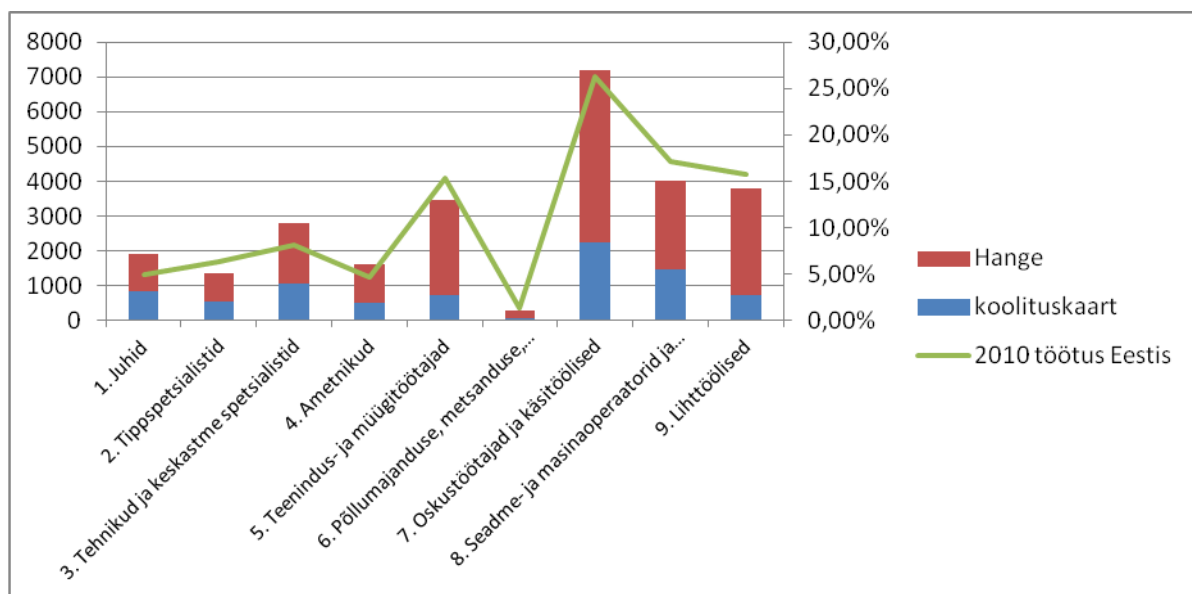
Tabel 40. Koolitustel osalenud eelneva töökoha ametite ja soo lõikes võrdlusena registreeritud töötute koguarvuga (31.12.2010)

Amet (klassifikaator ISCO 2008)	Mehed	Naised	Kokku	Registreeritud töötute koguarvust (31.12.2010)
1. Juhid	6,9%	6,1%	6,6%	5,0%
2. Tippspetsialistid	3,0%	6,8%	4,7%	6,3%
3. Tehnikud ja keskastme spetsialistid	7,4%	12,4%	9,6%	8,1%
4. Ametnikud	2,4%	9,5%	5,5%	4,6%
5. Teenindus- ja müügitöötajad	4,0%	22,1%	11,8%	15,4%
6. Põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse oskustöötajad	1,0%	1,0%	1,0%	1,4%
7. Oskustöötajad ja käsitöölised	36,8%	8,8%	24,7%	26,3%
8. Seadme- ja masinaoperaatorid ja koostajad	17,8%	8,5%	13,8%	17,2%
9. Lihttöölised	10,7%	15,9%	13,0%	15,7%

Amet (klassifikaator ISCO 2008)	Mehed	Naised	Kokku	Registreeritud töötute koguarvust (31.12.2010)
Määramata	9,8%	8,9%	9,4%	
Kogusumma	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Allikad: Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaas, Töötukassa veebis avaldatud statistika

Väikse erisusena võib täheldada teenindus- ja müügitöötajate madalamat osakaalu koolituskaardi (8,4%) ja mõnevõrra madalamat taset hangitud koolituste (13,3%) seas (osakaal registreeritud töötutest on 15,4%), vt Joonis 30.



Joonis 30. Koolituskaardiga osaletud ning hangitud koolituste ülevaade osalejate varasemate ametite (ISCO 2008) lõikes, võrdlusena Eesti üldise töötuse ja hõivatusega

Allikad: Töötukassa veebis avaldatud statistika, Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaas, Statistikaameti andmebaas, autorite arvutused

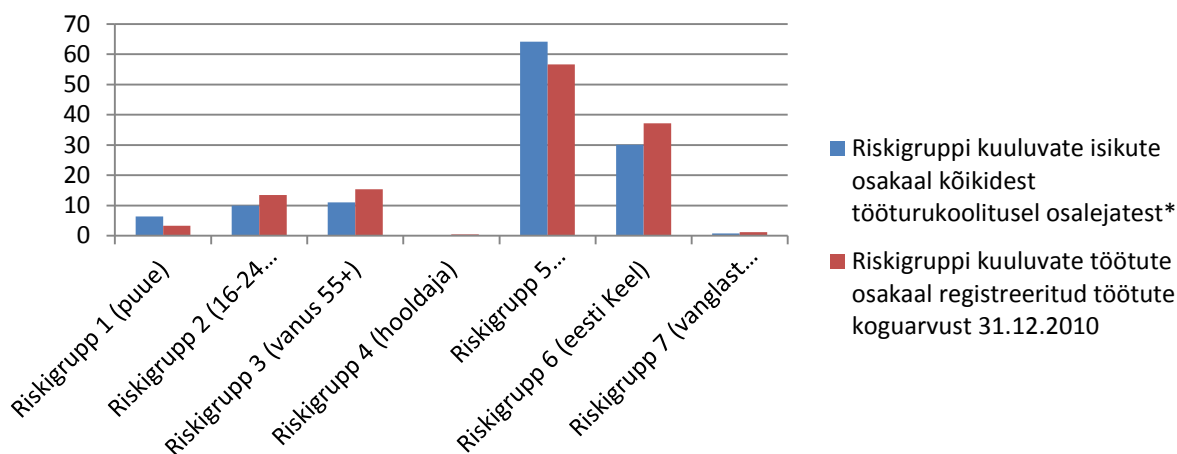
Teenusesaajate eelneva tööstaaži, eelneva töökoha tegevusala ega hariduse erialade võrdlust ei olnud Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaasi alusel võimalik teostada.

Riskigruppidesse kuuluvus

Tööturukoolituse meetmes osalenutest 21,9% ei kuulunud riskigruppi ja 78,1% kuulus vähemalt ühte riskigruppi. Andmed on sarnase jaotusega vastava osakaaluga registreeritud töötute koguarvust seisuga 31.12.2010, seega koolitusel osalenute erisust riskigruppi kuuluvate töötute üldarvust ei saa täheldada. **See tähendab, et koolitused ei ole olnud kasutusel suunatud meetmena riskigrupi töötuse vähendamisel, vaid jagunesid enam vähem samas proportsioonis riskigruppide jaotusega töötute seas.**

64,1% koolitusel osalenutest kuulusid riskigruppi „pikaajalised töötud“, 30,1% kuulusid riski „eesti keel“ ehk ei oma piisaval tasemel eesti keele oskust, 10% moodustasid „noored“ ja 11,0% „vanemaalised ehk 55+“ (vt Joonis 31). Kui võrrelda meetmes osalenud riskirühmade andmeid riskirühma arvuga registreeritud töötute koguarvust, siis mõningaid erisusi saab täheldada vanemaealiste (55+) seas – koolitustes osalenutest moodustasid 11,0% vanemaealised, kuid registreeritud töötute kogu-

arvust moodustasid vanemaealised 15,4%. Proportsionaalselt mõnevõrra vähem moodustasid koolitustel osalenutest ka madala või puuduva eesti keele oskusega riskirühma töötud (30,1% ja 37,2% vastavalt). Mõnevõrra aktiivsemalt on osalenud koolitustel puudega töötud (6,4% võrreldes 3,3%) ja pikaajalised töötud (64,1% võrreldes 56,6%).



Joonis 31. Riskigrupi kuulumine, sh võrdlusandmed perioodil 01.01.2009-31.05.2011 koolitusel osalenute ning kõikide töötutega (seisuga 31.12.2010)

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Hankega tellitud koolitustel osalenute jaotust ja koolituskaardiga koolitustel osalenute jaotust võrreldes on näha, et mõnevõrra suurem oli hankega tellitud koolitustel pikaajaliste töötute osakaal ning koolituskaardiga koolitustel puuduliku eesti keele oskusega inimeste osakaal (vt Tabel 41).

Tabel 41. Riskigrupi kuulumine* koolituskaardi ja hangitud koolituste ja registreeritud töötuse (seisuga 31.12.2010) lõikes

Riskigrupp	osakaal koolituskaardiga osaletud koolitustest	osakaal hankega tellitud koolitustest	osakaal kõikidest tööturukoolitusel osalejatest	osakaal registreeritud töötute koguarvust 31.12.2010
Riskigrupp 1 (puue)	3,6	7,6	6,4	3,3
Riskigrupp 2 (16-24 aastane)	7,2	11,2	10,0	13,4
Riskigrupp 3 (vanus 55+)	11,5	10,7	11,0	15,4
Riskigrupp 4 (hooldaja)	0,1	0,3	0,2	0,4
Riskigrupp 5 (pikaajaline)	58,9	66,4	64,1	56,6
Riskigrupp 6 (eesti keel)	35,2	27,9	30,1	37,2
Riskigrupp 7 (vanglast vabanenud)	1,0	0,7	0,8	1,2

* üks inimene võib kuuluda korraga rohkem kui ühte riskigruppi, seepärast on veeru summa suurem kui 100%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Regionaalne jaotus

Piirkondliku jaotuse aluseks on Töötukassa osakond, mitte töötü registreeritud elukoht. Enim osales koolitustel Töötukassa Tallinna ja Harjumaa (29,8% koguarvust) ja Ida-Virumaa (ligi 19%) osakondades registreeritud töötuid. See väljendab ka üldist registreeritud töötute piirkondlikku jagunemist (seisuga 31.12.2010), kus kõige rohkem oli töötuid Tallinnas ja Harjumaal (39,6%) ning Ida-Virumaal (19%) (vt Tabel 42).

Oluline regionaalne erinevus on koolituskaardiga koolituste ja hankega koolituste jaotuses. Ligi pooled koolituskaardiga koolitustel osalemised toimuvad Tallinnas ja Harjumaal registreeritud töötute seas. Samas hankega tellitud koolitustest toimub Harjumaal ja Tallinnas vaid veerand kuni viiendik (23%) ja seega on proportsionaalselt teistes maakondades hangitud koolitusi rohkem.

Ka koolitajate intervjuudes märgiti, et koolituskaardi kasutamine on regionaalselt ebaühtlane.

„Hetkel on koolituskaardi kasutajad valdavalt Tallinnast, peaks maapiirkondi rohkem edasi arendama!“

Kuigi keskmisena ei ole piirkondlikult olulisi erinevusi koolituste jaotuses ja registreeritud töötuse jaotuses, siis koolituskaardiga koolitused koondunud ebaproportsionaalselt pealinna.

Tabel 42. Koolituste jagunemine Töötukassa osakondade (piirkondade) lõikes võrdlusena kõikide registreeritud töötute jagunemine (seisuga 31.12.2010)

Töötukassa osakond	Koolituskaart		Hangitud koolitus		Koolitused kokku		% kõikidest registreeritud töötutest (seisuga 31.12.2010)
	Arv	%	Arv	%	Arv	%	
Tallinna ja Harjumaa	4 079	46,4	4 610	22,7	8 689	29,8	39,6
Ida-Virumaa	1 634	18,6	3 893	19,1	5 527	19,0	19,0
Tartumaa	675	7,7	2 125	10,5	2 800	9,6	8,4
Pärnumaa	439	5,0	1 685	8,3	2 124	7,3	6,4
Võrumaa	247	2,8	1 203	5,9	1 450	5,0	3,1
Lääne-Virumaa	263	3,0	1 021	5,0	1 284	4,4	4,2
Viljandimaa	167	1,9	1 097	5,4	1 264	4,3	3,0
Valgamaa	167	1,9	837	4,1	1 004	3,5	2,8
Raplamaa	219	2,5	763	3,8	982	3,4	2,8
Läänemaa	156	1,8	661	3,3	817	2,8	1,8
Saaremaa	157	1,8	637	3,1	794	2,7	2,1
Järvamaa	296	3,4	497	2,4	793	2,7	2,3
Põlvamaa	128	1,5	643	3,2	771	2,7	2,2
Jõgevamaa	80	0,9	433	2,1	513	1,8	1,5
Hiiumaa	86	1,0	232	1,1	318	1,1	0,8
Kogusumma	8 793	100,0	20 337	100,0	29 130	100,0	100,0

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Kokkuvõtvalt võib öelda, et koolituses osalenute hulgas on haridustase keskmiselt kõrgem kui töötutel üldiselt, kusjuures koolituskaardiga koolitatute hulgas ilmneb kõrgharidusega inimeste märksa suurem osakaal võrreldes hangitud koolitustega. Koolitusel osalenute jaotus eelneva ametiala lõikes ei erine oluliselt jaotusest, mis on töötutel üldiselt. Ka riskigruppi kuuluvad töötud on koolituses osalejate hulgas esindatud proportsionaalselt nende jaotusega töötute hulgas.

Ilmneb koolituskaardiga koolituste ebaproportsionaalselt tugev koondumine Tallinnasse ja Harjumaale.

3.2.6 Tööturukoolitus ja teised Töötukassa teenused, hinnangud tööturukoolituse protsessi kohta

Teenused samal arveloleku perioodil

56,6% tööturukoolituse meetmes osalenutest ei saanud teisi tööturuteenuseid, 43,4% said ühte või mitut täiendavat toetavat teenust. Kokku sai täiendavaid tööturuteenuseid **12 640** koolitusel osalenud isikut. Paljud osalejad said mitut tööturuteenust, kogumahus **17 318 tööturuteenust** (sh ühel juhul pole teada, kas teenust saanu osales koolituskaardiga või hankega tellitud koolitusel). Kõige rohkem osaleti karjäärinõustamistel (63,5% kõikidest teenustest), vt Tabel 43. Suuri erisusi lisateenuste kasutamisel soo ning koolituskaardiga osalejate ja hankega tellitud koolitustel osalejate vahel ei ole.

Tabel 43. Koolituse saamisega samal töötuna arveloleku perioodil saadud peamised teenused koolituskaardi ja hangitud koolituse võrdluses

Koolituste saamisega samal arveloleku perioodil saadud peamised teenused	Koolituskaardiga osalejate täiendavalt saadud teenuste arv	Hangitud koolitustel osalejate täiendavalt saadud teenuste arv	Koolituskaart ja hangitud koolitus kokku	Osakaal kõikidest koolituskaardiga osaletud koolitustega samal arveloleku perioodil saadud teenustest	Osakaal kõikidest hankega tellitud koolitustel osalemistega samal arveloleku perioodil saadud teenustest	Osakaal kõikidest teenustest
Karjäärinõustamisel osalemine	2 297	8 703	11 000	65,3	63,1	63,5
Tööotsingu töötoas osalemine	557	1 764	2 321	15,8	12,8	13,4
Tööpraktikal osalemine	273	1 010	1 283	7,8	7,3	7,4
Ettevõtluse alustamise toetus	119	595	714	3,4	4,3	4,1
Muud teenused kokku	274	1 725	1 999	7,8	12,5	11,5
KOKKU	3 520	13 797	17 317	100,0	100,0	100,0

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Töötuskindlustuse, töötutoetuse, stipendiumi ja sõidu- ning majutustoetuse saamine koolitusperioodil

Enam kui pooled (55,7%) kõikidest koolitustel osalenutest ei saanud koolituse perioodil ei töötutoetust ega töötuskindlustust. Osalejate osakaal, kes said töötutoetust oli suurem (33,5% kõikidest koolitustel osalenutest) kui nende osakaal, kes said koolituse perioodil töötuskindlustust (10,8%). Oli ka neid, kes said koolitusperioodi jooksul nii töötutoetust kui ka töötuskindlustust (2,9%).

Küsitluse järgi erinevad inimeste hinnangud sellele, kas nad said **sõidu- ja majutustoetust ja/või stipendiumi** oluliselt sellest, mida on nende kohta määratud Töötukassa andmestikus. Inimesed ilmselt ei tea või ei mäleta täpselt, millist toetust Töötukassa neile maksis. Kui Töötukassa info kohaselt saavad praktiliselt kõik koolitusel osalevad töötud stipendiumi,⁶⁶ siis töötute endi vastuste kohaselt sai vaid pooled stipendiumi. Ülejäänud pooled vastasid, et nad ei saanud stipendiumi.

⁶⁶ Nagu märgitud dokumendianalüüsi peatükis, makstakse stipendiumi kõigile koolitustel osalejatele, v.a kutse- ja pädevuseksamitel ning riigilõivulistel eksamitel osalejatele. Stipendiumi ei maksta ka juhtudel, kui inimene ei ilmu koolitusele või katkestab selle.

Tõenäoliselt on see tingitud sellest, et kuna stipendiumi määramine on automaatne ning ei vaja eraldi avalduse allkirjastamist. Sõidu- ja majutustoetusega puhul on selline erinevus väiksem. Töötukassa andmestiku kohaselt said küsitletutest 77% sõidu- ja majutustoetust, inimeste endi hinnangul 69%.

Koolituskaardi ja hangitud koolituste võrdluses said hangitud koolitustel osalejad rohkematel kordadel sõidutoetust ja stipendiumi kui koolituskaardiga koolitustel osalejad⁶⁷ (vt Tabel 44).

Tabel 44. Ülevaade koolitustel osalejatest ning sõidutoetuse ja stipendiumi saamisest

Koolituskaardiga osaletud või hangitud koolitus	Koolituste/ eksamite arv kokku	Sõidutoetuse saajate arv kokku	Stipendiumi saajate arv kokku
Koolituskaart	8 793	5 486/ 62,4%	7 426/ 84,5%
Hangitud koolitus	20 329	16 452/ 80,9%	17 852/ 87,8%
Määramata	8	7	7
Kogusumma	29 130	21 945 / 75,3%	25 285/ 86,8%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Ooteaeg töötuse algusest koolituseni ja koolituse otsusest koolituse alguseni

Töötuse kestuse arvestuse aluseks on periood töötuna arvele võtmise päevast kuni esimese koolituse saamiseni antud töötuse perioodil.⁶⁸ Keskmine koolituse algus on veidi enam kui pool aastat (6,4 kuud) töötuse algusest, **noorte töötute puhul on kestus olnud mõnevõrra lühem** (keskmiselt 5 kuud) ja vanemaealiste puhul mõnevõrra pikem (7,2 kuud). **Naiste puhul on koolituse ooteaeg olnud pikem kui meestel** (vt Tabel 45).

Tabel 45. Keskmine periood kuudes töötuna arvele võtmisest kuni esimese koolituse saamiseni soolises ja vanuselises jaotuses

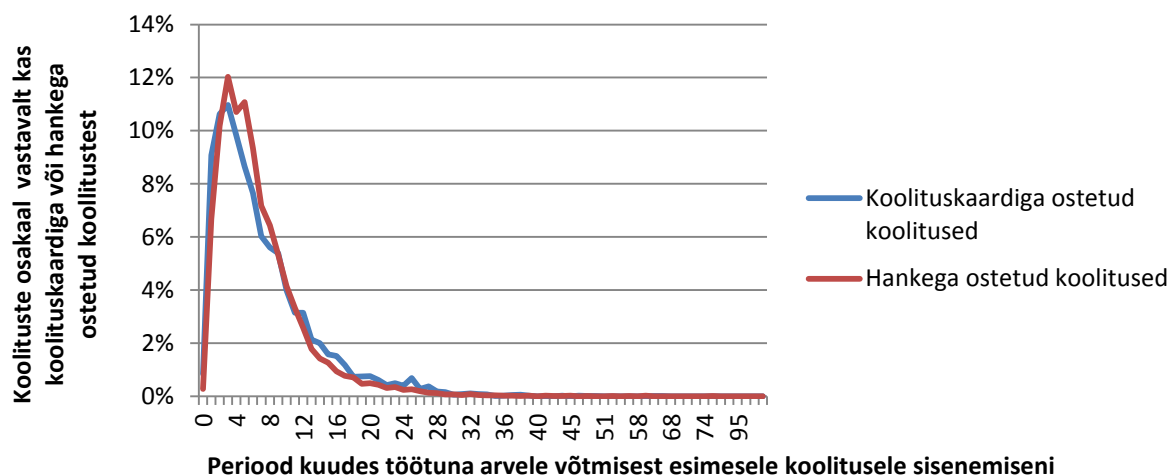
Vanusevahemikud	Mehed	Naised	Keskmine kestus kuudes kokku
16-24	4,8	5,3	5,0
25-54	5,9	7,2	6,5
55+	6,5	8,0	7,2
Keskmine töötuse kestus kuudes kokku	5,8	7,1	6,4

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Ooteaja osas **hankega tellitud koolituste ja koolituskaardiga osaletud koolituste puhul märkimisväärsed erisusi ei ole.**

⁶⁷ Allikas Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaas. Andmed erinevad mõnevõrra küsitluse tulemustest, kuna valimi suurus on olnud erinev.

⁶⁸ osad osalejad kajastuvad mitme töötuse perioodi ja mitme koolitusega, nende puhul arvestatakse perioodiga esimese koolituseni

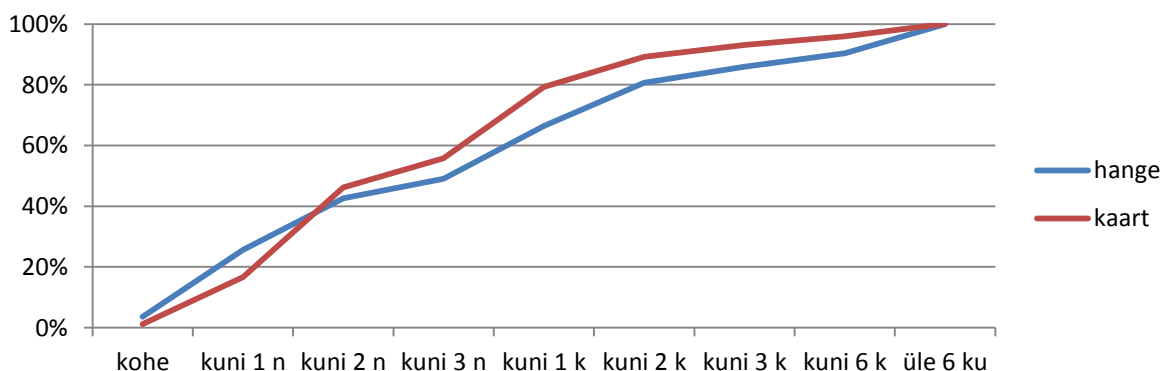


Joonis 32. Periood kuudes töötuna arvele võtmisest esimesele koolitusele sisenemiseni koolituskaardiga ning hankega ostetud koolituste võrdluses.

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

30% koolitusel osalejatest on koolitusele läinud varem kui kolme kuu möödudes töötuse algusest (vt Joonis 32). Pooled koolitusel osalenutest on viiendaks töötuse kuuks koolitusele läinud ja kolmveerand koolitusel osalenutest on seda teinud kaheksandaks töötuse kuuks.

Koolitusele suunamise protsess, arvates koolitusele mineku otsuse tegemisest kuni tegeliku koolituse alguseni, on mõistagi oluliselt lühem. Vastavalt töötute küsitlusele pääses **esimese kuu jooksul koolitusvajaduse kokkuleppimisest alates koolitusele peaaegu kolmveerand vastanutest**, kahe kuu jooksul 84% (vt Joonis 33). Vaid kümnendik inimestest pidi koolitust ootama enam kui kolm kuud. **Koolituskaardiga koolitustele oli keskmiselt ooteaeg pisut lühem kui hankega korraldatud koolitustele.** Esimese kuu jooksul sai koolitust koolituskaardiga 13 protsendipunkti võrra enam inimesi kui hankega koolituse ootajatest. Samas on **väga kiirelt koolitusele suunatud just enam hankega koolitustele suunatud.** Veerand hankega koolitusele läinutest tegi seda kohe või ühe nädala jooksul.



Joonis 33 Koolituse ooteaeg hanke ja koolituskaardi lõikes

Allikas: Tööturukoolitusel osalenud töötute küsitlus

Väga lühikese (kohe või nädal) ooteaja niivõrd suur osakaal hankega koolituste hulgas viitab vajadusele üle vaadata, kas tegemist on viimasel hetkel koolitusgrupi osalejate arvu alampiiri täis saamiseks töötute kiirkorras koolitustele suunamisega.

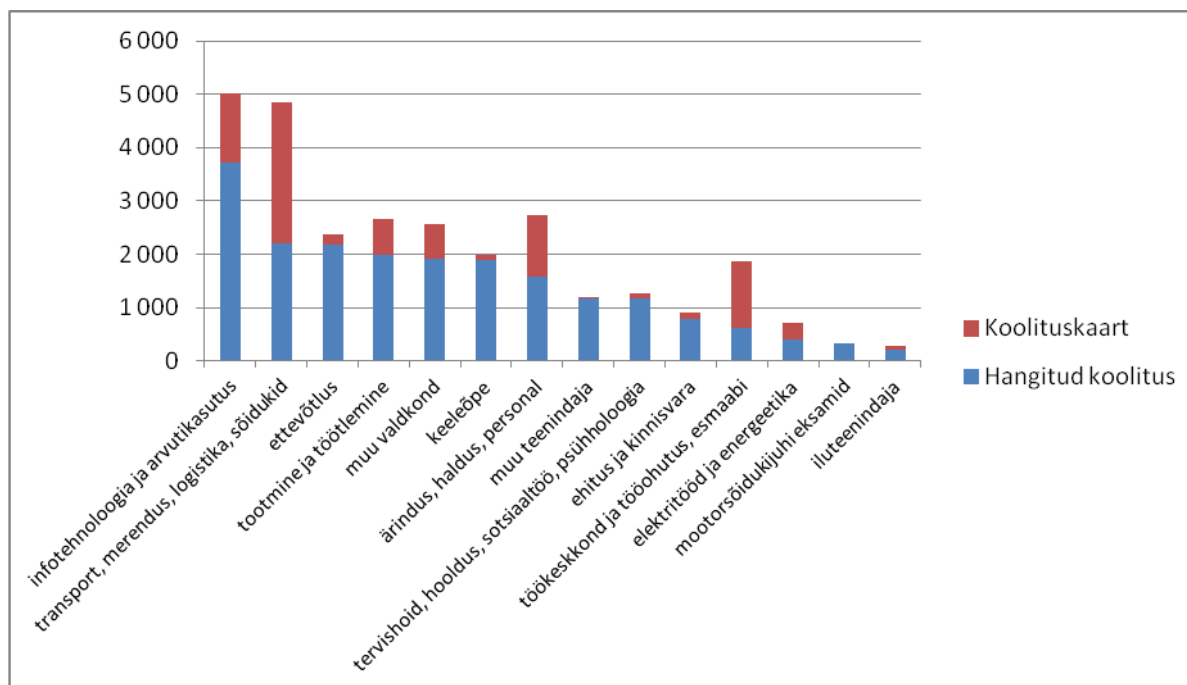
Kokkuvõtvalt võib muude teenuste ja hüvitiste kohta öelda, et neid saab veidi alla poole koolitatutest. Keskmiselt jõutakse koolituseni pärast pooleaastast töötuseperioodi, kuid ooteaeg koolituse kokkuleppimisest selle alguseni on lühike, jäädes valdavalt ühe kuu piiresse.

3.2.7 Koolituse valdkond, kestus, maksumus

Koolituste valdkondlik jagunemine hangitud koolituste ja koolituskaardi võrdluses

Koolituste koguarvust (hangitud koolitus ja koolituskaart kokku) oli **enim koolitusi infotehnoloogia ja arvutikasutuse** (17%) vallas, mille osakaal oli kõrge nii koolituskaardi (15%) kui ka hangitud koolituste (18%) puhul (vt Joonis 34). Täiendavalt oli **palju koolitusi valdkonnas „transport, merendus, logistika, sõidukid“** (17%), mis moodustas koguni 30% koolituskaardi koolitustest ja 11% hangitud koolitustest. Lisaks on nii hangitud koolituste kui koolituskaardi puhul **palju osaletud ettevõtluse koolitustel** (kokku 8%), kui **tootmise ja töötlemise valdkonna** koolitustel (9%) ja valdkonnas „ärindus, haldus ja personal“ (kokku 9%, kuid 14% koolituskaartidest ja 8% hangitud koolitustest).

Kuna infosüsteemis määratud koolituste valdkondlik jaotus ei ühti Töötukassa poolt prioriteetsete valdkondade jaotusega, siis ei saa ka võrrelda, kas prioriteetsetes valdkondades on enam pakutud koolitusi või mitte. Soovituslikult võiks selliste prioriteetsete valdkondade määramise korral ühitada ka jaotusega Töötukassa infosüsteemis, et hiljem oleks võimalik nende vastavust ja koolituste pakkumist hinnata.



Joonis 34. Koolituskaardiga ja hankega ostetud koolituste jagunemine koolituste üldiste valdkondade lõikes

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Koolituskaardiga koolituste osakaal on suurem olnud transpordi, ärimise, halduse ja personali ning töökeskkonna, -ohutuse ja esmaabi valdkondades.

Koolituse valdkond ja osalejate haridustase⁶⁹

Vaadates töötuid, kes osalesid koolitustel ning kellel oli haridustase märgitud, on näha et ISCED I ja II tasemel oli kõige enam koolitusel osalejaid transpordi, merenduse, logistika ja sõidukite valdkondades, samas kui kõrgemalt haritud hulgast oli enim infotehnoloogia ja arvutikasutuse valdkonna koolitustel osalenud. Madalama haridusega inimestel oli koolituste hulgas teisel kohal tootmise ja töötlemise valdkond, II taseme haridusega inimestel oli see neljandal kohal. Kõrgeima haridustasemega inimestel aga oli teisel kohal ärimine, haldus ja personali ning neljandal kohal ettevõtluse valdkond. **Seega on hariduse lõikes koolituste valdkondlik jaotus mõnevõrra erinev ning haridusel võib olla mõju koolitusvaldkonna valikule** (vt Tabel 46 ja lisast Tabel 71).

Kõikidel töötutel ei ole haridustase märgitud. Määramata haridustasemega inimestest osales koolitustel infotehnoloogia vallas 14,5% ja transpordi vallas 27,4% (vt lisast Tabel 71 ja Tabel 72).

Tabel 46. Enim levinud neli koolituse valdkonda haridustasemete lõikes

Enim osaletud koolituste valdkonnad	ISCED I	ISCED II	ISCED III	Keskmiselt
1.	Transport, merendus logistika, sõidukid	Transport, merendus logistika, sõidukid	Infotehnoloogia ja arvutikasutus	Infotehnoloogia ja arvutikasutus
2.	Tootmine ja töötlemine	Infotehnoloogia ja arvutikasutus	Ärimine, haldus, personal	Transport, merendus logistika, sõidukid
3.	Infotehnoloogia ja arvutikasutus	Muud valdkonnad	Transport, merendus logistika, sõidukid	Ärimine, haldus, personal
4.	Muud valdkonnad	Tootmine ja töötlemine	Ettevõtlus	Tootmine ja töötlemine

Allikas: Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaas

Koolituse valdkond ja osalejate varasem amet ISCO lõikes

Varasema ameti lõikes koolitusel osalenud vaadates on näha, et kõrgematel ametitel hõivatud olnud on osalenud enam ettevõtluse ja ärimise koolitustel, samas kui madalamatel ametitel hõivatud olnutest on populaarsema nelja koolituse seas ka tootmise ja töötlemise koolitused. Sõltumata varasemast ametialast on nelja levinuma koolituse seas infotehnoloogia ja transpordi koolitused. Seega on sõltuvalt varasemast ametialast mõningast erinevust koolitustele suunamises täheldada, kus **kõrgematel ametikohtadel töötanute koolituste seas on suurem kaal ettevõtluse ja ärimise alastel koolitustel ning madalamatel ametikohtadel tootmise, töötlemise ning ka tööohutuse koolitustel.** Kõikide varasemate ametialade esindajate nelja enim levinud koolituse seas on IT ja transpordi valdkonna koolitused.

⁶⁹ Koolituse valdkonna ja varem omandatud eriala seost ei olnud võimalik analüüsida, kuna seda on täidetud Töötukassas vaba väljana ning sisaldas enam kui 2 500 kategooriat, mille käsitsi parandamine ei olnud mahutatav käesoleva hindamise ajaraamidesse.

Tabel 47. Neli enim levinud koolitusvaldkonda* töötusele eelnevate ametialade lõikes

	Jrk. nr	1	2	3	4
1	Juhid	EV	IT	Ärind	Transp
2	Tippspetsialistid	IT	EV	Ärind	Keel
3	Tehnikud ja keskastme spetsialistid	Ärind.	IT	Transp	EV
4	Ametnikud	IT	Ärind	Transp	Keel
5	Teenindus- ja müügitöötajad	IT	Ärind	Keel	Transp / EV
6	Põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse oskustöötajad	IT	Transp	Muu /EV	TO
7	Oskustöötajad ja käsitöölised	Tootm	Transp	TO	IT
8	Seadme- ja masinaoperaatorid ja koostajad	Transp	Muu	IT	Tootm
9	Lihttöölised	IT	Transp	Tootm	Muu
	Keskmiselt	IT	Transp	Ärind	Tootm

*koolitusvaldkondade tähised: EV – ettevõtlus; IT – infotehnoloogia ja arvuti; Ärind – ärindus, haldus, personal; Transp – transport, merendus, logistika, sõidukid; Tootm – tootmine, töötlemine; TO – töökeskkond, tööohutus, esmaabi.

Allikas: Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaas

Koolituskaardi ning hankega tellitud koolituste kestus

Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaasis puudub informatsioon koolituste planeeritud kestuse kohta, kestuse statistika aluseks on reaalselt osaletud koolitustunnid⁷⁰. Keskmiselt oli ühe koolituse pikkuseks 131 tundi ehk järjest 8-tunniste tööpäevade puhul oleks see natuke pikem kui kolm nädalat.

Hangitud koolituste seas on enam pikemaid koolitusi kui koolituskaardiga koolituste seas. Veerand hangitud koolitustest kestis üle 200 tunni⁷¹, samas ainult 1,3% koolituskaardiga ostetud koolitustest kestis üle 200 tunni (samas on koolituskaardiga koolituste puhul 15% koolituste tundide arv määrata, vt Tabel 48). Üle 75% koolituskaardiga ostetud koolitustest kestsid alla 60 tunni, mis viitab sellele, et koolituskaardi kehtinud piirmäärast tulenevalt osteti koolituskaardiga peamiselt lühemaid koolitusi. Hankega koolitustest kestsid alla 60 tundi vähem kui kolmandik.

Valdkondlikult on kõige pikemad iluteenindaja koolitused (keskmiselt 708 tundi) ning tervishoiu, hoolduse, sotsiaaltöö ja psühholoogia koolitused (keskmiselt 303 tundi). Lühikesed koolitused on töö-

⁷⁰ Kuna reaalselt osaletud koolitustunde võib olla vähem kui planeeritud kestus, tulenevalt puudumistest ja katkestamistest, siis alahindab järgnev arutelu koolituse planeeritud kestust.

⁷¹ Töötukassa sõnul esitatakse osalusgraafikud osade kaupa. Juhul kui andmebaasist väljavõtte tegemise hetkel koolituse periood alles kestis ja kõik osalemisgraafikud ei olnud esitatud, siis need tunnid statistikas ei kajastu.

keskkonna, tööohutuse ja esmaabi koolitused (keskmiselt 10 tundi) ja elektroonika ning automaatika koolitused (keskmiselt 20 tundi⁷²).

Tabel 48. Koolituste kestus: osaletud tundide ülevaade hankega tellitud ning koolituskaardiga osaletud koolituste lõikes

Koolitusel osaletud tunnid	Hankekoolitus		Koolituskaart		Koolitused kokku	
	Arv	%	Arv	%	Arv	%
Määramata ⁷³	912	4,5	1 338	15,2	2 250	7,7
0-19	1 594	7,8	1 790	20,4	3 384	11,6
20-39	2 479	12,2	2 183	24,8	4 662	16,0
40-59	2 168	10,7	1 335	15,2	3 503	12,0
60-79	1 012	5,0	472	5,4	1 484	5,1
80-99	1 190	5,9	546	6,2	1 736	6,0
100-119	1 216	6,0	258	2,9	1 474	5,1
120-139	2 319	11,4	571	6,5	2 890	9,9
140-159	424	2,1	50	0,6	474	1,6
160-179	1 384	6,8	60	0,7	1 444	5,0
180-200	508	2,5	76	0,9	584	2,0
>201	5 131	25,2	114	1,3	5 245	18,0
Kogusumma	20 337	100,0	8 793	100,0	29 130	100,0

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tööturukoolituse kogumaksumus aastate lõikes

Koolituste maksumused erinevad valdkonniti väga suures ulatuses. Koolituste keskmiste kogumaksumuste osas olid kalleimad ajakirjanduse, toimetamise ja tõlkimise valdkonna koolitused ning odavamad muu valdkonna koolitused (kui ei arvesta mootorsõidukijuhi eksameid). Üldiselt on kõikide valdkondade koolitused, milles osaletakse koolituskaardiga, kallimad kui hankega korraldatud koolitused. Siin võib teatud määral mängida rolli ka ajast tulenev erinevus, kuna koolituskaardiga koolitusi on just rohkem korraldatud hiljem (2011. aastal oli 65% koolitustest koolituskaardiga koolitused, 2009 vaid 8%), aga kogu erinevust ei selgita kindlasti ajaline erinevus. Lisaks on koolituskaardiga koolitused keskmiselt lühemad, seega on tunnihinna arvestuses koolituskaardiga koolitused veelgi kallimad (vt Tabel 49).

Tabel 49. Keskmise maksumuse ühe koolituse kohta koolituste üldiste valdkondade lõikes

Koolituse üldine valdkond	Keskmine kogumaksumus	Hankega koolitused	Koolituskaardiga koolitused
ajakirjandus, toimetamine, tõlkimine	1208	1208	
üldoskuste koolitused	642		642
haridus, kultuur, sport	492	160	587
ärindus, haldus, personal	411	169	740
õigus- ja korrakaitse	398	139	613
aiandus, põllumajandus, metsandus, keskkonnakaitse	395	392	461
ehitus ja kinnisvara	353	315	585
Üldkoolitused	297	78	586

⁷² Kuna siinkohal on tegemist 6 koolitatuga, siis võib olla ühe koolitatu katkestamine oluliseks keskmise suuruse mõjutajaks.

⁷³ Sh eksameid 525.

Koolituse üldine valdkond	Keskmine kogumaksumus	Hankega koolitused	Koolituskaardiga koolitused
elektritööd ja energeetika	261	144	402
tootmine ja töötlemine	259	131	645
tervishoid, hooldus, sotsiaaltöö, psühholoogia	228	189	627
muu teenindaja	220	217	353
Ettevõtlus	208	196	334
Iluteenindaja	202	126	478
Keeleõpe	198	183	508
infotehnoloogia ja arvutikasutus	187	82	489
elektroonika, automaatika	185	83	287
transport, merendus, logistika, sõidukid	183	51	293
töökeskond ja tööohutus, esmaabi	102	71	118
muu valdkond	79	30	225
mootorsõidukijuhi eksamid	58		
Valdkondade keskmine	213	133	402

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Hankega tellitud koolitustest olid kõige kõrgema keskmise tunnihinnaga⁷⁴ **ajakirjanduse, toimetamise ja tõlkimise valdkonna koolitused**, millele järgnesid **tootmise ja töötlemise valdkonna koolitused**. Koolituskaardiga osaletud koolitustest olid kallimad iluteenindaja, töökeskonna ja tööohutuse ning esmaabi koolitused (vt Tabel 50).

Tabel 50. Hankega tellitud koolituste keskmine tunni maksumus koolituste üldiste valdkondade lõikes (eurot koolituse tunni kohta, esitatud koolituskaardiga koolituste maksumuse järjestuses)

Koolituse üldine valdkond	Hankega tellitud koolituse keskmine tunni maksumus	Koolituskaardiga osaletud koolituste keskmine tunni maksumus
Iluteenindaja	3.65	9.96
töökeskond ja tööohutus, esmaabi	0.72	9.36
Keeleõpe	1.9	7.33
infotehnoloogia ja arvutikasutus	1.66	6.96
aiandus, põllumajandus, metsandus, keskkonnakaitse	5.04	6.87
muu teenindaja	3.49	6.49
õigus- ja korrakaitse	0.98	6.48
elektroonika, automaatika	2	6.33
Üldkoolitused	3.64	5.98
transport, merendus, logistika, sõidukid	1.96	5.73
ehitus ja kinnisvara	4.11	5.01
ärindus, haldus, personal	5.79	4.09
tootmine ja töötlemine	6.08	3.84
elektritööd ja energeetika	4.84	3.08
tervishoid, hooldus, sotsiaaltöö,	1.78	2.68

⁷⁴ Keskmise tunnihinna arvestamisel võeti arvesse ka katkestanute puhul tegelikult osaletud tunnid. Koolituskaardiga osaletud koolituste valimi suuruseks, kelle kohta olid Töötukassa andmebaasis vajalikud andmed olemas, oli 7 447 ning hankega tellitud koolituste puhul 5 870 koolitustel osalejat.

psühholoogia		
haridus, kultuur, sport	0.5	1.9
muu valdkond	0.25	1.42
Ettevõtlus	1.88	0.54
ajakirjandus, toimetamine, tõlkimine	7.8	
Valdkondade keskmine	2.44	5.62

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Koolituse maksumusi vaadates selgub, et koolituskaardiga koolitused on enam kui poole kallimad kui hankega korraldatud koolitused. Koolituskaardi puhul saab töötu ise valida, millisel koolitusel osaleb ning hind on vähem oluliseks kriteeriumiks kui see kujuneb hankega koolituste korraldamisel. Seega tehakse hankega koolituste ja koolituskaardiga koolituste korraldamisel kompromiss paindlikkuse ja hinna vahel.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et enamlevinumad koolitusvaldkonnad on IT ja arvutikasutus ning transport ja merendus. Olemasoleva info põhjal pole võimalik hinnata, mil määral on järgitud Töötukassa prioriteetseid valdkondi. Koolitusvaldkonna valikul ilmnevad seosed koolitatu haridustaseme ning varasema ametialaga. Koolituskaardiga koolitused on üldiselt lühemad kui hangitud koolitused, kuid keskmiselt kallimad nii tunnihinna kui koolituse kogumaksumuse poolest.

3.3 Hindamise tulemused

3.3.1 Sissejuhatus

Käesolev peatükk annab erinevatele andmeallikatele tuginedes hinnangud tööturukoolituse rakendamisele hindamiskriteeriumite lõikes. Hindamiskriteeriumiteks on:

1. asjakohasus: kas teenus üldisemalt on vastavuses kasusaajate vajadustega ning tööturutsituatsiooniga? Kas teenuse korraldus on vastavuses kasusaajate vajadusega?;
2. tulemuslikkus: kas antud teenused aitavad töötuid tagasi tööturule? Millised on edutegurid ja probleemid? Milline on teenuse mõju tööhõive tõstmisele?
3. jätkusuutlikkus: kas teenuse tulemused ja mõju on püsivad?
4. majanduslik efektiivsus: kas teenuste tulemusi/mõju on võimalik saavutada ka ressursse efektiivsemalt kasutades?

3.3.2 Asjakohasus

Tööturukoolituse asjakohasus üldiselt

Tööturukoolituse eesmärk üldisemalt on vähendada töötu oskuste ja teadmiste puudumist, mida on tööturul osalemiseks vaja või olemasolevate oskuste ja teadmiste sobimatust tööturul nõutavate oskuste ja teadmistega. Kuna töötute teadmiste ning tööturul vajatavate teadmiste vaheline erinevus viitab struktuurse töötuse olemasolule, siis peaks spetsiifiline tööturukoolitus tegelema struktuurse töötuse elimineerimisega.

Eesti kontekstis on tööturukoolituse all nii täiend- kui ümberõpe, ettevõtluskoolitus, samuti kutseeksamite sooritamine. Töötukassa hinnangul on ümberõppe osakaal tööturukoolituses väiksem, indikaativselt 80% puhul on tegu täiendõppega. Ümberõpe tuleb kõne alla noorte puhul, kellel pole haridust või nende inimeste puhul, kellel eriala on n-ö vananenud. Töötute küsitluse põhjal hindasid koolitusel osalenutest 23%, et nende koolituse näol oli tegu üldoskuste koolitusega ja 77%, et

erialaaskuste koolitusega. Tööturukoolituse kasutamise ülevaate põhjal võib öelda, et koolitused hõlmavad laia amplituudi koolitusi nii valdkondade kui koolituse pikkuse ja hinna järgi.

Leetmaa *et al.* (2003: 30-31) poolt koostatud teiste uuringute kokkuvõtte põhjal võib järeldada, et tööturukoolitus leitakse olevat asjakohane, kui see on **hästi suunatud nii tööandja kui töötaja vajadusi arvestavana ja kui osalejad on huvitatud koolitustel osalemisest**. Hästi sihitud lühiajalised koolitusprogrammid on tulemuslikumad võrreldes suuremahuliste kõikidele töötutele suunatud koolitusprogrammidega. See tuleneb asjaolust, et koolitusel osalemise ajal inimeste tööotsimise aktiivsus väheneb ning tekib lukustusefekt: mida pikemad on koolitused, seda kauem on töötute eemal aktiivsest tööotsimisest ning seega ka pikemalt töötu.

Ka Töötukassa poolt rõhutatakse ühelt poolt tööturuvajadustega ja teisalt töötute soovide ning motivatsiooniga kooskõlas olevate koolituste pakkumise olulisust. See tuleb põhimõtetena esile nii dokumentide analüüsist kui rõhutati ka Töötukassa ekspertide intervjuudes.

*„Tööturukoolituse **vajalikkuse** analüüsimisel hinnatakse Töötukassa poolt, et kas soovitud töövaldkonnas v ametil on vaja täiendavat õpet või kutset omandada või mitte. ... Täiendõppe puhul hinnatakse varasemaid nn alustingimusi (haridus, töökogemus, keeled jms). Ümberõppe puhul on kõige olulisemateks kriteeriumiteks, et koolitatakse valdkondades, kus on võimalik tööd leida (prioriteetsed koolitusvaldkonnad) ja et osaleja on motiveeritud ja oskab ise põhjendada koolituse **vajalikkust**.“ „Peamiseks kriteeriumiks on see, et koolitusele suunamine oleks **vajaduse** põhine.“ (Töötukassa intervjuu)*

On selge, et vajaduspõhisus on seotud kahe poolega – tööturu nõudluse ja pakkumisega. Ei piisa, kui ühelt poolt on olemas vajadus, kuid teisel poolel on see puudu. Tööturuvajaduste ehk nõudluse poole hindamiseks on Töötukassa kasutanud eksperthinnanguid, et määratleda tööturu vajadusi ning konkreetsete ettevõtete jaoks koolitamist. Ühest küljest ei ole täpselt määratletud, kuidas saadud prioriteetsed valdkonnad mõjutavad tellitavaid koolitusi, teisalt ei saa sellist lähenemist koolitusvaldkondade määratlemiseks pidada piisavaks, kuna puudub indikatsioon selle kohta, milline on ekspertide antud sisendi ja tööturuvajaduste tegelik kooskõla. Oluline oleks täpsustada tööturu vajadusi täpsemate meetoditega (nt vakantside info põhjal) ning mõõta ekspertide poolt antud sisendi ja tegeliku tööturu olukorra erinevusi. Samuti määratleda täpsemalt, kuidas tööturuvajaduste arvestamine peaks mõjutama koolituste tellimist ja koolitustele suunamist.

Samas on tööturukoolitusi pakkuvate koolitajate hinnangul Töötukassa tellimused kooskõlas tööturu vajadustega. Intervjueeritud koolitajad on Töötukassa poolt etteantud teemadega valdavalt olnud väga rahul.

*„Koolitusteemad Töötukassa lähtealusena tuginevad vajadustele ja kutsestandarditele.“
(Koolitaja intervjuu)*

Siiski on ka koolitajaid, kes leiavad, et koolituste valdkondade ja teemade valik peaks olema laiem.

„Võiks laiendada koolituste valdkondi/ teemasid.“

Koolituse paremaks sihitamiseks ning tööturu osapoolte vajaduste arvestamiseks on suurendatud oluliselt tööturukoolituste pakkumisel koolituskaardi kasutamist ning ka tulevikus nähakse, et suurem osa koolitusi toimub läbi koolituskaardi. Töötukassa intervjuude põhjal on koolituskaardi kaudu

suurem võimekus pakkuda rohkem ja laiemalt koolitusi paindlikult ja individuaalsetest koolitusvajadustest tulenevalt. Ka valdav osa intervjueeritud koolitajatest nii kutseõppeasutuste, kõrgkoolide kui erakoolide seast hindasid **tööturukoolituse teenuse vajalikkust Eesti majanduselus väga kõrgeks**. Eriti toodi välja koolituskaardi vajalikkus, mis võimaldab osalejatel enda initsiatiivil ja paindlikult koolitusi valida ja enda oskusi arendada ning seeläbi efektiivsemalt tööle saada.

Koolitus võib osutuda **ebaefektiivseks meetmeks noorte puhul, kelle tööle saamise takistus ei seisne mitte teadmiste, vaid kogemuste puudujäägis**, sel puhul on asjakohasem meede näiteks palgatoetus. Samuti ei pruugi lühiajaline tööturukoolitus olla asjakohane noorte puhul, kes on välja langenud koolitussüsteemist. Lühiajalised koolitused ei pruugi katta vajaolevat teadmiste puudujääki (Leetmaa *et al.* 2003:31). Samas on majanduse kriisisituatsioonis põhjust arvata, et tööturukoolitus on just asjakohane meede ka noorte ümberõppeks.

Tööturukoolitus muutunud tööturusituatsioonis

On leitud, et tööturukoolitus on osutunud efektiivsemaks meetmeks majanduskasvu perioodil, mil tööjõunõudluse kasv toetab hõive kasvu (Leetmaa *et al.* 2003). Käesolevas uuringus aga vaadatakse tööturukoolitust perioodil, mil toimus majanduslangus ja töötus kasvas kiiresti (2009-2010 aasta I kvartal) ning seejärel perioodi, kui majandus uuesti kasvama hakkas ning ka töötus langes (2010 aasta II kvartal kuni 2011. aasta keskpaik). Majanduskriisi korral on alternatiivkulu koolitusel osalemisest (lukustusefekt) suure tööpuuduse tingimustes väiksem, kuna töötuse periood on pikem ning töö leidmise võimalused väiksemad. Seda efekti tasandab teisalt küll asjaolu, et tulud koolitusest realiseeruvad kriisi tingimustes samuti aeglasemalt. Lisaks on majanduskriisid seotud ka struktuursete muutustega majanduses, mistõttu tekib varasemast suurem hulk inimesi, kelle kvalifikatsioon ja oskused ei sobi uue situatsiooniga ning nad on sunnitud ametit ning tegevusala vahetama, seega tuleks koolitusprogrammide kasutamist suurendada. Sellest tulenevalt **võib olla kohane suurendada majanduskriisi tingimustes ka üldoskuste ning pikemat aega kestvate koolituste kasutamist** (OECD 2009: 96).

Samas, arvestades asjaolu, et töötuse perioodid pikenevad kriisi perioodil, siis võib olla kasulik suunata riskigruppi kuuluvad töötuks jäänud, kelle puhul on eeldada, et töötuse periood kujuneb pikaajaliseks, just kohe töötuse alguses pikemaajalisele koolitusele (OECD 2009: 96). Siiski ei ole see lähenemine empiirilisel tõestatud efektiivsusega, mistõttu tuleks ettevaatlikult suhtuda sellisesse meetme kasutamisse (OECD, 2009).

Töötukassas kasutusel oleva tööturukoolituse pakkumise põhimõtete kohaselt ei suunata riskirühmadesse mitte kuuluvaid töötuid esimese kolme töötuse kuu jooksul koolitustele, et selgitada välja nende koolituse tegelik vajadus. Siinkohal **oleks mõistlik töötada välja põhimõtted, millal võib koolitusele suunata inimese ka kohe töötuse alguses**. Seda enam, et THP kohaselt on tegelikult tööturukoolituse üheks sihtrühmaks ka koondamisteate saanud inimesed, kes ei ole üldse veel töötuks jõudnud end registreerida.

Tööturukoolituse valiku alused

Intervjueeritud koolitajate kogemusel ja hinnangul suunati valdav osa osalejad (töötuid) tsentraalselt hangitud koolitustele Töötukassa initsiatiivil ja koolituskaardiga koolitatavaid (töötuid) koolitusele nende enda initsiatiivil – ise otsiti turult koolitaja ja võeti ühendust. Paaril juhul toodi koolitusele suunamise initsiaatorina välja ka koolitajat ennast. Paari intervjueeritud koolitaja hinnangul on igas

koolitusrühmas olnud mõned osalejad, kelle puhul võib märgata, et temal endal puudus initsiatiiv ja motivatsioon koolitusel osalemiseks.

„Meid ei kaasata kahjuks komplekteerimisprotsessi, see on nõrk koht. Näeme osalejaid esimene kord esimesel koolituspäeval ja osadele ei sobi meie kooli tingimused.“ (Koolitaja intervjuu)

Lisaks Töötukassa suuremale rollile nähakse mõnede koolitajate poolt ka koolitajatele endile suuremat rolli.

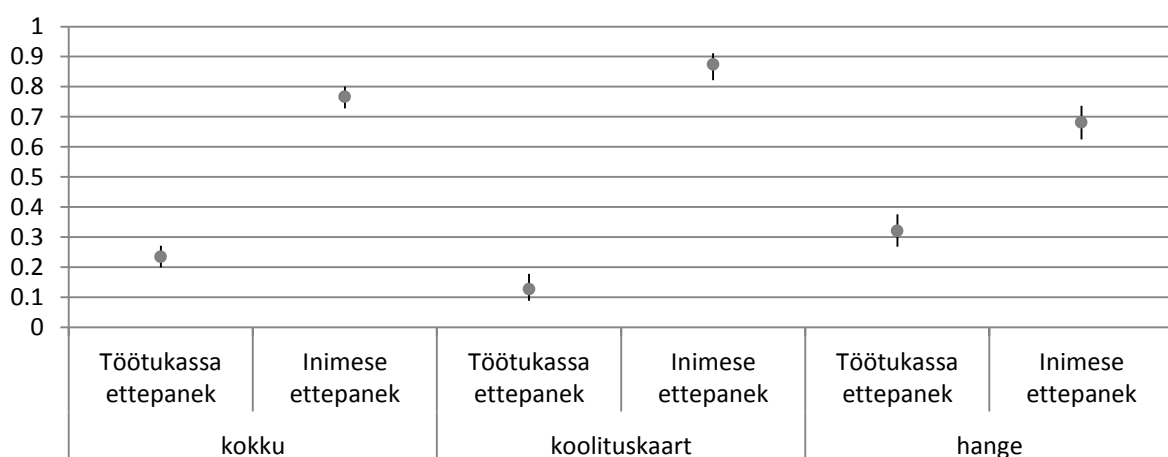
„Kui koolitaja näeb, et isik, kes koolitusele soovib tulla, ei sobi isikuomaduste vm põhjusel, siis saaks selle märke teha ja koolituskaardi raha mitte raisata – suunata inimene ikka sellele koolitusele, mis talle paremini sobib.“

Kui aga koolitajate ettepanekut ellu rakendada, tuleks arvestada võimalike kõrvalmõjudega – on võimalik, et koolitajatel on motivatsioon takistada koolituses osalemast vähemvõimekaid inimesi, kellel võib aga tegelikkuses olla koolitusest märkimisväärselt kasu.

Samas ei ole koolitajate intervjuuerimise kaudu võimalik hinnata, kuidas ja kelle initsiatiivil tekkis eelnevalt reaalselt koolitusvajadus ja soov koolitusel osalemiseks osaleja (töötu) ja suunaja (Töötukassa konsultant) vahel.

Töötukassa töötajate intervjuudest selgus, et koolitusvajadus kujuneb **dialoogina** osaleja (töötu) ja Töötukassa (konsultant, karjäärinõustaja) vahel.

Tööturukoolitusel osalenud töötute küsitluse kohaselt tuleb **algne ettepanek tööturu koolitusel osalemiseks kolmveerandil juhtudest inimese enda poolt** ning vaid **veerandil juhtudest Töötukassa esindaja poolt** (vt Joonis 35). Koolituskaardiga koolituste puhul võrreldes hankega korraldatud koolitustega ning üldoskuste koolituste puhul võrrelduna erialaoskustega on inimeste enda initsiatiiv veelgi suurem (enam kui 80%), nagu hindasid ka intervjueeritud koolitajad.

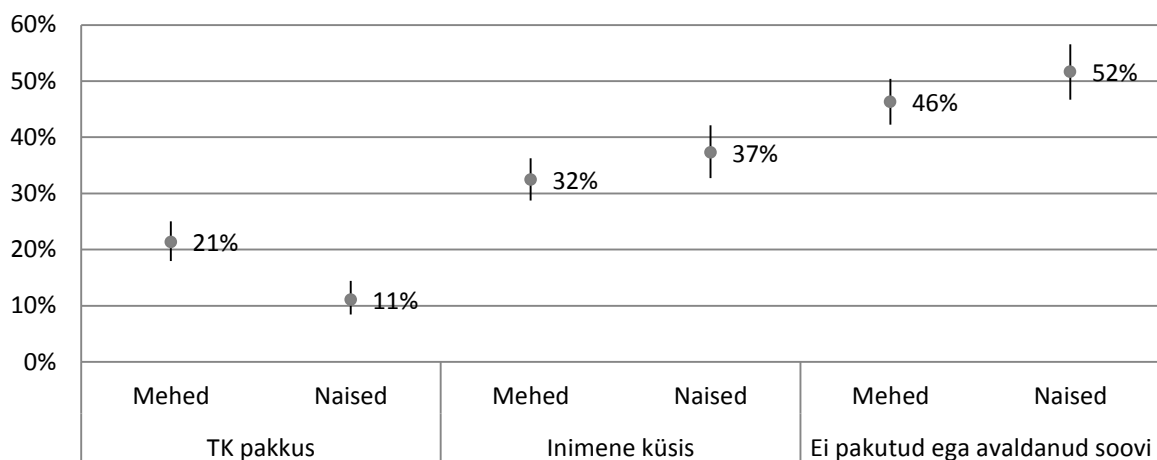


Joonis 35. Koolitusel osalemise initsiaator, kellelt tuli ettepanek koolituse korralduse lõikes

Allikas: Tööturukoolitusel osalenud töötute küsitlus

Võrdlusgrupi töötutest avaldas ise u kolmandik soovi koolitusel osaleda ja kümnendikule naistele ning viiendikule meestele pakkus Töötukassa, et võiksid koolitusel osaleda. Meestele pakuti Töötukassa

poolt oluliselt enam koolitusel osalemist võrrelduna naistega. Võimalik, et see võib olla tingitud asjaolust, et mehed otsivad enam tööd valdkondades, milles on enam vajalik sertifikaatide või kutsetunnistuste olemasolu, mistõttu ilmneb sagedamini koolitusvajadus.

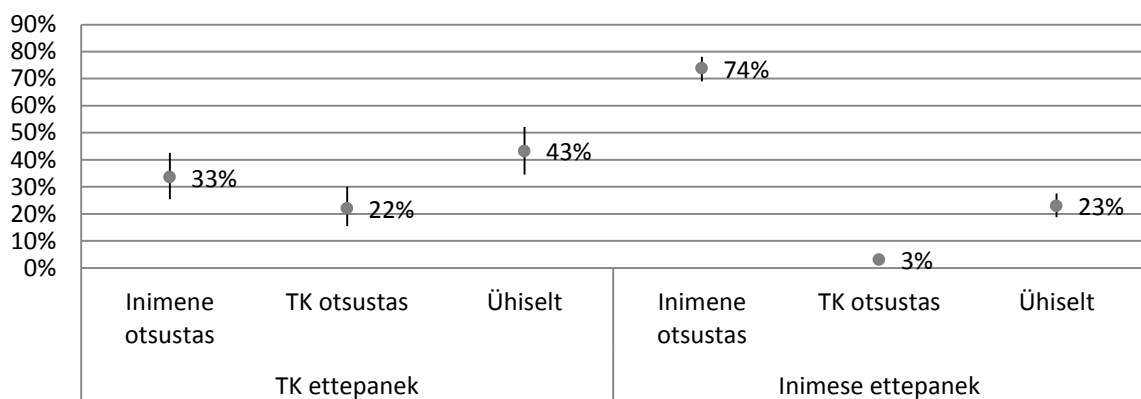


Joonis 36. Koolitusel osalemise ettepaneku tegemine koolitusel mitteosalenute seas

Allikas: Võrdlusgrupi töötute küsitlus

Umbes pooltel eelnes koolitusele suunamisele karjäärinõustamine, kuid neist vähem kui kümnendiku puhul muutus sellest koolitussoov. Statistiliselt olulisi erinevusi hanke ja koolituskaardiga koolituste vahel ei olnud.

Kui koolitusele mineku initsiatiiv tuli inimese enda poolt, siis enamasti otsustas inimene ise, millisele konkreetsele (teema ja valdkonna mõttes) koolitusele minna (vt Joonis 37). Samas Töötukassa poolse ettepaneku korral jaguneb otsustaja suhteliselt võrdselt Töötukassa, inimese enda ning Töötukassa ja inimese koostöös tehtava otsuse vahel.



Joonis 37. Koolituse teema ja valdkonna otsuse tegija, koolitusele mineku ettepaneku tegija lõikes

Allikas: Tööturukoolitusel osalenud töötute küsitlus

Seega, kuigi enamiku koolituste initsiatiiv tuleb töötute endi poolt, on koolituskaardiga koolitustel osalemine veelgi enam seotud inimese enda initsiatiiviga kui hankega koolitustel ning Töötukassa poolt ei kaasne väga tugevat suunamist konkreetse koolituse valiku puhul kummalgi juhul. Selgelt erinevad töötute hinnangud sellele, kelle initsiatiivil ja otsusel koolitusele minek toimub võrreldes

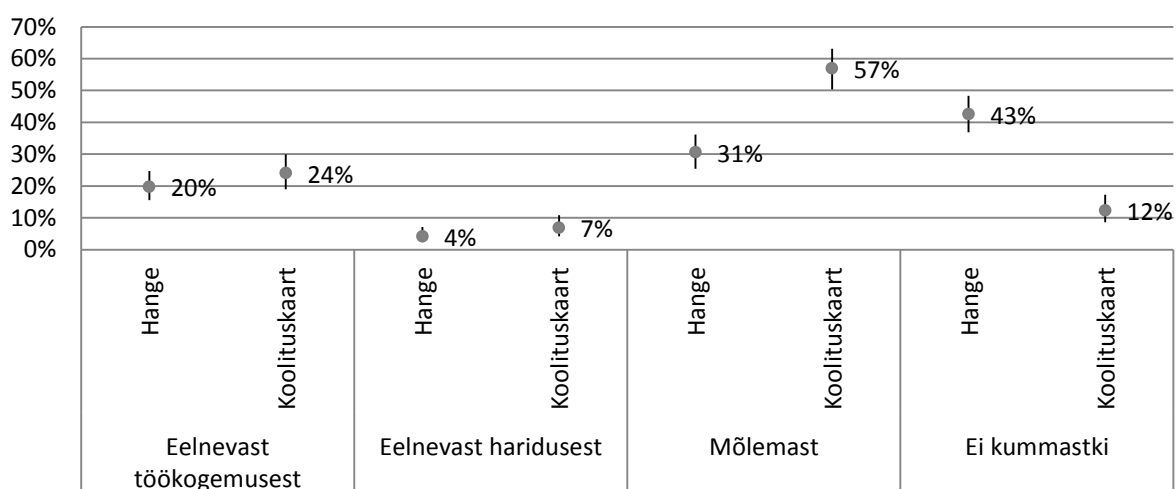
Töötukassas tehtud ekspertintervjuudega, kus hinnati oluliselt suuremaks dialoogi töötute ja Töötukassa konsultantide vahel.

Töötukassas kehtestatud koolituse protseduurireeglite kohaselt tuleb enne töötute koolitusele suunamist teha selgeks, milline on inimese koolitusvajadus.

„Kas soovitud töövaldkonnas v ametil on vaja täiendavat õpet või kutset omandada või mitte. Selleks täidetakse Töötukassa konsultandi poolt küsimustik eelneva hariduse, töökogemuse ja töösoovide kohta ning toetatakse isiku taustainfole ja tööotsingu kulgemisele. Kõige olulisemaks kriteeriumiks on see, et töötute poolt oleks piisavalt läbi mõeldud, kuhu soovitakse tööle ja kas koolitus toetab konkreetset töösoovi.“ (Töötukassa intervjuu)

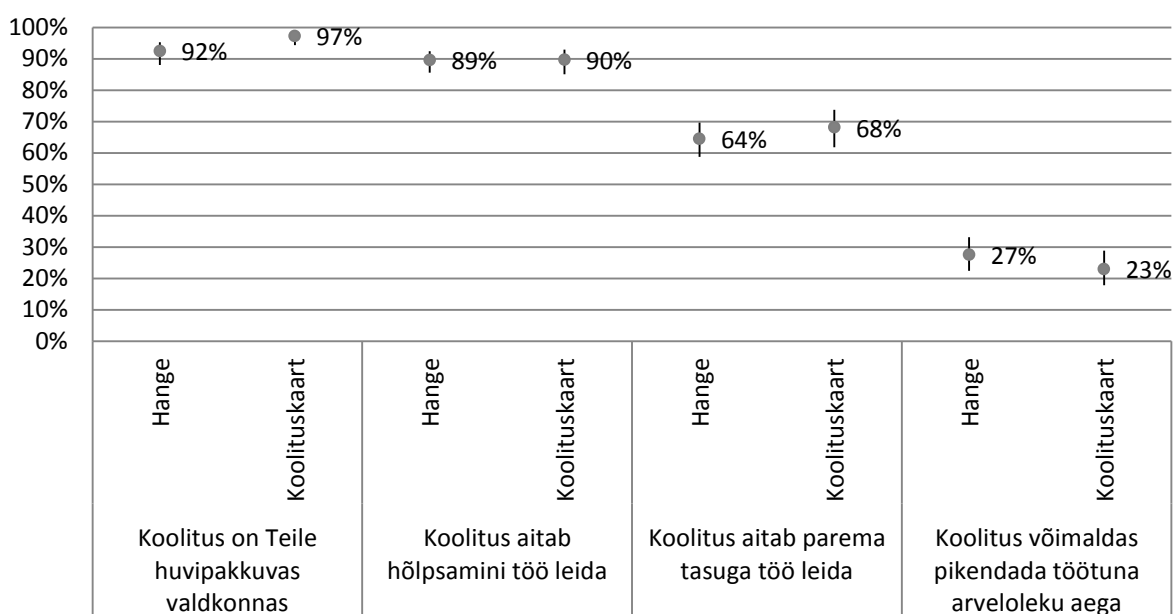
Koolituse kasutamise ülevaatest ilmnes, et teatud erisusi on koolituse valdkondade valikus sõltuvalt inimese haridusest ning töötusele eelnevast ametist. Ka töötute küsitluse kohaselt **lähtutakse** koolituse valikul ligi kahel kolmandikul juhtudel kas inimese eelnevast töökogemusest või nii haridusest kui eelnevast töökogemusest. **Seega enamasti arvestatakse inimese töökogemusest ning haridusest tuleneva vajadusega. Ligi kolmandikul juhtudest ei arvestatud inimese hinnangul aga kummagagi — ei eelneva hariduse ega töökogemusega.**

Hankega korraldatud koolitustel osalenutest leidis oluliselt enam (43%), et konkreetse koolituse valimisel ei võetud arvesse ei eelnevat haridust ega varasemat töökogemust (vt Joonis 38). Koolituskaardiga koolitatute seas oli selliseid vaid 12%. Kuna hankega koolitusele suunamises oli suurem osatähtsus ka Töötukassa konsultantidel võrrelduna inimese enese initsiatiiviga, siis see võib selgitada töötute hinnangut varasema tausta mittearvestamisele. Ka koolitajate hinnangul on hankega koolitustele suunamine korraldatud Töötukassa poolt ning see annab tunda ka koolitatavate motivatsioonis. Samuti tuleks hinnata täpsemalt, kas ning milline roll on hankega korraldatavate koolitusgruppidesse viimasel hetkel suunatavate töötute tegelike koolitusvajaduste ning koolituse valdkondade vahel.



Joonis 38. Koolituse valiku alused (millest lähtuti koolituse valiku tegemisel) koolituse tüübi järgi
 Allikas: Tööturukoolitusel osalenud töötute küsitlus

Küsitluse tulemustest selgus, et **inimeste endi jaoks oli enim mainitud kriteeriumiks koolituse valikul huvipakkuv valdkond**, mida hindasid väga oluliseks ja oluliseks peaaegu kõik töötud (kokku 95%) (vt Joonis 39). **Tööotsingute hõlbustamine** oli teisel kohal ja seda pidasid väga oluliseks ja oluliseks 90%. Paremini tasustatava töö leidmise võimalust hinnati pigem oluliseks, ent kolmandik pidas seda ka ebaoluliseks. 70% vastajatest pidas võimalust kauem arvel olla ebaoluliseks kriteeriumiks koolituse valikul. Samas oli siiski vastajatest neljandiku jaoks ka see oluline kriteerium koolitusele minekul. Seega võib väita, et **prioriteetseks on huvitaval koolitusel osalemine, kvalifikatsiooni tõstmine ja tööotsingute lihtsustamine ning mitte töötuna arveloleku pikendamine, kuid on ka töötuid, kelle jaoks on oluline töötu staatuse hoidmine**. Olulisi erinevusi hanke ja koolituskaardiga koolituste vahel polnud.

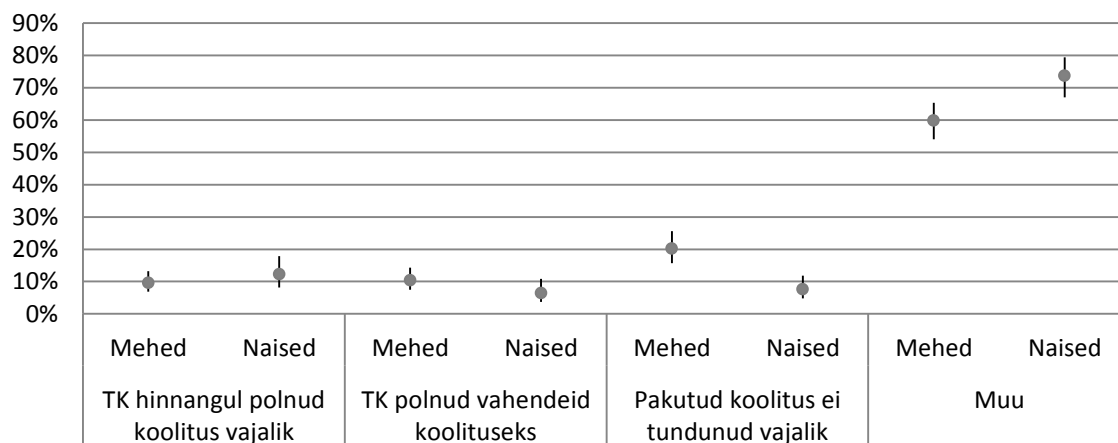


Joonis 39. Mis on oluline koolituse valimisel?

Allikas: Tööturukoolitusel osalenud töötute küsitlus

Põhjus, miks võrdlusgrupis olnud töötud, kes hoolimata Töötukassa poolsest ettepanekust või isiklikust soovist koolituses siiski ei osalenud, on viiendikul meestest, et see polnud vajalik (vt Joonis 40). Peamine põhjus on kategooria „muu“. Selle kategooria all toodud põhjustest võib näiteks tuua järgmisi:

- Füüsilised ja rahalised takistused koolitustel osalemisele
 - Ei saanud koolitusele minna, kuna sõit on kulukas ja raha makstakse tagantjärele
 - Koolitused liiga kaugel
- Koolituse vajalikkus ja olemasolu
 - Tööks vajalikke koolitusi ei võimaldatud
 - Ei võimaldatud eesti keele koolitust
 - Öeldi, et naistele pole ehitusalast/maalri koolitust
- Muud probleemid
 - Koolitustele olid liiga pikad järjekorrad
 - Ise tuli nõuda teenuseid
 - Konsultandid ei tunne seadusi



Joonis 40. Koolitusele minemata jäämise põhjused

Allikas: Võrdlusgrupi töötute küsitlus

Rahulolu koolitustega ja koolituste korraldamise protsessiga

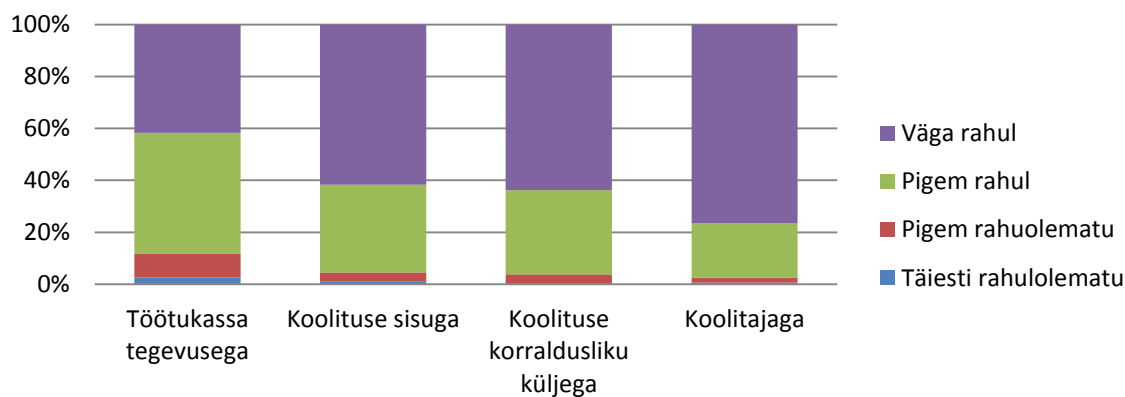
Töötukassa poolt etteantud koolitusteemadega ning koolitusrühma suurusega on koolitajad valdavalt rahul.

Enamasti oldi rahul koolitusrühma suurusega, kuid toodi ka välja seda, et aktiivõpet eeldavate koolituste rühmad ei tohiks efektiivsuse ja õpioskuste omandamise eesmärgil olla suuremad kui 15 osalejat.

„Võiks olla väiksemad koolitusgrupid, eriti praktilise õppe puhul (et saaks efektiivselt teha videotreeningud, rollimänge).“

Samuti toodi välja, et praktikas komplekteeritav koolitusrühma suuruse vahemik ei tohiks varieeruda üle 20-25% (nt 10-14 või 12-15), vastasel juhul on koolitajal raske koolitust pakkuda, kuna koolituse eest tasumine on osalejapõhine, aga koolitaja jaoks kulud ei erine. Ühe intervjuueeritava kohaselt on olnud ka hankeid, mille puhul on koolitusrühma suuruseks määratud 6-15 osalejat, mis on liiga suur varieeruvuse vahemik ning see ei ole põhjendatud.

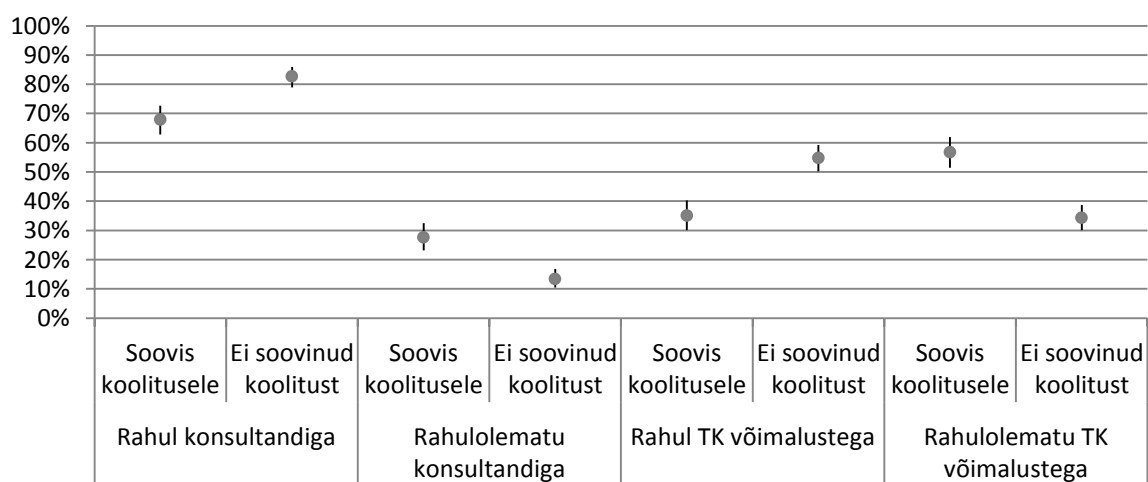
Koolitusel osalenute üldine **rahulolu** teenuse erinevate aspektidega oli kõrge, „pigem rahul“ ja „väga rahul“ vastajate hulk oli koolituse sisu, korralduse ja koolitaja puhul üle 95% vastajatest. Töötukassa tegevusega oli umbes kümnendik vastanutest rahulolematud (vt Joonis 41). Niivõrd kõrge rahulolu näitab, et üldiselt vastab pakutav teenus kasusaajate vajadustele. Statistiliselt olulisi erinevusi koolituskaardiga ja hangitud koolituste vahel ei olnud.



Joonis 41. Rahulolu teenuse erinevate aspektidega

Allikas: Tööturukoolitusel osalenud töötute küsitlus

Pilt neist, kes käisid koolitusel ja jäid rahule näitab, et teenus vastas kasusaajate soovidele. Samas ei anna see hinnangut nende osas, kes samuti soovisid koolitusel osaleda, kuid kellel see mingil põhjusel ei õnnestunud. Umbes kolmandik võrdlusgrupi töötutest oleks soovinud samuti koolitusel osaleda, kuid ei teinud seda erinevatel põhjustel. Soov koolitusel osaleda nende seas, kes seda ei teinud, mõjutab ka rahulolu Töötukassa konsultantide ning Töötukassa võimalustega. **Need, kes soovisid koolitusel osaleda ja ei saanud seda teha, on oluliselt enam rahulematud võrrelduna nendega, kes ei soovinudki koolitusel osaleda.** Üldises pildis on aga võrdlusgrupi seas rahulematumus üldse suurem kui koolitusel osalenute seas (vt Joonis 42).



Joonis 42. Rahulolu Töötukassa konsultantide ja Töötukassa võimalustega koolitusel mitteosalenute seas

Allikas: Võrdlusgrupi töötute küsitlus

Koolitajate koostöö Töötukassaga

Intervjuudest koolitajatega selgus, et koolitajad on koostööga Töötukassaga (just maakondlike osakondade tasandil) üldiselt rahule jäänud ja hindavad seda väga heaks, probleemide korral saadakse kiirelt vajalikku infot ning kontakt on üldjuhul hea.

„Reageerimiskiirus on Töötukassal paranenud teenuste parendamise osas viimaste aastatega. Töötukassa on palju operatiivsem kui seda oli Tööturuamet.“

Koostööd Töötukassaga lepingu sõlmimise faasis ja ka koolituse ajal, sh Töötukassa poolset info arusaadavust ja selgituste asjakohasust, hindasid koolitajad valdavalt väga heaks. Enam oldi rahul Töötukassa kiire, sujuva ja arusaadava asjaajamisega.

„Täiesti arusaadav ja sujuv. Kõik eriarvamused on sujuvalt lahendatud.“

„Lepingu sõlmimisel tekkis ka küsimusi, kuid Töötukassa töötajad olid alati valmis aitama, side oli väga hea.“

Enamik koolitajad hindavad Töötukassa dokumentide menetluse kiirust, n-ö ooteaega hanke pakkumuse esitamisest koolituse toimumiseni, sobivaks. Samas toodi paaril korral välja, et see ooteaeg võiks olla lühem ja selgem.

„Ooteaeg võiks olla lühem. Kui pakkuja (koolitajale) tuleb teade reageerida kahe nädala jooksul, siis võiks samamoodi kahe nädalaga reageerida ka Töötukassa. Samuti võiks olla eelinfo, et võib hange tulla. Kuna meil on vähe inimesi, kes on hõivatud ka muude ülesannetega, siis võiks olla pikemad tähtajad pakkumuse esitamiseks.“

„Koolitaja ooteaeg võiks olla selgem, et millal täpselt peaks alustama, ka Töötukassa peaks riske võtma, mitte ainult koolitaja. On vaja juba alustada 2 nädalaga ja teisel juhul 2 kuuga. Võiks olla selgem, millal koolitus algab.“

Üldiselt ollakse Töötukassa poolt hangitud koolituste tasu väljamaksmise põhimõtetega rahul ning suuri probleeme ei ole koolitajate hinnangul olnud. Ainsana toodi mitmel korral välja, et arvete tasumine on mõnedel juhtudel põhjendamatult viivitunud (see on probleemiks pigem erakoolitajate puhul). Üks koolitaja tõi probleemina välja ka tulemuspõhise tasu maksmise põhimõtted ning peab seda ebaõiglaseks.

„Koolitajale tulemuspõhise tasu maksmine osaleja/tunni kohta on ebaõiglane. Ettepanek muuta maksmise põhimõtteid, et tasustatakse grupipõhiselt, aga reguleeritakse see, et alla mille ei tohi olla väljalangemine. Meil on madal väljalangemine üldiselt, aga vahel suunatakse rühma 8, vahel 15 inimest – erinevus on kahekordne. Makse tähtaeg 60 päeva on ka palju, kuigi vahel tehakse kiiremini. Ettemakseid kahjuks ei ole. Vahemaksed on iga kuu lõpus, kui koolitus on pikem, sellega võib rahule jääda.“

„Arve tasumine oli päris aeglane. Viimased arved laekusid pärast koolitust mitu kuud hiljem, see võiks kiirem olla. Arveid nõuab Töötukassa ise ruttu, kuid välja maksavad üsna aeglaselt.“

Koolituste läbiviimisega kaasnevat üldist halduskoormust koolitajad suureks ei pea. Leitakse, et koolitustega kaasneb n-ö tavapärase kulu, mis pole koolitajate jaoks koormav. Kui koolituste läbiviimisega kaasnevat bürokraatiat koolitajad suureks ei pea, siis samas toob suurt lisakoormust koolitajatele pakkumuste kokkupanemine (hangitud koolituste puhul).

„See ei olnud liiga koormav, normaalne koormus. Kui rutiin on teada, siis pole probleeme (nt igapäevane allkirjade võtmine).“

„Ei ole suurt koormust, tavaline koolituse läbiviimise organiseerimine, seadus näeb iga koolituse puhul ette dokumentide täitmise. Ajamahukam on hoopis hankedokumentide kokkupanek.“

Kvalifitseerimistingimused koolitajatele

Koolituste hangete kvalifitseerimistingimuste täitmist ei pea koolitajad väga keeruliseks. Enamik küsitatud koolitusasutusi pidas nõuete täitmist pigem kergeks, vaid paaril juhul leidsid koolitajad, et kvalifitseerimistingimuste täitmine on pigem raske. Samuti ei esine olulisi erisusi erinevate koolitusasutuste tüüpide vahel (riiklik koolitusasutus vs erakoolid/ erafirmad).

„Oleneb, vahel on väga raske. Alati ei ole olnud põhjendatud hankekriteeriumid. Hindamine võtab Töötukassa poolt palju aega, samas on vahel ka ülikiirelt vaja alustada (pärast pikka ooteaega). Alati pole HDs täpsustatud hanke vastuse aega, et koolitaja saaks reageerida. Vahel peab ülikiirelt nädalaga reageerima.“

Koolitajad leiavad, et kuna nad osalevad hangetel juba aastaid, siis on nad Töötukassa nõuetega harjunud ning olulisi raskusi nende täitmine ei põhjusta. Samas see, kas kvalifitseerimistingimuste täitmine on koolitajate jaoks kerge või raske, sõltub konkreetsest hankest. Riiklike koolitusasutuste puhul sõltub kvalifitseerimistingimuste täitmise kergus või raskus sellest, kas hangitud eriala õpetatakse tasemeõppes või mitte. Kui tasemeõppes õpetatakse, siis on olemas vastavad õppejõud, koolitusklassid jmt ning siis reeglina probleeme ei ole tekkinud.

Ka koolituskaardi kvalifitseerimistingimuste täitmine ei tekita koolitusasutustele raskusi. Enamik peab nende täitmist lihtsaks ning olulisi probleeme ei ole tekkinud. Samas töid mitmed koolitajad välja, et mõningased probleemid tekkisid esmakordselt koolituskaardi kvalifitseerimistingimuste täitmisel, edaspidi pole probleeme aga tekkinud.

„Alguses oli veidi keeruline bürokraatlik pool (samas vajalik), kuid Töötukassa koolituse inimesed olid väga abivalmid, sain tagasisidet ja abi.“

„See läheb aina raskemaks ja nüüd on nõudeid, millele on raskem kvalifitseeruda. Eelkõige mis puudutab rahalisi nõudeid (nt eelnevatel aastatel koolituste kogumaksumuse summa – see summa on suuremaks läinud).“

Intervjuudest selgus, et nii mitmelgi juhul on koolitusasutused loobunud mõnes Töötukassa koolitushankes osalemisest (koolituskaardi puhul loobujaid ei ole olnud), kuna nad ei täitnud kvalifitseerimistingimusi. Peamiseks põhjuseks on olnud liiga kõrged nõuded lektoritele.

„Töötukassa tahab saada odavat hinda, samas on nõudmised lektoritele nii kõrged ja hästi spetsiifilised (lektorid on väga kallid ja hinnaga ei kvalifitseeru). Samuti ei ole lektorite arvu nõue alati põhjendatud (nt 5 maakonnas 10 lektorit kokku), kui saaks tegelikult samade lektoritega katta mitu maakonda. Igas maakonnas ei peaks olema oma meeskond.“

Koolitajale (ehk organisatsioonile) esitatavate nõuete pool on olnud reeglina mõistlik ja asjakohane ning seetõttu loobutud ei ole. Hangetel osalemisest on loobutud ka seetõttu, et nt koolituse kuupäevad ei ole koolitaja jaoks sobilikud. Mitmed intervjuueeritud koolitajad tõid välja, et hangetest osalemisest loobuma ei ole pidanud, küll aga on nad hankeid kaotanud ja seda just liiga kõrge pakutud hinna tõttu.

Kuigi ühelt poolt toodi üheks hangetel osalemisest loobumise põhjuseks välja kõrgeid nõudmisi lektoritele, siis mitte ükski koolitajatest pole Töötukassa koolitushankes kvalifitseerimistingimuste

täitmiseks esitanud ühispakkumust, kuigi üksikud on seda kaalunud teha. Samuti pole ühispakkumust tehtud koolituskaardi puhul.

„Oleme kaasanud koolitusprogramme läbi viima mõne erialaspetsialisti väljapoolt asutust.“

„Oleme kaalunud ühispakkumust, aga ei ole seda teinud. Kõik piirkonnad on saanud esialgu oma jõududega hakkama. Meil on endal õpetajad olemas, kes väljaspool maakonda koolitavad.“

Kui hangitud koolituste puhul võib täheldada teatud probleeme lektoritele seatud kvalifitseerimistingimuste täitmisel, siis koolituskaardi puhul hindavad koolitusasutused Töötukassa poolt ette antud koolituse korraldamise tingimusi lektoritele väga kergeteks. Koolitajatel on olemas oma ala spetsialistid ning pikk kogemus koolitajana, samuti tehakse vajadusel koostööd teiste õppeasutustega. Leitakse, et tegemist on tavapäraste tingimustega ning erilisi tingimusi lektoritele ei ole seatud.

Ka Töötukassa poolt ette antud koolituse korraldamise tehniliste tingimuste (nt ruumid, kohvipausid) täitmist peavad vastanud kas kergeks või väga kergeks (nii hangitud koolituste kui koolituskaardi koolituste puhul). Kõik seatud tingimused ja nõudmised on olnud mõistlikud, kuigi mõningasi probleeme on tekkinud hangitud koolituste raames koolitusruumidega, kui on vajalik kasutada spetsiifilise vajadusega ruume, nt arvutiklass, kokanduse klass.

„On olnud küll probleeme, nt kui oli vaja teha arvutikoolitust maakonnakeskuses, siis pidime gümnaasiumist arvutiklassi rentima ja seoses sellega tekkis probleeme (kuna õpilased kasutavad samuti arvutiklasse väga aktiivselt päevasel ajal).“

„Ei ole keeruline, aga see ei ole mõistlik. Tehnilistes nõuetes on vaja ruumide kinnitus. Kuna Töötukassa otsustab hanke osas 1,5 kuud, on see vahel keeruline. Ruumide kinnitus hankes ei ole alati põhjendatud ja kuna koolituskuupäevad on lahtised, siis ruumid võivad muutuda. Me ei oma ju enda ruume 15 maakonnas.“

„Ei ole keerulised, sest enamasti on asutustes olemas loengusaalid ja videotehnika, mida saab ka kaasa võtta. Väikesed raskusi on tekkinud praktiliste koolituste läbiviimisega (kui on spetsiifilised vajadused, nt vajadus kasutada kokanduse klassi).“

Koolitajate ettepanekud koolituste paremaks korraldamiseks

Intervjuude käigus paluti koolitajatel välja tuua omapoolsed ettepanekud tööturukoolituse teenuse paremaks korraldamiseks. Koolituskaardi osas on senise kogemuse põhjal koolitajad rahul ning teenuse korralduse osas konkreetseid parendusettepanekuid välja ei toodud. Vaid üks koolitaja mainis, et võiks tõhustada Töötukassa konsultantide poolset selgitustööd töötutele koolituskaardi protseduuri kohta.

„Kui töötu pöördub konsultandi juurde, siis võiks koolituskaardi protseduuri kohta rohkem selgitada (kuidas toimub registreerimine, milliseid andmeid tuleb koolitajale edastada (isikukood) jne) – sellega on mõningat segadust olnud.“

Koolitajate poolsed ettepanekud hangitud koolituste puhul puudutavad peamiselt hangete korraldamist ning kvalifitseerimistingimusi. Leitakse, **et koolitushangete pakkumuste esitamine ning**

ka kogu edasine koolitustega seonduva dokumentatsiooni edastamine Töötukassale võiks olla paber kandjal esitamise asemel elektrooniline.

„Paberimajandus tuleks lihtsamaks teha - nüüd peaks küll saama ID-kaardiga allkirjastatud dokumente saata.“

Samuti toodi välja, et **Töötukassa võiks kaaluda pakkujatele (koolitusasutustele) esitatavate nõuete karmistamist.** Leitakse, et kuna koolitaja valiku aluseks on reeglina madalaim hind, siis on hangetel võitjateks olnud ka üsna küsitava kvaliteediga koolitajad, kes tõenäoliselt ei taga piisava kvaliteediga koolituste läbiviimist.

„Pakkujateks on ikka igasuguse kvaliteediga koolitajaid, siin võiks olla rangemad nõuded. Koolitaja valiku aluseks ei tohiks olla madalaim hind, vaid peaks arvestama ka firma eelnevaid töid, kompetentse.“

„Tuleks karmistada nõudeid pakkujatele. Käibele või kogemusele tuginevat käivet ei ole hetkel üldse, mistõttu koostööpartnerid koguaeg muutuvad ja lepingud on lühiajalised (Töötukassa panustab pigem lektorite kvalifikatsioonile, mitte koolitaja ehk pakkujale – võiks olla mingi tasakaal).“

„Alati on valiku aluseks odavam hind. Lühikeste hangete puhul on see OK, kuna sisu on raske hinnata, eriti kui on 10 pakkujat. Samas kui teha valitud hanked nt 2 aastaks, oleksid ka pakkujad valmis põhjalikuks sisu/ meetoodika kirjelduseks ja seega võiks lisaks hinnale ka sisu hinnata.“

Pakkujatele esitatavate kõrgemate nõuete vajadust kinnitab ka Töötukassa enda põhjendus, miks koolitusel osaleb sihtmäärast vähem töötuid: *„Esines probleeme hankepartneritega, kes ei olnud suutelised piisavas kvaliteedis või kokkulepitud mahus koolitust pakkuma.“*⁷⁵

Koolitajate hinnang koolitatavate motivatsioonile ja koolituse vajalikkusele

Üldiselt jäid koolitajad nii hangitud tööturukoolitustel kui ka koolituskaardi alusel osalenud koolitustel osalejatega rahule.

Vastajad leidsid, et **koolitustel osalejad on reeglina koolituse käigus väga motiveeritud. Samas võib välja tuua erisusi hangitud ja koolituskaardi koolituste osas.** Koolitajate hinnangul, kellel on kogemused nii hangitud koolituste kui koolituskaardiga, on hangitud koolitustel osalejatest motiveeritud ca 80%, siis koolituskaardi puhul on see 100%. **Põhjuseks võib tuua peamiselt selle, et koolituskaardi puhul on osaleja reeglina ise otsinud endale vastavalt individuaalsele vajadusele sobiva koolituse ning seetõttu on ta ka rohkem motiveeritud ja aktiivsem.**

Intervjueeritud koolitajad juhivad tähelepanu sellele, et **tsentraalsete hangete puhul on Töötukassa poolt kokku pandud rühmades mõned rühmaliikmed, kes ei ole alati motiveeritud**, see aga tekitab raskusi koolituste läbiviimisel (erineva tausta, haridusega ja vanuses osalejad). Samuti, kuna asutuste lepingujärgne tasu väheneb, olenedes koolitustelt väljakukkujate arvust, siis ei peeta antud lähenemisviisi kõige õiglasemaks – koolitajad ei tunne ennast vastutavana mittemotiveeritud inimeste väljalangemise pärast.

⁷⁵ Prioriteetne suund 3 „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ Meede 1.3.1 „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2010-2011“ vahearuanne nr 3 (aruandeperiood 01.01.2011- 31.05.2011), lk 22

Ka Töötukassa intervjuudes toodi sama probleemi välja:

„Motivatsioonipuudus on sagedasem hangitud koolituste puhul – Töötukassa konsultant näeb vajadust ja teab tööturuvajadusi, aga osaleja ei näe vajadust või koolitus ei osutu võimetekohaseks.“

Hangitud koolituse puhul leidsid koolitajad:

„Koolitaja ülesanne on motiveerida. Koolitusgrupi paneb kokku Töötukassa, aga motiveerimise eesmärgil on vaja rühmaga ja osalejatega väga palju tegeleda, et nad välja ei langeks, sest muidu ei saa koolitaja oma tasu. Lepingus on maksmine sidustatud väljalangejatega, mis ei ole õiglane ja aus. Riskid peaksid olema jagatud. Vahel on töötud sinna suunatud ka ähvardusel ja nad ei ole alati motiveeritud ja hakkavad puuduma ning lõpuks koolitajale ei maksta. Töötukassa ei tee alati vajadustele põhinevalt rühmade moodustamist. Samas oleneb koolitusest – nt arvuti algõppe koolitusel on osalejad väga motiveeritud ja tunnetavad vajadust, just ettevõtluskoolitusel on igas rühmas 1-2 inimest, kes ei tunne üldse vajadust ja motivatsiooni koolitusel osaleda ja läbida ning äriplaani koostada.“

„Kui osaleja on suunatud õigele teenusele, siis enamjaolt on nad väga motiveeritud ja on rahule jäänud. Probleeme on vähem siis, kui koolitused on väikestes kohtades – siis on inimesed rohkem motiveeritud. Transport on väga keeruline, et mida rohkem suudab Töötukassa kodule lähedale koolitust „viia“, seda motiveeritum on sihtrühm. Transpordiraha ja stipendium makstakse tagantjärei ja rahaliselt on raske kulutusi ette teha.“

Koolituskaardi puhul:

„Motivatsiooni osas on olnud väga hea tagasiside – koolitustel on olnud osalejad, kes on ise huvitatud enese arendamisest ja tööle saamisest. Inimesed on olnud huvitatud oma arengust. See on olnud väga suur edasimineku, et nad saavad ennast arendada.“

„Osalejad on väga motiveeritud (võrreldes just hangitud koolituste osalejatega).“

Ka koolitusel **osalejate osalemisaktiivsust hindasid vastajad väga heaks**. Üldiselt puudutakse harva ning osaletakse aktiivselt ka rühmatöös. Ka osalemisaktiivsuse juures võib täheldada, et koolituskaardiga osalejad on aktiivsemad ja puuduvad koolitustest harvemini. Kui hangitud koolituste puhul oli nõ „ärakadujaid“ (kuigi üksikuid), siis koolituskaardi puhul neid ei olnud. Samuti tõid vastajad välja, et kui töötuid on üleüldiselt vähem, siis on ka puudujaid/ katkestajaid rohkem, kuna koolitustele suunatakse ka neid, kellel ei ole koolitust vaja ning nad ei ole motiveeritud. Seega oleks nagu osalusaktiivsus negatiivse tööturusiituatsiooni korral suurem.

„Enamus on reeglina kohal 90%. Lektoritega on hästi intensiivne side ja igal hommikul annavad meile teada. Kohe võetakse osaleja või Töötukassaga ühendust.“

„Ei ole puudumisi, kui siis ainult haiguse tõttu ja arstitõendiga. Reeglina loobutakse pärast sissejuhatavat loengut. Sissejuhatavas loengus teavitatakse tingimustest ning siis loobuvad need, kes on hõivatud töö otsimisega või töölkäimisega.“

Nii koolituskaardi kui hangitud koolituste puhul hindasid vastajad koolitustel osalejate õpioskust ja arenemisvõimet ning suhtlemis- ja meeskonnatöö oskust koolituse käigus väga heaks. Lektorid on andnud osalejatele selles osas alati positiivset tagasisidet. Osalejad sulanduvad ilusasti gruppi ja omavahel käiakse läbi ka väljaspool koolitust.

Kõik vastajad leidsid, et **hinnangud tööturukoolitustel osalejate motivatsioonile ja aktiivsusele ei erine oluliselt teistest koolitusel osalejatest, kes ei osale koolitusel** Töötukassa toetusel. Vastajad leiavad, et tööturukoolitustel osalejad katkestavad koolitusi kas samas mahus või siis harvemini kui teised koolitusel osalejad ning olulisi erisusi välja ei toodud. Mitte ükski vastaja ei toonud välja, et tööturukoolitustel osalejad katkestaksid koolitusi sagedamini kui teised koolitusel osalejad. Vastajad leiavad, et kuna osalejad on ise piisavalt motiveeritud, siis ei ole ka katkestamisi.

„Kui nad teavad, et nad saavad tulevikus teenida koolituselt saadud teadmiste ja oskustega, siis on nad väga motiveeritud ja katkestamisi ei ole“.

Intervjuudest selgus, et enamiku koolituste puhul osalejad kutsetunnistust koolituse lõpus ei taotle. Mitmel juhul toodi põhjusena välja, et koolituse maht ei ole kutsetunnistuse taotlemiseks piisav. Kuna kutsetunnistuse taotlemine ei ole reeglina koolituse osa, vaid seda saab taotleda akrediteeritud kutse andjalt, siis koolitajatel puudub ka ülevaade, kas osalejad taotlesid pärast koolituse lõppu kutsetunnistuse või mitte. Paraku selgus intervjuudest, et mitmel juhul ei ole ka koolitajad ise kursis, et koolitusel osalejatel on võimalik Töötukassalt saada toetust katmaks kutse- või pädevustunnistuse ja mootorsõiduki juhi õigust tõendava dokumendi saamisega seotud kulu ja riigilõivu kulu. Samuti leidsid vastajad, et kutsetunnistuse temaatika ei puuduta nende poolt pakutavaid koolitusi ning ei osanud anda ka hinnangut selle väljastamise vajalikkus kohta. **Seega tuleks tõhustada kutsetunnistusega seonduva informatsiooni jõudmist nii koolitajatele kui koolitatavatele.**

3.3.3 Tulemuslikkus (effectiveness)

Koolituse tulemuslikkust on võimalik hinnata mitmest aspektist. Tulemuslikkuse peamine kriteerium on see, mil määral koolitus inimesi tööle aitab. Seda iseloomustamiseks saab tuua lihtsaid kirjeldavaid statistikuid **tööle rakendumise kohta**, kasutades erinevaid andmeallikaid: Töötukassa andmetest saab täieliku ülevaate vaatlusalusel perioodil arvelt maha läinud inimeste arvu kohta ning, paraku vaid osa kohta neist, saab määratleda ka tööle rakendumise kui arveloleku lõpu põhjuse. EMTA andmeid kasutades saab määratleda tööle rakendumise deklareeritud tasude info baasil, kuid andmepäringu piirangust tulenevalt vaid osa kohta teenuses osalenutest. Seevastu saab EMTA valimi põhjal leida **meetme puhasmõju hõives olemise tõenäosusele**, võrreldes teenuses osalenute ning nendega sarnase kontrollgrupi hõivemäärasid.

Lisaks hõivesse rakendumisele mõjutab koolituse kui meetme efektiivsust osalenute tööleaitamisel aga ka see, kui suur on **koolituse katkestajate osakaal** koolitusse sisenenute hulgas. Kaudsemaks meetme tulemuslikkuse indikaatoriks on ka koolitatute endi **rahulolu koolitusega** ja **subjektiivne hinnang** sellele, mil määral koolitus on aidanud parandada nende väljavaateid tööturul.

Alljärgnevalt on vaadeldud tulemuslikkust kõigist ülalkirjeldatud aspektidest, alustades tööle rakendumisest Töötukassa andmete põhjal koolitatute üldkogumi kohta. Seejärel esitatakse EMTA ja Töötukassa ühendatud andmete analüüsi tulemused. Lõpetuseks antakse ülevaade katkestamistest ning koolitatute ja koolitajate hinnangutest koolituse tulemuslikkuse kohta.

Tööle rakendumine Töötukassa andmete põhjal

Töötukassa infosüsteemi alusel ei ole võimalik üheselt ja usaldusväärselt hinnata täpset osakaalu tööle rakendunust, kuna töötuna arveloleku perioodi lõpu põhjused on erinevad ning tegelik tööle rakendumine ei pruugi alati olla märgitud.

Koolitustel osalejate hulgast võeti uuringu perioodil (01.01.2009 - 31.05.2011) Töötukassast töötuna arvelt maha **25 846 koolitusel osalenut** (sh koolituse ajal enne koolituse lõppu 725 koolitusel osalenut), mis moodustab 88,7% koolitustel osalenutest (11,3% jäi töötuna arvele).

Samas on võimalik välja tuua, et arvelt maha võtmise põhjus „töötab“ oli Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaasis märgitud 15 610 koolitusel osalenud töötuna kohta (**53,6%** kõikidest koolitustel osalenutest), kellest aga suur enamus (ligi 79,7%) registreeris ennast uuringu perioodil uuesti töötuks (12 436), vt Tabel 51.

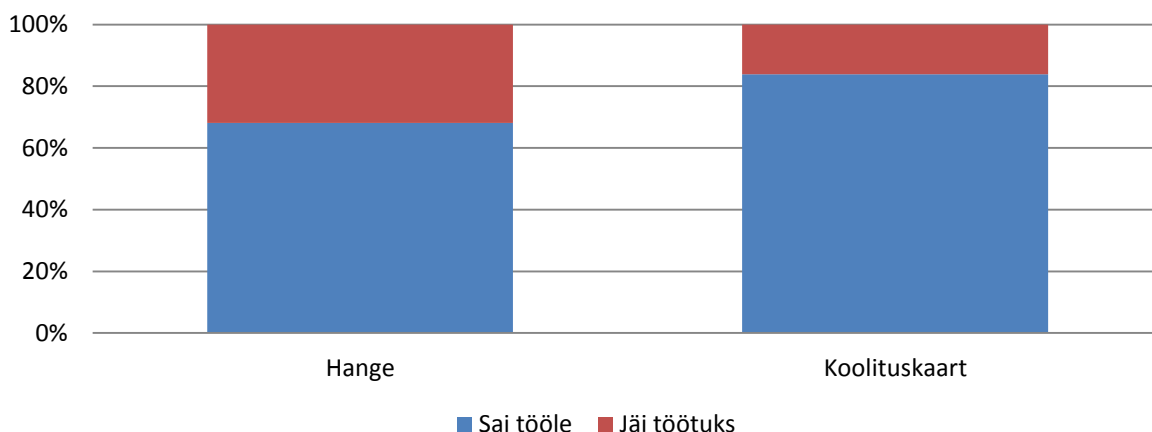
Tabel 51. Põhjusega „tööle rakendumine ehk TÖÖTAB“ töötuna arvelt maha võetute ning uuesti töötuna arvele võetute ülevaade

Sugu/ vanus	Töötuna arvelt maha võetute arv, kelle arvelt mahavõtmise põhjus oli „töötab“	Põhjusega „töötab“ arvelt maha võetutest uuesti töötuks registreerunute arv	Põhjusega „töötab“ arvelt maha võetute ja uuesti töötuna arvele tulnute osakaal kõikidest töötuna arvelt maha võetutest
Mees	8 899	7 189	46,1%
16-24	938	757	4,8%
25-54	7 124	5 754	36,9%
55+	837	678	4,3%
Naine	6 711	5 247	33,6%
16-24	462	351	2,2%
25-54	5 620	4 391	28,1%
55+	629	505	3,2%
Kogusumma	15 610	12 436	79,7%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Küsitlustulemuste järgi rakendus 2010. aasta jooksul tööle 52% koolituse läbinutest ja 2011. aasta lõpuks oli rakendunud 74% koolituse läbinutest. Seega oli 2012. aastaks neljandik 2010 aasta jaanuar-september koolituse läbinutest jätkuvalt töötud.

Koolituskaardiga koolituse läbinutest rakendus tööle 2011. aasta lõpuks 84%, samal ajal hankega korraldatud koolituse läbinutest rakendus tööle 68%. Mehi rakendus tööle 15,5 protsendipunkti võrra rohkem kui naisi. 20-29-aastastest rakendus 87,5%, samal ajal kui 50-59-aastastest vaid 60%, keskmisest vanusegrupist rakendus 73%-75%. Regiooniti võib välja tuua, et enim jäi töötuks inimesi Ida-Virumaal (38,66%) ja Lääne-Eestis (36,58%) ning vähim Tartumaal (19,95%) ja Kesk-Eestis (23,71%).



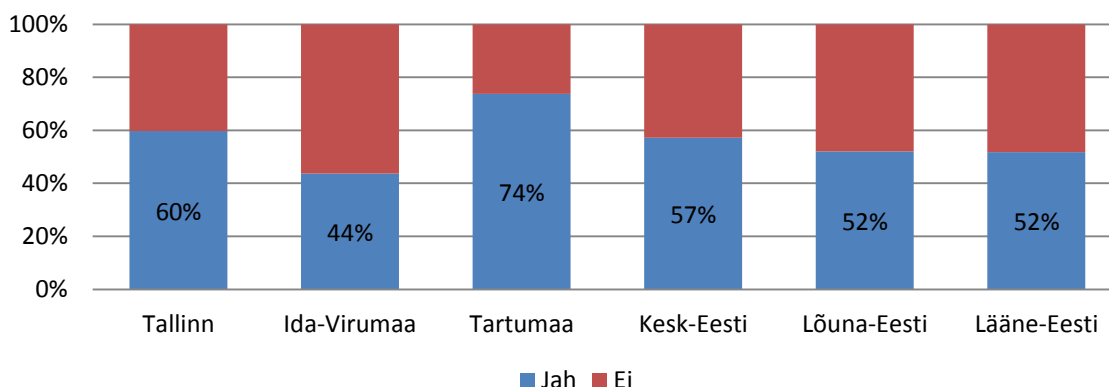
Joonis 43. Tööle rakendumine: koolituskaart, hange

Allikas: Tööturukoolitusel osalenud töötute küsitlus

Tööle rakendunutest sai **koolitusele vastavas valdkonnas** tööd 49% hankega koolituse läbinutest ja 67% koolituskaardi koolituse läbinutest.

Mehed rakendusid vastavas valdkonnas naistest 21 protsendipunkti võrra sagedamini. Vanus mõjus vastavas valdkonnas rakendumisele negatiivselt, st vanemad rakendusid noortest harvem sama valdkonna tööle.

Regiooniti leidis märkimisväärsed erinevusi töölerakendunute osakaalus. Kui Tartumaal rakendus koolitusega samas valdkonnas 74% inimestest, siis Ida-Virumaal oli see vaid 44% (Vt Joonis 44). Seega rakendumise tõenäosust mõjutab olulisel määral piirkond ja selle piirkonna tööturu olukord, kus inimene tööd otsib.



Joonis 44. Koolitusega samas valdkonnas töötamine regioonide lõikes

Allikas: Tööturukoolitusel osalenud töötute küsitlus

Tööle rakendumise aeg

Kui vaadelda ajaperioodi, mille jooksul tööturukoolituse meetmes osalenud töötuna arvelt maha läksid, siis Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaasi alusel soolises ja vanuselises lõikes erisusi ei ole täheldada. Koolituse lõpust arvestades on töötuperiood lõppenud keskmiselt **9,7 kuu jooksul**.

Koolituse lõpust tööle rakendumise perioodi osas koolituskaardi ja hangitud koolituste vahel olulisi erisusi ei ole.

Koolituse mõju hõives olemise tõenäosusele EMTA andmete põhjal

Nagu metoodikapeatükis (ptk 1.5.3) kirjeldatud, hinnatakse koolituse tõhusust erinevusena koolituses osalenute ning neile sarnaste tunnustega isikute hõivemäärades 6 ja 12 kuud pärast koolituses osalemise algust. Lähtudes hindamisperioodi määratlemisel koolituse alguse ajast, on võimalik arvesse võtta ka nn lukustusefekti ehk võimalust, et koolituses osalemise ajal ei otsi inimene tööd sama efektiivselt kui ta seda teeks mitteosalemise korral. Kui võtta hindamisperioodi alguseks koolituse alguse aeg ning võrrelda perioodi jooksul koolituses osalenuid ning nendega sarnaseid isikuid, saab arvesse võtta ka võimalust, et koolituses mitteosalenute hõivemäärad kujunevad osalejate omadest kõrgemaks koolituse perioodi ehk hindamisperioodi esimeste kuude jooksul. Alternatiiv oleks võtta hindamisperioodiks koolituse lõpuaeg ning võrrelda koolituses osalenud isikut isikuga, kes vastavaks hetkeks on veel töötu. Sellisel juhul jäetaks võrdlusgrupist kõrvale need isikud, kes juba koolituse toimumise ajal suutsid tööd leida. Eelis oleks aga see, et osalusgrupil on hindamise hetkeks möödas sama arv kuid koolituses osalemise lõpust, kuigi koolitused on erineva pikkusega.

Alljärgnevalt on esmalt esitatud koolituses osalenute ja mitteosalenute hõivemäärasid 6 kuud ja 12 kuud pärast koolituse algust.

Hõives olemise tõenäosus

Kasutatud andmestikus olid andmed kokku 756 isiku kohta, kes sisenesid koolitusse perioodi jaanuar-september 2010 jooksul. Nende jaotus koolituse alguskuu lõikes on esitatud alljärgnevas tabelis.

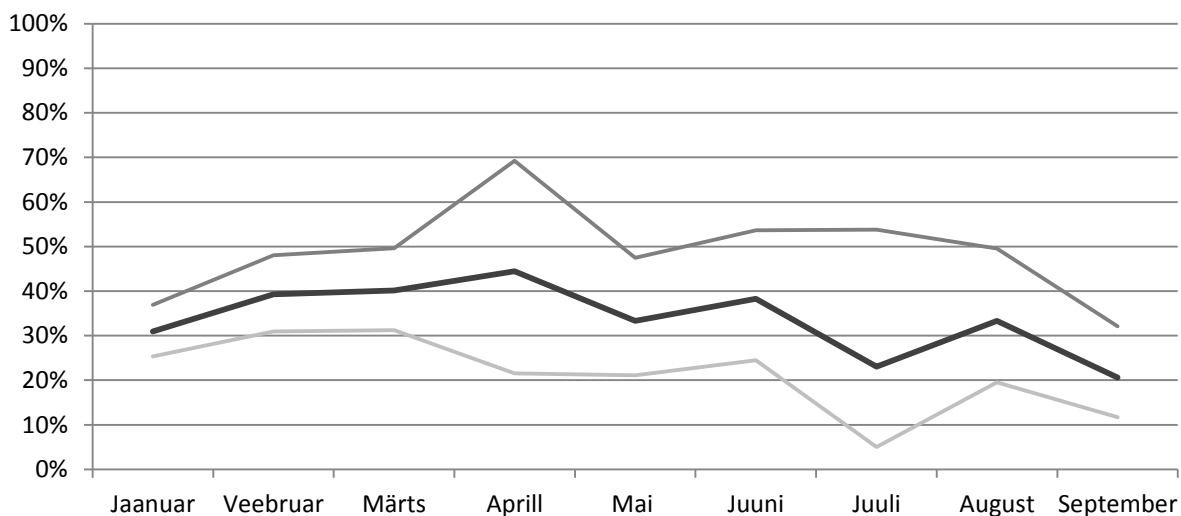
Tabel 52. Valimisse sattunud koolitusse sisenenute arv kuude lõikes

Kuu/ aasta	Koolitusse sisenenute arv valimis
Jaanuar 2010	262
Veebruar 2010	135
Märts 2010	117
Aprill 2010	18
Mai 2010	54
Juuni 2010	47
Juuli 2010	13
August 2010	42
September 2010	68
Kokku	756

Esmalt vaadeldakse hõivemäärade lihtsaid võrdlusi (ilma tunnuste sobitamiset), kus meetmes osalenuid võrreldakse kõigi mitteosalenutega, st võrdlusgruppi kuuluvad kõik need, kes koolitusse sisenemise hetkel on töötud.

Alljärgnev joonis (vt Joonis 45) näitab, et koolituses osalenutel on 6 kuud pärast koolituse algust hõives olemise tõenäosus meetmesse sisenemise kuude lõikes erinev, olles vaatlusalusel perioodil ajas pigem langevas trendis. Samas on jooniselt ka näha, et usalduspiirid on sõltuvalt kuust küllaltki laiad tingituna vähestest vastaval kuul teenusesse sisenenud inimeste vaatluste arvust, mistõttu trendi tõlgendamisse tuleks suhtuda ettevaatusega. Oma osa aga võib hõives olemisele tõenäosusele

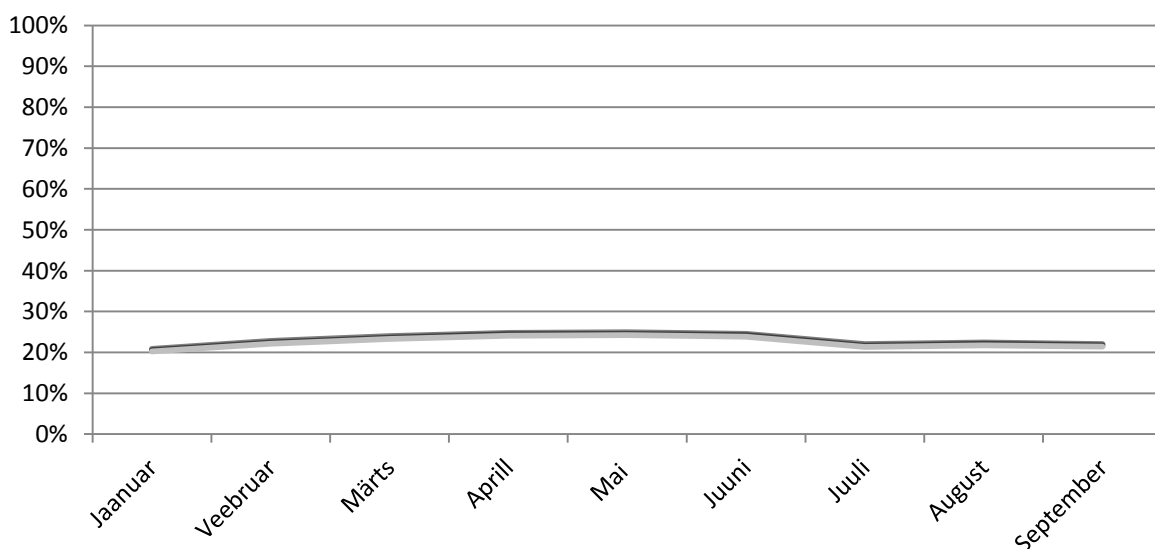
avaldada tööturu sesoonsus (ajahetk 6 kuud pärast koolituse algust on sõltuvalt meetmesse sisenemise ajast juulis kuni märtsis).



Joonis 45. Koolituses osalenute hõives olemise tõenäosus 6 kuud pärast meetmesse sisenemist (sobitamata andmed) ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Kontrollgrupi tööhõive määrad on seevastu kuude lõikes stabiilsed (vt Joonis 46). Joonisel on nt jaanuari kontrollgrupina käsitletud inimesi, kes olid jaanuaris töötud ning joonis kirjeldab nende hõiveseisundit kuus kuud pärast vastavat ajahetke. Kontrollgrupi hõive jääb kuude lõikes vahemikku 20-25%. Hõivemäärade usalduspiirid on oluliselt kitsamad tulenevalt valimi oluliselt suuremast mahust.

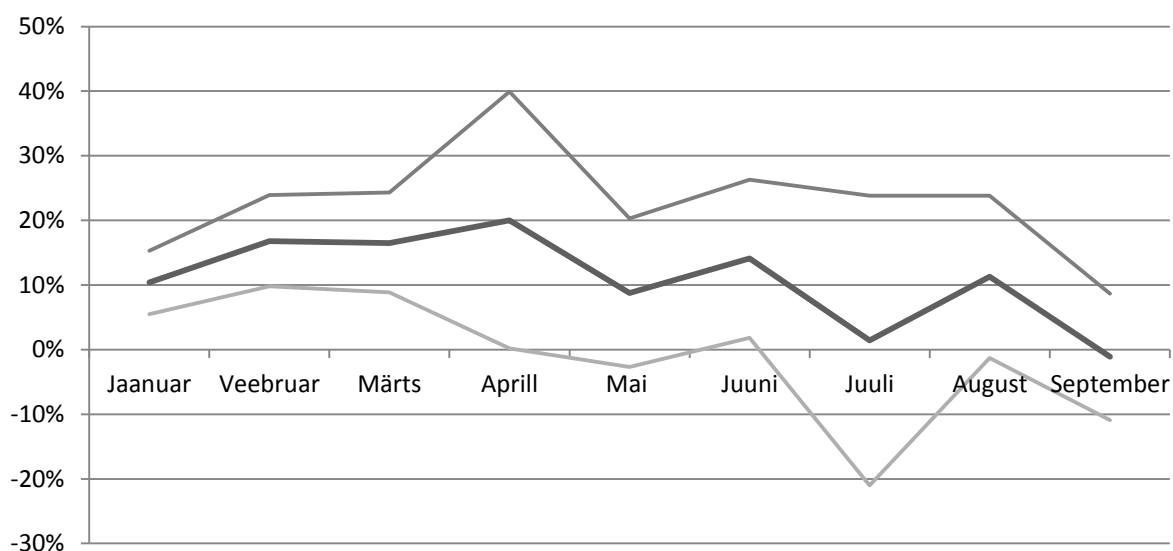


Joonis 46. Koolituses osalenute kontrollgrupi hõives olemise tõenäosus 6. kuul pärast koolitusse sisenemise kuud, koolitusse sisenemise kuu järgi (sobitamata andmed) ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tõenäosused olla hõives kuue kuu pärast on meetmes osalenutel oluliselt suuremad kui kontrollgrupil (vt Joonis 47). Vaadeldava meetmesse sisenemise kuude lõikes on valdaval osal kuudest meetmes osalenute hõivemäär kontrollgrupist kõrgem. Erandiks on juulis ja septembris koolitusse sisenenud, kelle puhul hõivemäär kuus kuud hiljem on ligikaudu sama kui kontrollgrupil. Ka siin tuleb tähele panna, et hõivemäärade erinevuse usalduspiirid on enamikul kuudest üpris laiad, kuna valimis on vähe nendel kuudel teenusesse sisenenute vaatlusi. Kitsamad on usalduspiirid jaanuarist märtsini koolitusse sisenenute puhul, kellel hõivemäärade erinevus on üle 10%. Keskmiselt on osalusgrupi ja sobitamata kontrollgrupi hõivemäärade erinevus kuuendal kuul 11%, kaalutud keskmised hõivemäärad on koolitatutel ja kontrollgrupil vastavalt 33,9% ning 22,8%.

Ülaltoodud arvutused ei põhine aga sobitamisel, mistõttu kontrollgrupp ja meetmes osalenud ei pruugi olla sarnaste karakteristikutega. Seetõttu ei saa nende võrdluse põhjal hinnata, kas erinevused hõivemäärades tulenevad meetme tõhususest või gruppide erinevatest tunnustest. Seetõttu on vajalik sobitamine tunnuste alusel, et grupid oleksid võrreldavad.

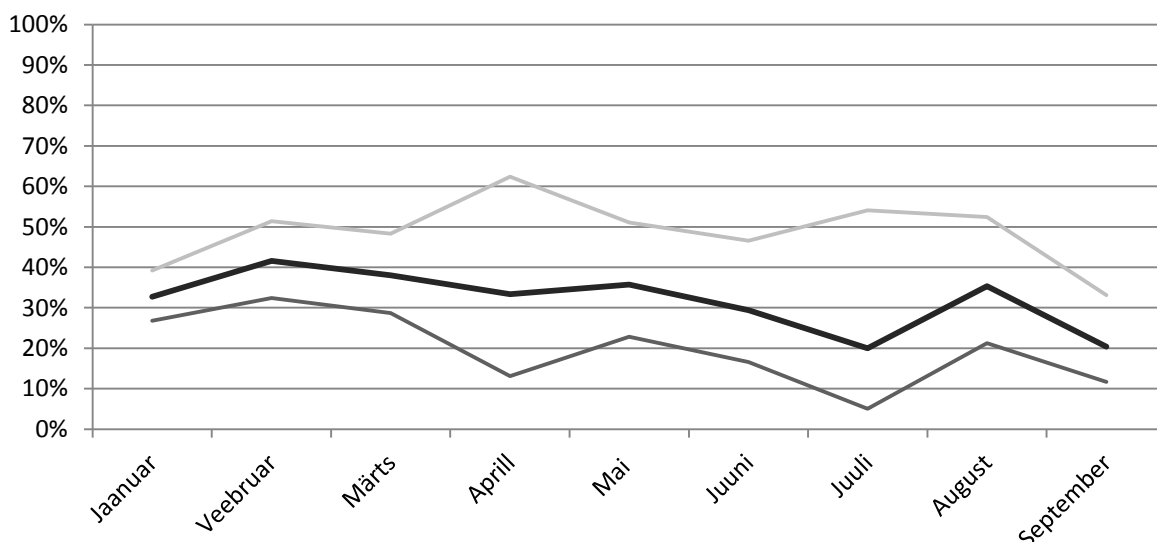


Joonis 47. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi hõives osalemise tõenäosuste vahe 6 kuud pärast meetmesse sisenemist, meetmesse sisenemise kuu järgi (sobitamata andmed) ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

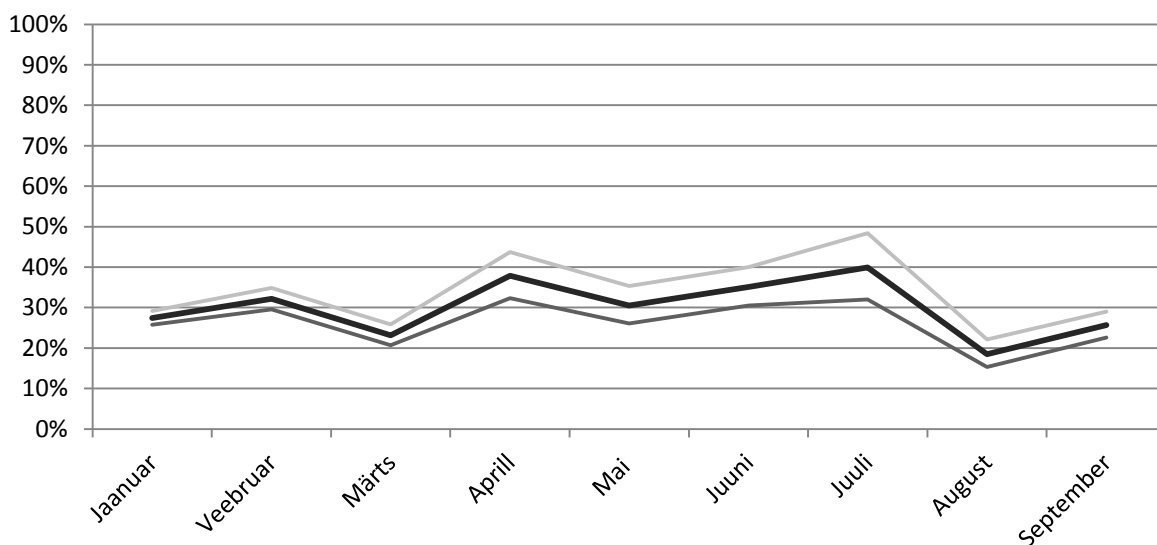
Koolitusel osalenute hulgas on kontrollgrupiga võrreldes mõnevõrra rohkem inimesi vanuses 30-54 eluaastat (vt Tabel 80 lisas). Suurem on ka Harjumaa elanike ja linnas elavate inimeste osakaal koolitusel osalenute hulgas. Samuti on nende töötuseelse palga mediaan enam kui kolmandiku võrra kõrgem kui kontrollgrupil. Tegu on piisavalt oluliste erinevustega, et võiks eeldada erinevust nende kahe grupi tööturupotentsiaalis.

Järgnevalt on esitatud tulemused kasutades sobitamist, mille kohaselt püütakse igale meetmes osalenule leida vähemalt üks sarnaste sotsiaal-demograafiliste tunnustega võrdlusgrupi liige.



Joonis 48. Koolituses osalenute hõives osalemise tõenäosus 6 kuud pärast meetmesse sisenemist, meetmesse sisenemise kuu järgi (sobitatud andmed) ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

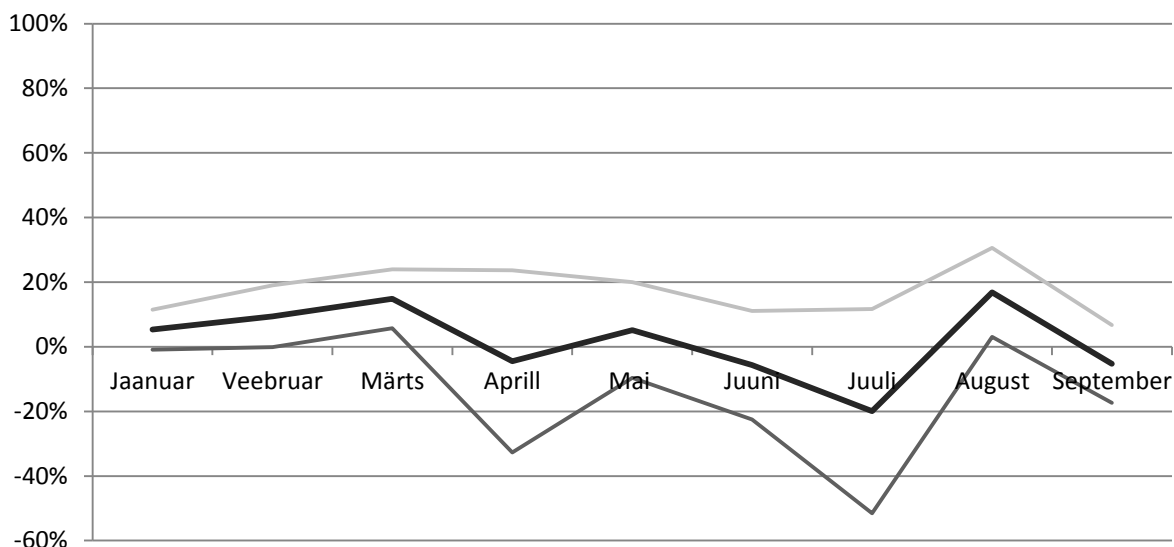


Joonis 49. Kontrollgrupi hõives osalemise tõenäosus 6 kuu pärast, sobitatud osalusgrupi meetmesse sisenemise kuu järgi (sobitatud andmed) ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Joonis 50 esitab 6 kuud pärast meetmesse sisenemist hõives olemise tõenäosuse erinevuse koolituses osalenute ja kontrollgrupi vahel, tuginedes sobitatud andmetele. Nagu näha, on vaatlusalustest sisenemiskuudest viie puhul koolitusel positiivne mõju hõives olemise tõenäosusele. Osade sisenemiskuude lõikes ilmneb ka negatiivne mõju, kuid nendel kuudel sisenenuid on valimis vähe. Kui kaaluda perioodil jaanuar-september 2010 koolitusse sisenenute ja kontrollgrupi hõivemäärade erinevused kokku üheks näitajaks (kasutades kaaludena koolituses osalenute arvu), on keskmiselt hõivemäärade vahe kuuendal kuul pärast meetmesse sisenemist **5,8 protsendipunkti** ning see näitaja

on statistiliselt erinev nullist, jäädes 95% tõenäosusega vahemikku 1 kuni 10,7 protsendipunkti. Tulemused on esitatud ka lisas, Tabel 78.



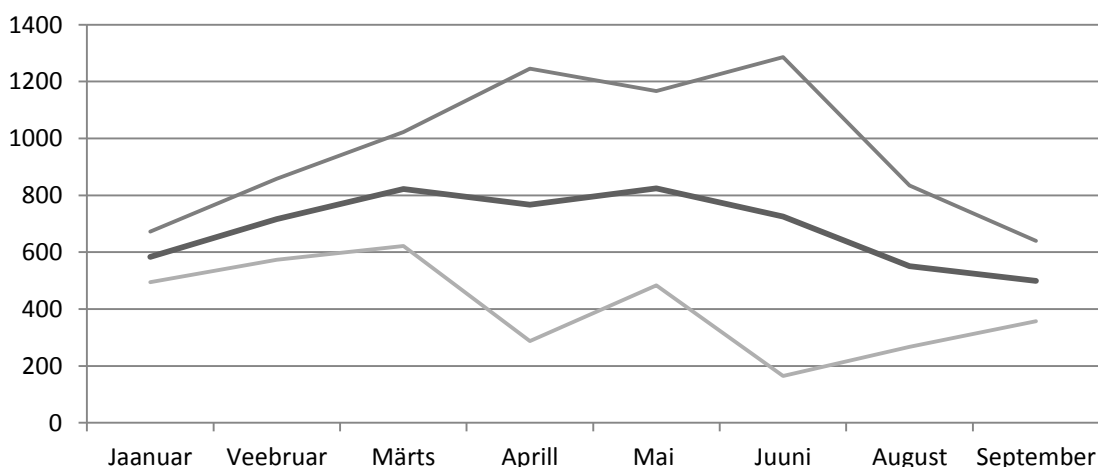
Joonis 50. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi hõives osalemise tõenäosuste vahe 6 kuud pärast meetmesse sisenemist ning 95% usalduspiirid, meetmesse sisenemise kuu järgi (sobitatud andmed)

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Kui kehtib eeldus, et sobitamise aluseks olnud näitajad on piisavad selleks, et oleks tagatud sarnaste osalejate võrdlus sarnaste mitteosalejatega, siis võib ülaltoodust järeldada, **et koolitus on hõivesse liikumise tõenäosuse suurendamise meetmena tõhus.**

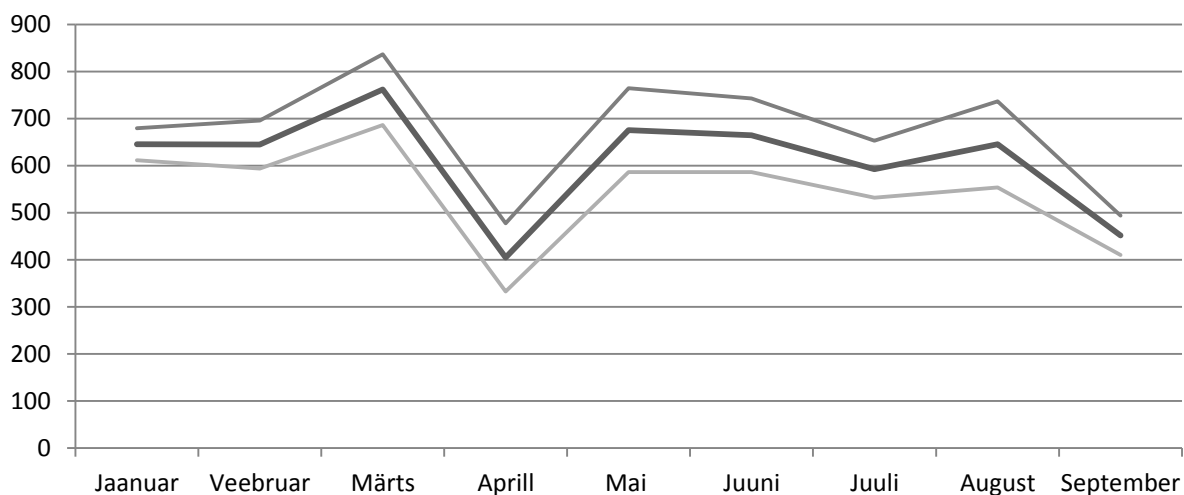
Töötasu

Lisaks tööhõivele vaadeldakse hindamise väljundnäitajana ka töötasu. Alljärgnevatel joonistel on esitatud sobitatud osalus- ja kontrollgruppide töötasud 6. kuul pärast meetmesse sisenemist.



Joonis 51. Koolituses osalenute brutotöötasu koolitusse sisenemise kuu järgi ning 95% usalduspiirid, 2011. aasta detsembri hindades, kuus kuud pärast meetmest väljumist

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

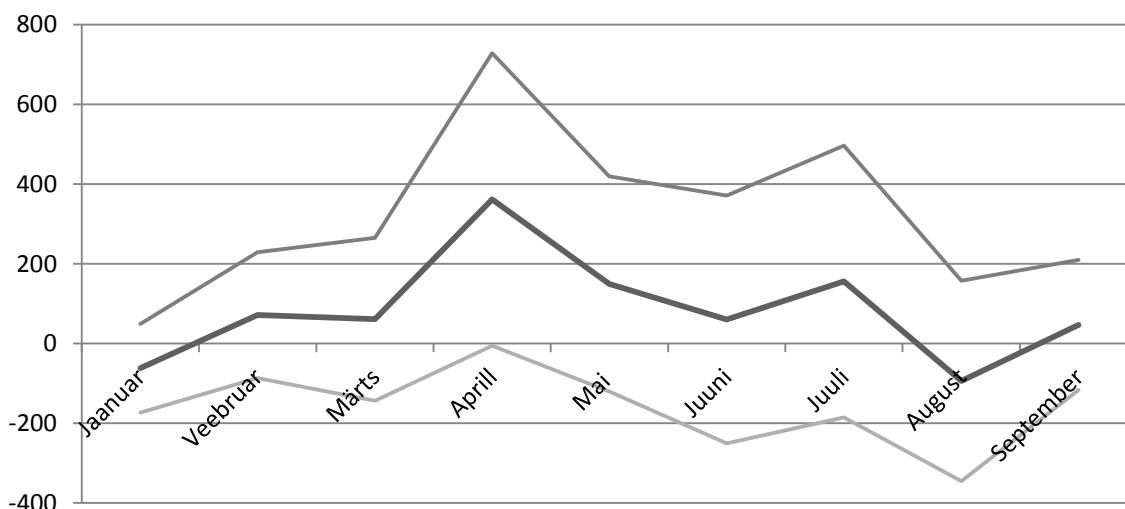


Joonis 52. Sobitatud kontrollgrupi brutotöötasu vaatlusaluse kuu lõikes ning 95% usalduspiirid, 2011. aasta detsembri hindades, kuus kuud hiljem

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Koolituses osalenute brutotöötasu kuus kuud pärast vaatlusaluse perioodi lõppu on keskmiselt 676 eurot kuus, kontrollgrupi vastav näitaja on 653 eurot. Teenusesse sisenemise kuude lõikes on erinevus kahe grupi liikmete poolt teenitavates keskmistes tasudes kõikuv, olles mõnel juhul ka negatiivne. Keskmiselt teenivad need koolituses osalenud, kes 6 kuud pärast koolituse algust on hõivatud, **23 eurot enam** kui sarnased mitteosalenud, kuid erinevus pole statistiliselt oluline. Tulemused on esitatud ka Lisas, Tabel 79.

Kuna osalus- ja kontrollgrupi vaheliste töötasu erinevuste hindamisel on vaatlusi vähem kui tööhõive mõju hindamise puhul (vaadeldakse palka vaid hõivatutel ning hõivatute kohta on vähem vaatlusi kui valimis kokku). Seetõttu on osalusgrupi töötasu ning osalus- ja võrdlusgrupi vahelise töötasu erinevuse usalduspiirid laiad ehk antud valimit kasutades ei ole võimalik kuigi täpselt määratleda vahemikku, mille piiresse palk koolitatute üldkogumis tõenäoliselt jääb. Nagu näha ka joonistelt, on usalduspiirid vaatluste väikese arvu tõttu väga laiad.



Joonis 53. Sobitatud kontrollgrupi ja koolitust saanute brutosissetulekute vahe ning 95% usalduspiirid, 2011. aasta detsembri hindades, kuus kuud pärast meetmesse sisenemist

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Katkestamised

Koolitustel osalejad katkestavad koolitustel osalemist suhteliselt harva, mis näitab, et motivatsioon koolitustel osalemiseks on suur. **Koolituskaardiga koolitusel osalenute katkestamise osakaal on oluliselt madalam kui hangitud koolituste puhul** (0,6% võrreldes 7,26%) (vt Tabel 53). Ühelt poolt selgitab seda erinevust koolitajate hinnang koolitavate motivatsioonile ning ka inimeste enda erinev roll koolituskaardiga ja hankega koolituse valikul. Samas osteti koolituskaardiga ka peamiselt koolitusi, mille kestus oli alla 60 tunni, samas kui hankega korraldatud koolituste seas oli oluliselt enam ka pikemaajalisi koolitusi.

Töötukassa andmebaasi alusel on katkestanute osakaal suurem naiste hulgas (7,1% võrreldes 4,4% meeste hulgas). Vanusevahemike lõikes on katkestamine kõrgem noorte 16-24 seas, mis on ootuspärane.

Katkestanute osakaal on kõrgeim **aiandus, põllumajandus, metsandus, keskkonnakaitse valdkonna koolituste osas** (24,1%) – 79st koolitavast katkestas 19. Kui analüüsida valdkondi, milles koolitati enim (palju koolitavaid), siis on katkestajate osakaal kõrge „muu teenindaja“ valdkonnas (12,6%) ja keeleõppe valdkonnas (12,5%). Võrdlemisi madal (5,9%) on katkestajate osakaal **infotehnoloogia ja arvutikasutuse** vallas, kus koolitati enim töötuid ning väga madal (1,9%) on **transpordi, merenduse, logistika ja „sõidukid“** valdkonna koolituste raames.

Tabel 53. Ülevaade katkestanutest koolituskaardiga osaletud ning hankega tellitud koolitustest katkestamise aastate jaotuses

Katkestamise aasta	Koolituskaart		Hangitud koolitus		Koolituste arv kokku	Katkestanute osakaal kõikidest koolitustest
	Koolitus-kaardiga osaletud koolitused, mis katkestati	Osakaal kõikidest koolitus-kaardiga osaletud koolitustest	Hankega tellitud koolitused, mis katkestati	Osakaal kõikidest hankega tellitud koolitustest		
Ei katkestanud	8 740	99,4	18 860	92,7	27 600	94,8
2009	0	0,0	906	4,5	906	3,1
2010	3	0,0	323	1,6	326	1,1
2011	50	0,6	248	1,2	298	1,0
Kogusumma	8 793	100,0	20 337	100,0	29 130	100,0

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Üldiselt võib öelda, et **katkestajaid on üsna vähe ning vastavalt koolitajate intervjuudele katkestatakse vaid väga mõjuvatel põhjustel**. Töötukassa intervjuudest toodi katkestamiste põhjustena välja:

„... transpordiprobleemid, rahaprobleemid ja tervisega seonduv. Eelpool kirjeldatud põhjused võivad olla ka nn varjatud põhjused, et koolitus ei olnud tegelikult võimete kohane.“

Samas toodi välja, et koolituskaardiga osalejad katkestavad võrreldes hangitud koolitustega vähem. Mitmel juhul toodi välja, et senini ei ole koolituskaardiga osalejatest mitte ükski katkestanud ning kui on üksikuid katkestamisi olnud, siis haiguse või töölesaamise tõttu.⁷⁶

Kui katkestajaid on olnud, siis peamiste põhjustena toodi välja:

- Tervislikud põhjused (enda või lapse haigestumine);
- Perekondlikud põhjused (nt lähedase surm või raske haigus);
- Töölesaamine (kuigi võimalus jätkata ja koolis lõpuni käia);
- Distipliiniküsimused (ei viitsi osaleda, alkoholiprobleemid).

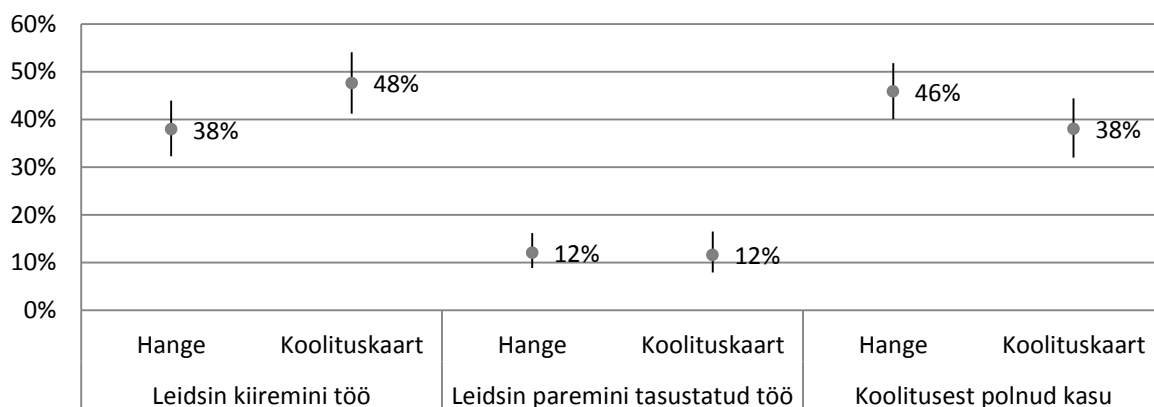
Kuigi olulisi erisusi katkestamise põhjustes tööturukoolitusel ja teistel koolitustel osalejate vahel ei ole, siis ainsana toodi välja, et tööturukoolitustel osalejate puhul on **üheks katkestamise põhjuseks ka rahalised probleemid, nt võib neil puududa sõiduraha, et tasuda sõitude eest kodust koolituskohta ja tagasi, kuna kulude kompenseerimine käib tagant järgi 1 kord kuus**. Lisaks katkestamistele on sellist põhjust koolitusel mitteosalemiseks märkinud küsitluses ka mõni koolitusele soovinud, kuid mitte saanud töötu.

Koolitatute ja koolitajate hinnang koolituse tulemuslikkusele

Ligi pooled hankega koolituse läbinutest ja veidi enam kui kolmandik koolituskaardiga koolitustel osalenutest leidsid, et koolitusest pole kasu ei töö leidmisele ega töötasule. Hankega korraldatud koolituse läbinutest 46% leidsid, et koolitusest ei ole olnud kasu ei töö leidmisele ega töötasule.

⁷⁶ Katkestamisi koolide võrdluses ei ole hindajate hinnangul usaldusväärne välja tuua, kuna Tööturumeetmes osalenute andmebaasis olevad andmed ning koolitajate intervjuude tulemused ei kattu omavahel.

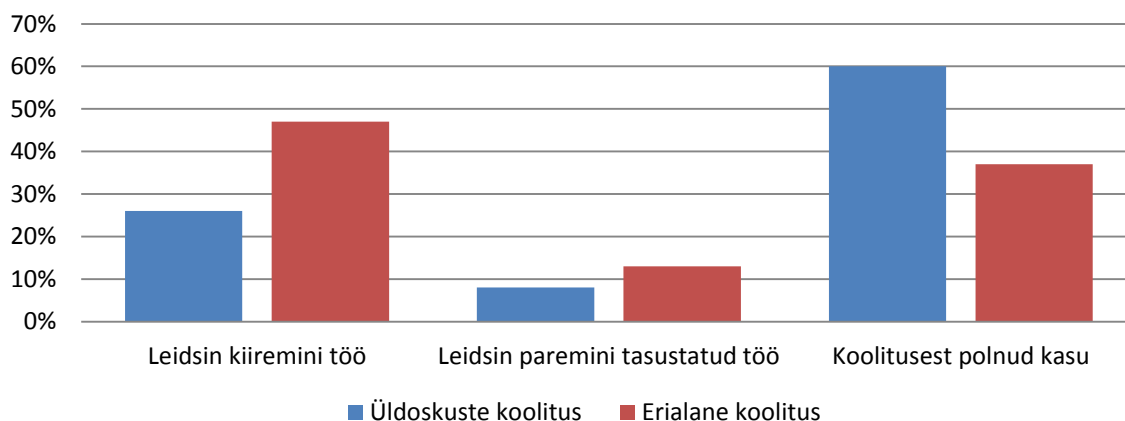
Koolituskaardiga koolituse läbinutest oli selliseid veidi vähem 38%, kuid erinevus pole suur. Need, kes leidsid, et koolitusest on olnud kasu, leidsid, et eelkõige on kasu kiiremini töö leidmisele (hankega koolituse läbinute seas oli selliseid 38% ja koolituskaardiga 48%). Ligi kümnendik kõikidest koolituse läbinutest leidsid, et koolitusest on ka kasu paremini tasustatud töö leidmisel.



Joonis 54. Hinnangud koolituse mõjule

Allikas: Tööturukoolitusel osalenud töötute küsitlus

Oodatult on hinnangud üldoskuste koolituse läbinute seas koolituse mõjule negatiivsemad kui erialaste koolituste läbinutel. Üldoskuste koolituse läbinute seas on 60% neid, kes leiavad, et töö leidmisel ei ole koolitusest kasu olnud, samas kui erialase koolituse läbinute seas on selliseid 37%. Samas on erialase koolituse läbinute seas 47% neid, kes leiavad, et nad said tänu koolitusele kiiremini tööle ning 13%, et nad said paremini tasustatud tööle. Üldoskuste koolituse läbinutest on vastavad protsendid 26 ja 8.



Joonis 55. Hinnangud koolituse mõjule koolituse tüübi lõikes

Allikas: Tööturukoolitusel osalenud töötute küsitlus

Koolitajatel paluti intervjuude käigus välja tuua peamisi takistusi, miks tööturukoolitustel osalejad ei leia koolituse järgselt endale tööd. Peamiste põhjustena toodi välja:

- Psühholoogilised takistused: enesekindlus ja eneseväärtustamine on madal, liiga kaua aega olnud töötu;

„Ühtset põhjust ei ole, siin on erinevad takistused, nt ei ole nõus palgaastmel/ ameti- kohal madalamale minema, psühholoogilised takistused, isikuomadused jne.“

- Isikuomadused: inimene ei ole sobilik lihtsalt vastavale tööle (nt massöör peab taluma pingeid, mis on patsientidel/ klientidel), ei oska ennast „müüa“, madal motivatsioon (mentali- teet, et elan pigem toetustest), inimese enda laiskus ja soovimatus tööle minna, ambitsioon on liiga kõrge või madal;

„Paljud inimesed, kes tulevad koolitustele, tahavad ainult õppida, kuid tegelikult tööd teha ei taha (naudivad õppimise protsessi ja seda õhkkonda, mis on koolitusel).“

- Töökohtade puudus/ vähesus – eelkõige väikestes kohtades;

„Üsna suur osa inimesi saab tööle tutvuste kaudu. Seetõttu ei saa koolitusel osalejad töö- kohtadele, milles on neil erialased oskused (keegi ei tunne neid, nõrk CV, on liiga noor).“

„Takistused on nii sisemised kui välimised – ühelt poolt, kas konkreetses kohas töökohti üldse on ja teiselt poolt konkreetsest isiksust tulenevad asjaolud (oskused ja iseloom). See on individuaalne.“

- Ebapiisav eesti keele oskus, sh nõutud eesti keele tasemetunnituse puudumine.

Vastajatelt küsiti infot ka koolituse tulemuslikkuse kohta, et kas nad on teadlikud tööturukoolitusel osalejate hilisema töölerakendumise kohta. Selgus, et **vastav tagasiside ja info koolitajatel paraku puudub**. Töölerakendumise info jõuab koolitajateni pigem juhuslikult. Vaid üks intervjuueeritavatest helistab valikuliselt omal initsiatiivil koolitusel osalejatele ca 3 kuud pärast koolituse lõppu ja küsib tagasisidet. Samas leiavad koolitajad, et vastav **tagasiside võiks Töötukassalt tulla, mis annaks olulist ja väärtuslikku infot koolitajatele**.

„Sellist tagasisidet meil ei ole, kuid sellist tagasisidet võiks Töötukassalt tulla, sellega saab ka koolitajaid motiveerida.“

„Me ise helistame osalejatele ja küsime tagasisidet ca 3 kuud pärast koolitust. 40%, kes lõpetavad, saavad tööle. See on meie enda initsiatiiv – korrigeerime selle alusel õppekavasid, õppemeetodeid, anname tagasisidet lektoritele (mida on vaja muuta, et koolitused oleksid veel paremad). Töötukassa poolt tagasisidet ei tule, see oleks väga vajalik meie jaoks.“

Üldiselt hindavad tööturukoolitusi läbi viinud asutuste esindajad siiski, et koolitusel osalemine tõstab osalejate konkurentsivõimet üldisemalt.

„Erialaseid koolitusi on meil vähe, arvutiõpe ja ettevõtlusõpe on selgelt mõjutanud osaleja konkurentsivõimet tööturul (ettevõtte omanik, koolitusjuht).“

„Koolitus on tõstnud konkurentsivõimet. [...] Nad on arenenud ja tööle saanud. Paljud on saanud tööle ka koolitusel saadud kontaktide kaudu, sest kõik meie koolitajad on ka tööandjad teise ametina (ettevõtte juht, koolitaja).“

Samas ei piisa koolitusest ning tööle saamise edukus sõltub siiski inimesest.

„Palju sõltub isikust, kuidas liikuda edasi uute teadmistega (koolitusjuht).“

„Kes tahab, on konkurentsivõimeline; kes ootab paremaid aegu, jääbki seda tegema (koolitusasutuse juhatuse liige).“

Samas nagu eelnevalt öeldud, ei ole koolitusasutustel head tagasisidet koolitavate hilisemast käekäigust. Koolitajate hinnangul sõltub lisaks konkreetsest inimesest hilisem edukus tööturul ka asutusest, milles koolitus läbi viiakse. Intervjueeritavate hinnangul aitab tööle saamisele kaasa ka koolituse kvaliteet ja koolitusasutuse prestiiž.

„Meie poolt pakutavatesse kursustesse suhtuvad tööandjad hästi (kliendisuhete juht).“

„Inimeselt, kes käis koolituse järel tööintervjuul, ei palutud üldse stažööri aega, küsiti autokooli õpetaja nime (juhatuse liige).“

Koolitusel osalejate tööalasele edukusele kaasaaitamise hea näitena võib tuua erialaorganisatsiooni, kes aitab osalejaid koolituse lõpetamise järel ka praktikale.

„Nad [tööturukoolitusel osalejad] töötavad vabatahtlikuna mingi perioodi, et kogemusi ja kontakte saada (ettevõtte juht, koolitaja).“

Seega võib öelda, et hästi ettevalmistatud ja sobiva koolitaja poolt läbi viidud tööturukoolitus aitab kaasa koolitusele üldisemale eesmärgile – koolituse läbimine toetab osalejate töölesaamist.

Kokkuvõttes näitavad Töötukassa andmed, et 2011. aasta lõpuks oli koolituskaardiga koolitatutest tööle saanud 86% ning hangitud koolitustel koolitatutest 68%, keskmiselt on töötusperiood lõppenud 9,7 kuu jooksul. EMTA andmetest 2010 jaan-sept tulenevalt on koolitatutel tõenäosus olla 6. kuul pärast koolituse algust hõives 5,8 protsendipunkti võrra kõrgem kui nendega sarnastel isikutel, kes koolitust ei saanud. Kui analüüsi eeldused on õiged, kujutab viimatinimetatud number endast koolituse puhasmõju hinnangut. Hinnang on statistiliselt oluline, mistõttu koolitust võib pidada tulemuslikuks. Koolituse mõju töötasule on aga statistiliselt ebaoluline.

Koolituste katkestajaid on suhteliselt vähe ning katkestajate osakaal koolitusele sisenenute hulgas on oluliselt madalam koolituskaardi puhul võrreldes hangitud koolitustega. See tulemus on kooskõlas koolitajate hinnanguga, mille kohaselt koolituskaardiga koolitavad on enam motiveeritud. Katkestamise põhjustena toodi välja muuhulgas tervislikke ning perekondlikke põhjusi, aga ka rahalised probleemid, mille tõttu inimesel puudus transpordivõimalus.

Ligi pooled koolitatud leiavad, et koolitus ei paranda nende väljavaateid tööturul. Veidi madalam on negatiivsete hinnangute osakaal erialase koolituse läbinute seas.

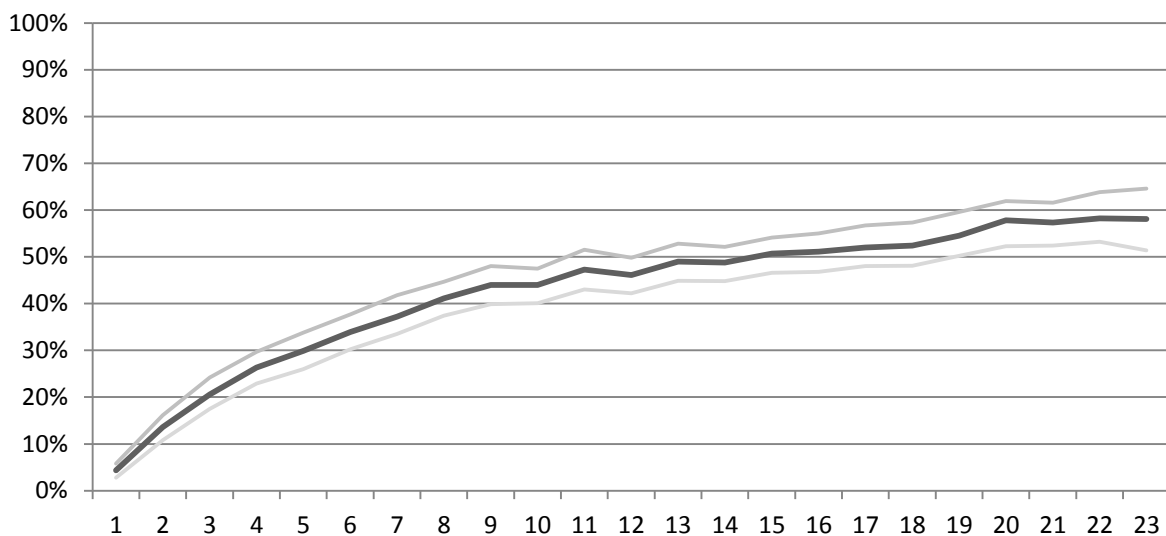
Koolitajad hindavad koolituse mõju tööturuväljavaadetele positiivseks, kuid märgivad, et nad ei saa süstemaatilist tagasisidet koolitatute käekäigu kohta tööturul. Kui seda tagasisidet saadaks Töötukassalt, annaks see neile olulist ja väärtuslikku sisendit.

3.3.4 Jätkusuutlikkus (sustainability)

Koolituse mõju jätkusuutlikkust hinnati läbi selle, kas 6. kuul pärast meetmesse sisenemist ilmnev mõju jääb püsima ka edasistel kuudel. Järgnevalt vaadatakse seda, milliseks kujuneb meetme mõju

edasistel kuudel. Selleks vaadatakse, milline on osalus- ja kontrollgrupi hõivemäärad 1-23 kuud pärast meetmest väljumist. Perioodi pikkus (kuni 23 kuud) on määratud kasutatava andmestikuga (andmed inimeste hõiveseisundi ja töötasu kohta on olemas kuni 2011 detsembrini). Kuna kõigil kuudel sisenenute andmeid ei ole kõigi 23 kuu kohta (nt septembris 2010 koolitusse sisenenute kohta on vaid 14 kuu kohta pärast koolitusse sisenemist), võetakse väljundnäitajate arvutustes arvesse vaid neid sisenemiskuude gruppi, mille kohta valimis leidub vaatlusi. Seetõttu on vaatluste arv nt 6 ja 23 kuud pärast meetmesse sisenemist erinev ning kuna viimase näitaja kohta on vähem vaatlusi, on ka 23. kuu hõivemäärade usalduspiirid laiemad.

Alljärgnevatel joonistel on esitatud hõivemäärad kuude lõikes pärast teenusesse sisenemist nii koolituses osalenutel kui kontrollgrupil, samuti kahe grupi hõivemäärade vahe.

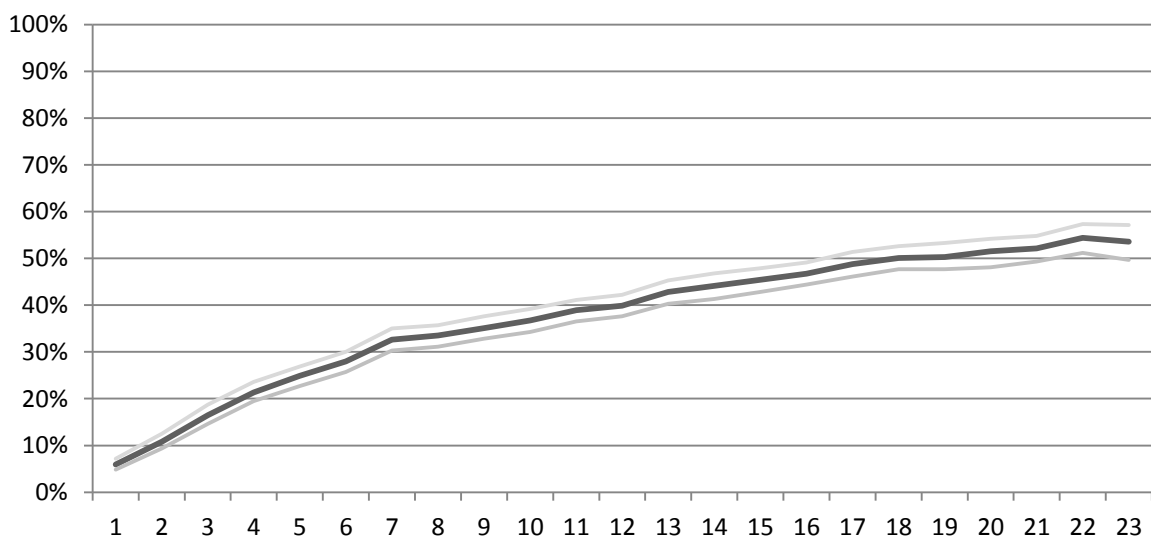


Joonis 56. Koolituses osalenute hõives olemise tõenäosus 1-23 kuud pärast meetmesse sisenemist ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

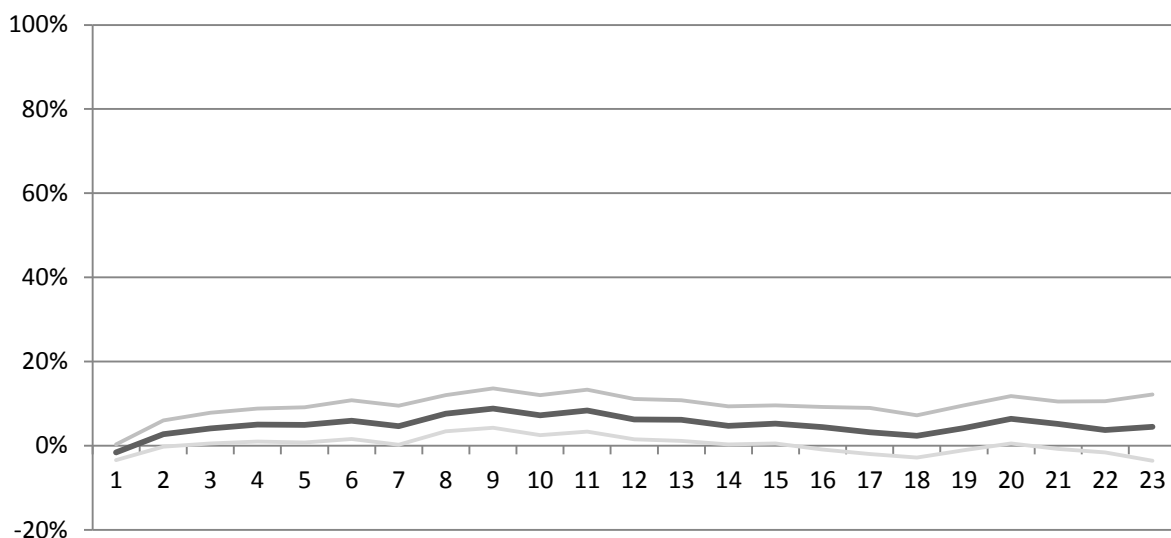
Koolituses osalenute grupi hõive on seda kõrgem, mida enam aega koolitusse sisenemisest möödab. Kui 6. kuul on hõivemäär 34%, siis 12. kuuks jõuab see 46 protsendini. Hõivemäär kasv aeglustub mõnevõrra alates 10. kuust pärast koolitusse sisenemist.

Kontrollgrupi puhul ilmneb sarnane dünaamika: ajas kasvab hõives olemise tõenäosus pidevalt. Kasv on aga aeglasem kui osalusgrupil: hõivemäär ulatub 12. kuuks 40 protsendini ja 23. kuuks 54 protsendini.



Joonis 57. Kontrollgrupi hõives olemise tõenäosus 1-23 kuud pärast vaatlusaluse perioodi lõppu ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

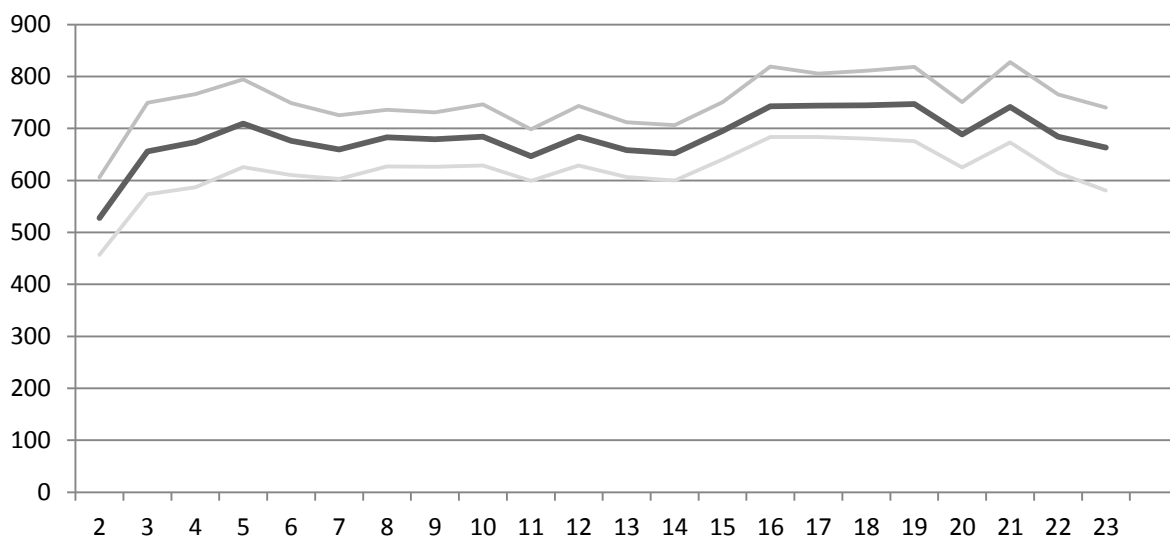


Joonis 58. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus 1-23 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid

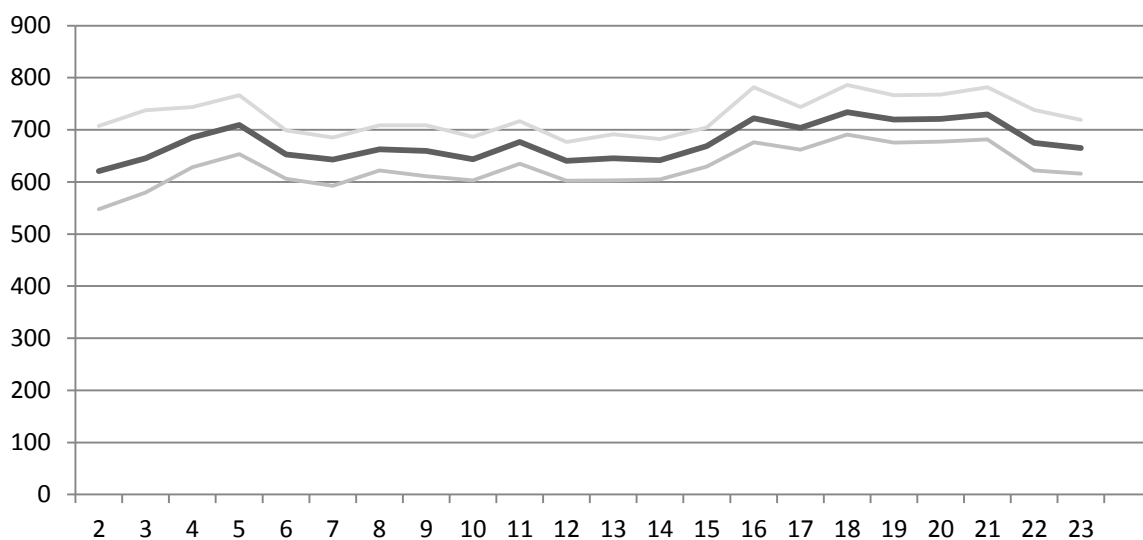
Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Koolitatute ja kontrollgrupi hõivemäärade vahe pärast 6. kuud mõnevõrra kasvab, kuid alates 15. kuust hakkab osalusgrupi eelis vähenema. Siiski jääb see positiivseks kogu vaatlusaluse perioodi jooksul. Hõivemäärade erinevus 12. kuul on ligikaudu sama (6,2 protsendipunkti) mis 6. kuul (5,8 protsendipunkti), mistõttu **võib teenuse mõju pidada jätkusuutlikuks.**

Eelnevalt leiti, et koolituse mõju hõivatute hilisemale töötasule ei ole statistiliselt oluline, st osalus- ja kontrollgrupi vaheline keskmiste palkade erinevus ei ole suure tõenäosusega nullist erinev. Statistiliselt oluliseks ei muutunud see erinevus ka siis, kui vaadelda pikemat perioodi kui 12 kuud.

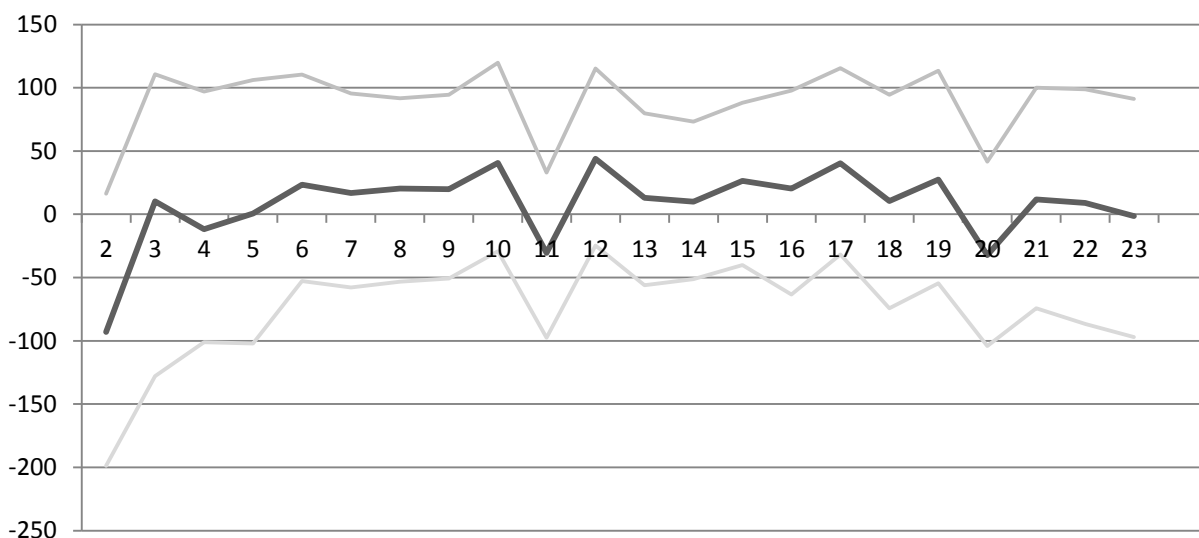


Joonis 59. Koolituses osalenute töötasu 1-23 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid
Allikas: Töötukassa, autorite arvutused



Joonis 60. Kontrollgrupi hõives olemise tõenäosus kuni 23 kuud pärast vaatlusperioodi lõppu ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused



Joonis 61. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus kuni 23 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

3.3.5 Majanduslik efektiivsus (*efficiency*)

Nagu metoodikapeatükis kirjeldatud, kasutatakse meetme efektiivsuse hindamiseks tulu-kulu analüüsi raamistikku. Analüüs põhineb sellel, et võrreldakse netorahavoogu (tulude ja kulude vahet mingi perioodi jooksul) juhul, kui meedet rakendatakse ja juhul, kui meedet ei rakendata. Teisisõnu võrreldakse tulusid ja kulusid, mis tekivad nii isikul kui meetme rakendajal koolituses osalenutel ning kontrollgruppi kuuluvatel isikutel. Kui meetme rakendamise korral on netorahavoo nüüdispuhasväärtus suurem kui mitterakendamise korral, on tegu majanduslikult efektiivse tegevusega, st meetme rakendamine on majanduslikult mõttekas.

Lisaks tulu-kulu analüüsile vaadeldakse koolitatute küsitluse ja koolitajatega tehtud intervjuude põhjal ka seda, kas sõidu- ja majutustoetuse maksmine on otstarbekas ning millised on koolitajate hinnangud koolituse eest makstavate tasude taseme kohta.

Järgnevalt esitatakse esmalt tulu-kulu analüüsi tulemused.

Tulu-kulu analüüs

Tuludest ja kuludest vaadeldi järgmisi (vt Tabel 54).

Tabel 54. Tulukuluanalüüsis arvestatavate tulude ja kulude loetelu

Näitaja	Kellele arvestatakse?		Kelle tulu /kulu (Riik –R, inimene (I))
	Meetmes osalenu	Kontrollgrupi liige	
TULUD			
Brutopalk, sh			
Pensioni II sammas	X	X	I
Töötaja töötuskindlustus- makse	X	X	R
Tulumaks	X	X	R
Netopalk	X	X	I
Sotsiaalmaks	X	X	R
Tööandja töötuskindlustusmakse	X	X	R
KULUD			
Koolituse maksumus	X		R
Stipendium			
Sõidu- ja majutustoetus			
Töötuskindlustushüvitis		X	R
Töötutoetus		X	R

Tulude osas võeti arvesse inimese deklareeritud töötasu ning sellelt makstud makse, nii nagu need kajastuvad EMTA andmetes. Andmestik võimaldab vaadelda töötasu kuni detsembrini 2011 ehk kuni 23 kuud pärast koolitusse sisenemist.

Kuludena vaadeldi järgmisi:

- koolituse maksumus. Aluseks võeti koolituse keskmine maksumus perioodil jaanuar-september 2010 (Töötukassa andmestiku põhjal);
- sõidu- ja majutustoetus ning stipendium: perioodil jaanuar-september 2010 koolitusse sisenenud isikutele makstud keskmine sõidu- ja majutustoetuse ning stipendiumi summa;
- töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus, mida makstakse teenuse saajale koolituses osalemise ajal: aluseks võeti keskmine määratud töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse kuine summa perioodil jaanuar-september 2010, keskmine töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuste saajate osakaal koolituses osalenute hulgas ning keskmine päevade arv, mille vältel viimatinimetatud perioodil koolitusse sisenenutele maksti töötuskindlustushüvitist/töötutoetust koolituse toimumise ajal;
- töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus, mida makstakse teenuse mittesaajale: leiti keskmine päevade arv, mille vältel olid koolitatud koolituse alguse ajaks töötuskindlustushüvitist/töötutoetust saanud. Kontrollgrupi kohta eeldati, et keskmiselt sama vastavaid hüvitisi saab sama suur osa inimesi, et need inimesed on keskmiselt sama pika aja vältel vastavaid hüvitisi juba saanud ning et nende hüvitiste saamine jätkub seni, kuni täitub kas 180 päeva töötuskindlustuse saamist või 270 päeva töötutoetuse saamist.

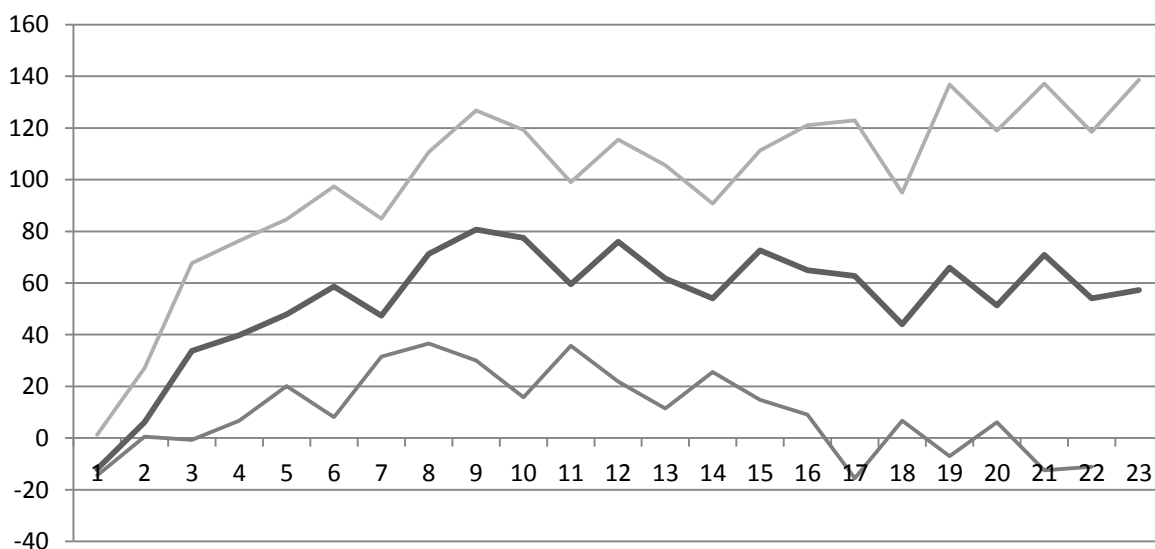
Eeldati samu keskmisi hüvitiste summasid mis eelnevas punktis. Saadud hinnanguid töötuskindlustuse saamise kohta korrigeeriti hõives olemise tõenäosustega.

Kuna meetmesse suunamist käsitletakse käesolevas mõtteharjutuses investeerimisotsusena, siis tuleks valida ka diskontomäär ehk tootlus, millega oleks võimalik koolitusse suunatud vahendeid kusagil mujal investeerida. Kasutati kahte varasemates Eesti tööturumeetmete analüüsid kasutatud määra (2% ja 5%, mida kasutasid vastavalt Lauringson *et al* 2011 ning Leetmaa *et al* 2003).

Tulud

Koolituse kui projekti tulude poole määravad palgataseme ja tööhõivemäärade erinevused meetmes osalenute ja kontrollgrupi vahel. Järgneval joonisel on esitatud hõives olemise tõenäosusega korrigeeritud brutotöötasude erinevused (vt Joonis 62). Sisuliselt on joonisel toodud näitaja keskmise palgatasemete erinevuse ja keskmise hõives oleku tõenäosuse erinevuste korrutis. Oodatavate tulude erinevus kasvab kuni 9. kuuni pärast koolitusse sisenemist, seejärel stabiliseerudes 60 euro juures. Usalduspiirid on laiad, kuid vähemalt kuni 16. kuuni jääb alampiir nullist ülespoole, mis tähendab, et 95% tõenäosusega on näitaja väärtus positiivne.

Kuna sotsiaalmaks ja tööandja töötuskindlustusmaks on otseses seoses brutotöötasust, siis on näha, et meetmes osalenud inimestega seotud tulud nii riigile kui inimesele ületavad olulisel määral kontrollgrupiga seotud tulusid.



Joonis 62. Hõives olemise tõenäosusega korrigeeritud töötasu erinevus kontrollgrupi ja meetmes osalenute vahel 1-22 pärast meetmesse sisenemist ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Kulud

Koolituse keskmine kulu hindamisel lähtuti Töötukassa poolt edastatud andmefailist, mis sisaldas infot kõigi perioodil jaanuar-september 2010 tööturukoolitusse sisenenud isikute kohta. Andmefailis kajastatud koolituste keskmine maksumus inimese kohta vaatlusalusel perioodil oli **406,6 eurot**.

Samast andmeallikast saadi keskmine sõidu- ja majutustoetuse ning stipendiumi summa koolitatu kohta, mis oli vastavalt 44,74 ning 46,88 eurot.

Töötuskindlustushüvitise ning töötutoetuse kulud leiti kasutades ülalkirjeldatud metoodikat eraldi nii koolituses osalenute kui kontrollgrupi kohta.

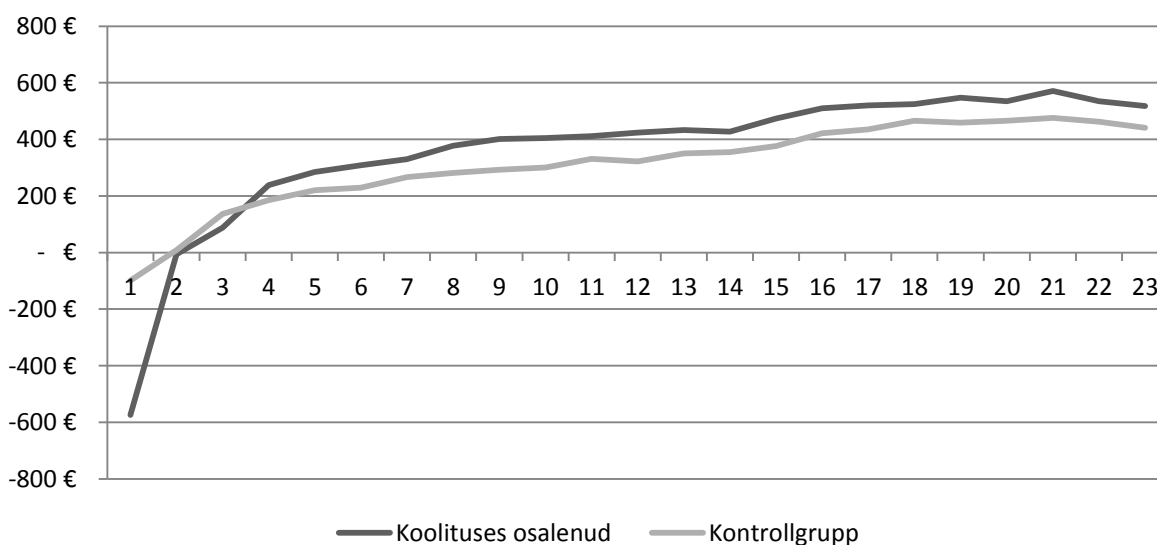
Koolituses osalenutel ja kontrollgrupil tekkivad kulud koolituse algusest möödunud kuude lõikes võtab kokku alljärgnev tabel.

Tabel 55. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi kulud koolituse algusest möödunud kuude lõikes, EUR

	1. kuu	2. kuu	3. kuu
Koolituses osalenud			
Koolituse maksumus	406,6		
Stipendium	47		
Sõidu- ja majutustoetus	47		
Töötuskindlustushüvitis	98	98	91
Töötutoetus	4,7	4,7	3,3
Kulud kokku	603	102	95
Kontrollgrupp			
Töötuskindlustushüvitis	93	51	
Töötutoetus	51	29	
Kulud kokku	145	80	

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Alljärgnev joonis võtab kokku netorahavoo (tulude ja kulude vahe) inimese kohta koolitatutel ning kontrollgrupil koolitusse sisenemise ajast möödunud kuude lõikes. Nagu allaoleval jooniselt näha, on hindamisperioodi alguses netorahavoog mõlemal grupil negatiivne tingituna hüvitiste maksmisest ning koolitusega seotud kuludest. Kuna koolitusega seotud kulusid kontrollgruppi kuuluval isikul ei teki, on netorahavoog hindamisperioodi alguses koolitust mittesaanud isikul kõrgem. Alates 4. kuust aga on vahe koolitusel osalenu kasuks tulenevalt kõrgematest hõivemääradest.



Joonis 63. Osalus- ja kontrollgrupi netorahavood kuude lõikes pärast koolituse algust

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Kas see, et tulevaste perioodide jooksul ületab koolituse rakendamise netorahavoog koolituse mitte-rakendamise oma, kaalub üles mahajäämise hindamisperioodi alguses? Sellele küsimusele vastuse leidmiseks tuleb arvutada rahavoogude nüüdispuhasväärtused (NPV) ning sisemine tulumäär (IRR). Nagu näha alljärgnevas tabelis esitatud tulemustest, on koolituse nüüdispuhasväärtus positiivne ehk netorahavoogude erinevus koolituse kasuks. Erinevaid diskontomäärasid kasutades arvutatud tulemused ei erine, kuna hindamisperiood on lühike.

Tabel 56. Koolituse majandusliku efektiivsuse näitajad

	Diskontomäär	
	5%	2%
Tulude NPV	1 516,82	1 565,94
Kulude NPV	571,00	572,88
Netorahavoo NPV	940,92	987,87
sh NPV riigile	64,29	83,12
sh NPV isikule	876,62	904,76
Tulude-kulude suhe	2,7	2,7
IRR	11%	

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

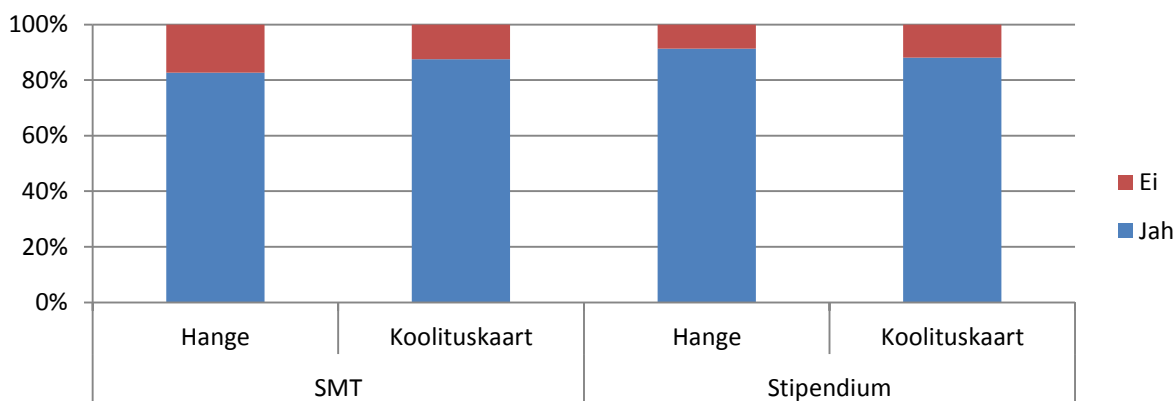
Tulemused näitavad, et koolituse tulemusena tekkiv netorahavoog esimesel 23 kuul võrrelduna olukorraga, kus koolitust ei oleks antud, on positiivne (sõltuvalt diskontomäärast 949-988 eurot) ning sisemine tulumäär on 11%, mis ületab kasutatavaid diskontomäärasid. Sellest võib järeldada, et **koolitus on majanduslikult efektiivne**. Tulude ja kulude suhe on 2,7 ehk iga koolitusse pandud euro toob tagasi 2,7 eurot.

Suurem osa koolituse tulust laekub koolituses osalejale netopalga ning väiksemal määral ka kogumispensioni maksete näol. Riik saab tulu maksutulu näol, kuid peab kandma ka koolituse ning töötusega seotud hüvitiste kulud, mistõttu nüüdispuhasväärtus riigi (valitsussektori) seisukohast on väike. Siiski on see positiivne, mis näitab, et isegi ainult kitsamalt riigi seisukohast, isiku enda tulusid arvestamata on koolituse pakkumine majanduslikult tasuv otsus.

Rahaliste toetuste vajalikkus

Suurem osa vastajaid leidsid, et stipendiumi ja sõidu- ja majutustoetuseta oleksid nad samuti koolitusel osalenud. Vaid ligi kümnendik märkisid, et nad ei oleks ilma toetuseta koolitusel osalenud. Viimaste puhul tuleb tähele panna, et koolitajate hinnangul on osaliselt seotud sõidu- ja majutustoetusega ka koolituste katkestamine ning võrdlusgrupi küsitluses oli töötuid, kes rahaliste probleemide tõttu ei osalenud üldse koolitusel. Seega tuleb kaaluda selliste rahaliste toetuste puhul nende vajalikkust ning tuleks kaaluda, kas rahaliselt efektiivsem oleks formaalse kauguse kriteeriumi asemel vajaduspõhine rahade maksmine.

Sõidu- ja majutustoetuse suuruse või maksmise osas 93 protsendil vastajatest probleeme polnud. Viiele protsendile vastajatest tekitas probleeme see, et toetus maksti tagantjärele, 3% vastas, et see ei katnud täiel määral kulusid. Stipendiumi osas leidis ligi 95% vastajatest, et probleeme polnud, veidi üle 3% heitis ette seda, et see ei katnud kulusid täiel määral.



Joonis 64 Töötute osakaal, kes osaleksid koolitusel ka ilma toetuseta, mida neile anti, koolituskaardi ja hankega koolituste lõikes

Allikas: Tööturukoolitusel osalenud töötute küsitlus

Hinnatuna tulude ja kulude vahe nüüdispuhasväärtusena, on koolituse kui meetme majanduslik efektiivsus positiivne. Tulude ja kulude suhe on 2,7 ehk teisisõnu toob iga koolitusse pandud euro ühiskonnale tervikuna ca 2 aasta jooksul tagasi 2,7 eurot (suurem osa sellest laekub koolituses osalejale, kuid ka valitsussektori seisukohast on nüüdispuhasväärtus positiivne). Seega võib teenuse lugeda majanduslikult efektiivseks.

3.4 Kokkuvõtte, järeldused ja soovitused

Tööturukoolituse eesmärgiks on tagada parem juurdepääs erialaste oskuste omandamisele, osutades teenust vajaduspõhiselt ning ühildatult tööturu vajadustega. Koolitusi osutatakse nii Töötukassa poolt läbiviidavate hangete raames kui isikustatud koolituskaardi alusel, mis võimaldab pakkuda paindlikku võimalust valida isikule sobivaid spetsiifilisi täiendkoolitusi. Määratletud on ka rida prioriteetseid koolitusvaldkondi, kuid ei ole selge, milline on nende seos töötute koolitusele suunamisega ning kuidas tagantjärele hinnatakse nende põhjendatust.

Koolituse pakkumist mõõdetavate indikaatoritena on määratletud osalejate arv ning nende hõivemäär teenuse saamisest 6 kuu möödudes. Osalejate arvu indikaator jäi erinevatel, eeskätt tehnilist laadi põhjustel 2010. aastal ja 2011 jaan-mai sihttasemetele alla, kuid tulemusindikaator – osalejate hõivemäär 6 kuu möödudes – ületab püstitatud eesmärgi enam kui kahekordselt, mis küll pigem viitab madalale seatud sihttasemele.

Keskmiselt eelneb koolituse saamisele pooleaastane töötusperiood. Ooteaeg koolituse kokkuleppimisest selle alguseni on aga lühike, jäädes valdavalt ühe kuu piiresse. Kehtestatud koolituse pakkumise põhimõtete kohaselt ei pakuta koolitust enne kolme kuu möödumist töötuse algusest. Ei ole aga selge, mil määral sellest praktikas juhindutakse – protseduurireeglites vastavat põhimõtet ei kajastu. Ka inimestele seda põhimõtet ei kommenteerita, samuti ei ole nende jaoks alati arusaadavaks tehtud koolituse pakkumise vajaduspõhisus. See võib olla üheks põhjuseks, miks inimestele jääb mõnikord segaseks koolitussoovist keeldumise põhjus.

Koolitusvajaduse väljaselgitamise praktikat tunnetavad erinevad osapooled erinevalt. Töötukassa ekspertintervjuude kohaselt toimub koolitusvajaduse väljaselgitamine vastavalt ettekirjutatud protseduuridele dialoogis töötute ja Töötukassa vahel. Töötute ja koolitajate hinnangul aga on koolituskaartide kasutamise puhul koolitusele minek eelkõige inimese enda initsiatiiv ja ka inimese enda poolt tehtav

otsus. Pooltel juhtudel on koolitusele eelnenud ka karjäärinõustamine, kuid sellest tulenevalt pole koolitussoov eriti muutunud.

Sotsiaaldemograafiliste tunnuste lõikes paistab silma **meeste suurem osalemine** koolitustel võrrelduna naistega, kuid selline tendents iseloomustas vaatlusajal perioodil ka üldist ja registreeritud töötuse jaotust. Vanuselises lõikes on proportsionaalselt **enam koolitustes osalenud 25-54** vanusegruppi kuulujad ja just eriti selle vanusgrupi mehed.

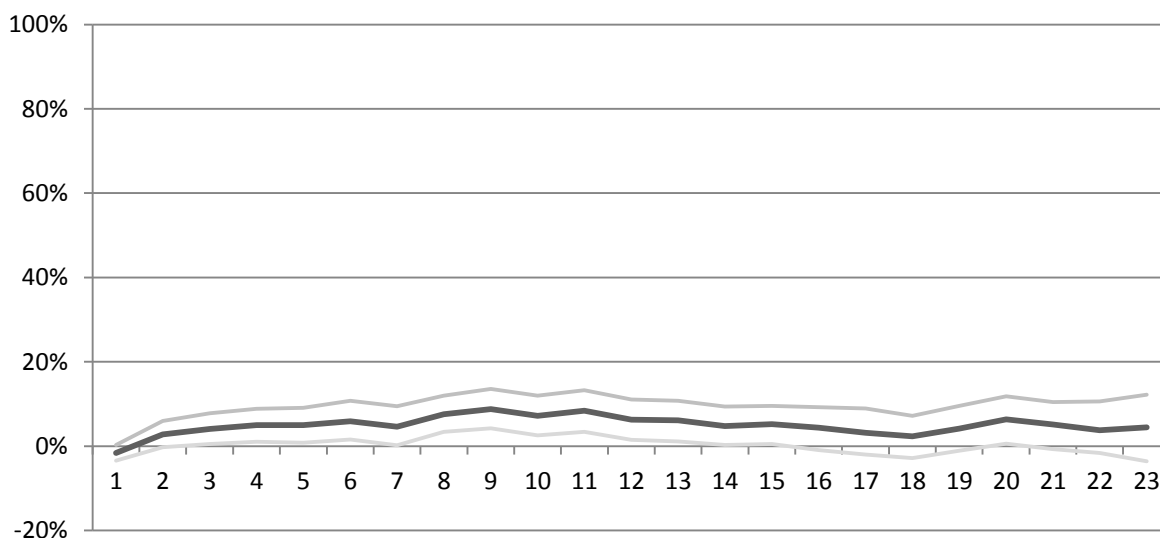
Kuigi piirkondlikult ei ole keskmisena olulisi erinevusi koolituste jaotuses ja registreeritud töötuse jaotuses, siis **koolituskaardiga koolitused on koondunud ebaproportsionaalselt pealinna piirkonda**, mis võib tuleneda sellest, et Harjumaal korraldatakse rohkem avatud koolitusi kui mujal Eestis. Enim oli koolitatute hulgas **teise taseme haridusega** töötuid (kutseharidus või kutsekeskharidus põhikooli baasil, üldkeskharidus või kutsekeskharidus keskkooli baasil). Madalaima haridustasemega inimesi on koolitustel osalenud proportsionaalselt vähem, kui neid on töötute seas. **Koolituskaardiga koolitatute hulgas ilmneb kõrgharidusega inimeste märksa suurem osakaal** võrreldes hangitud koolitustega.

Koolitusel osalenute jaotus **eelneva ametiala** lõikes ei erine oluliselt jaotusest, mis on töötutel üldiselt. Ka **riskigruppi kuuluvad töötud** on koolituses osalejate hulgas esindatud proportsionaalselt nende jaotusega töötute hulgas. Enamlevinud koolitusvaldkonnad on **IT ja arvutikasutus ning transport ja merendus**.

Muid tööturuteenusi ja hüvitisi saab veidi alla poole koolitatutest. Muuhulgas makstakse koolitusel osalejatele ka stipendiumi, kuid märkimisväärne osa stipendiumi saanud isikutest ei paista olevat teadlikud, et on seda saanud.

Koolitajate hinnangul on koolituskaardiga koolitustel osalejad võrreldes hangitud koolitustel osalejatega enam motiveeritud ning katkestajaid on vähem. Koolituskaardiga koolitatavad on sagedamini koolituse saamiseks näidanud initsiatiivi ise. Koolituskaardiga koolitused on aga ka hangitud koolitustest keskmiselt kallimad, seda nii koolituse kogumaksumuse kui tunnihinna poolest.

Koolitatute hinnangutes selle kohta, kuidas **koolitus mõjutab nende väljavaateid tööturul**, on võrdselt esindatud nii negatiivsed kui positiivsemad seisukohad. Veidi madalam on negatiivsete hinnangute osakaal nende seas, kes on läbinud erialase koolituse võrreldes üldoskuste koolitusel osalenutega. EMTA ja Töötukassa ühendatud andmete analüüs jaanuarist-septembrini koolitatute kohta näitab aga, et **tõenäosus olla 6. kuul pärast koolituse algust hõives on koolitatutel 5,8 protsendipunkti võrra kõrgem** kui nendega sarnastel isikutel, kes koolitust ei saanud. Viimatinimetatud koolituse puhasmõju hinnang on statistiliselt oluline, mistõttu **koolitust võib pidada tulemuslikuks**. Koolituse mõju töötasule on aga statistiliselt ebaoluline. **Koolituse mõju hõivele on ka jätkusuutlik**, jäädes statistiliselt oluliseks ka 12 ja enam kuud pärast koolituse algust.



Joonis 65. Koolituses osalenute ja kontrollgrupi hõives olemise tõenäosuste võrdlus 1-23 kuud pärast meetmest väljumist ning 95% usalduspiirid

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tööturukoolituse kui investeeringu tasuvusanalüüs näitab, et hinnatuna tulude ja kulude vahe nüüdispuhasväärtusena, on **koolituse kui meetme majanduslik efektiivsus positiivne**. Tulude ja kulude suhe on 2,7 ehk teisisõnu toob iga koolitusse pandud euro ühiskonnale tervikuna ca 2 aasta jooksul tagasi 2,7 eurot. Valdav osa sellest laekub koolituses osalejale endale, kuid ka valitsussektori seisukohast on nüüdispuhasväärtus positiivne. Seega võib **koolitusteenuse pakkumist lugeda majanduslikult efektiivseks tegevuseks**.

Uuringu tulemusena pakutakse välja järgmised soovitused:

- Koolitajate intervjuudest selgus, et koolituse hinna kasutamine primaarse koolitushangetel kasutatava pakkumuste hindamise kriteeriumina on toonud kaasa hangete võitmist küsitava kvaliteediga koolitajate poolt. Kvaliteediprobleemidele seoses koolitajatega on viidanud ka Töötukassa ise. Soovitatav oleks kasutada kvalifitseerumis- või hindamiskriteeriume (nt metoodika, sisu või koolituse tulemuslikkuse osas), mis aitaksid parandada koolituste kvaliteeti.
- Koolituste prioriteetsete valdkondade väljaselgitamiseks kasutatud eksperthinnangutel põhinev protsess ning selle seos tegeliku koolitustele suunamise praktikaga ei ole läbipaistev. Prioriteetsete valdkondade määratlemise ning praktikas juurutamise protsess peaks olema paremini kirjeldatud ning süstemaatilisem. Ühest küljest peaks see olema integreeritud prognoosiprotsessiga, teisalt tuleks regulaarselt monitoorida seda, kas määratletud valdkondlikud prioriteetidid on osutunud asjakohaseks või vajavad muutmist ning millised on koolituste tulemusnäitajad prioriteetsete koolitusvaldkondade lõikes. Infosüsteem peaks võimaldama läbiviidavate koolituste valdkondade suhestamist prioriteetsete valdkondadega.
- Töötukassa infosüsteemis sisalduv info töötajate töölerakendumise kohta on ebapiisav: märgitud on vaid töölerakendumine arvelt mahamineku põhjusena, mis ei pruugi anda adekvaatset hinnangut töölerakendumisele. Lisaks infosüsteemi põhiste andmetele tuleks avaldada ka EMTA andmete põhiseid andmeid töölerakendumise ning hilisema hõives-

püsimise kohta. Regulaarselt tuleks koguda infot ka töölerakendumise valdkonna kohta, et võrrelda neid koolitusvaldkondadega.

- Koolitajatele võiks anda süstemaatiliselt tagasisidet koolitatute hilisema töölerakendumise kohta. See annaks koolitajatele väärtuslikku sisendit koolitusprogrammide jooksvaks kohandamiseks ja edasiarendamiseks. Samuti tasub uurida võimalusi koolitatute töölerakendumise info kasutamiseks koolitajate hindamisel ja võrdlemisel.
- Koolituse teenuse osutamise põhimõtete dokumendis on väljendatud Töötukassa seisukoht, et töötuid ei suunata koolitusele töötuse esimese kolme kuu jooksul. Samas ei kajastu see põhimõtte protseduurireeglites ega tule selgelt välja intervjuudest. Kui sellest põhimõttest praktikas siiski juhindutakse, tuleks seda selgemalt kommunikeerida. Inimesed on väljendanud arusaamatust selle üle, mis põhjusel on keeldutud koolitusse suunamisest või koolituskaardi andmisest. Koolituse soovijad peaksid olema informeeritud sellest, kas keeldumise põhjuseks on ülalnimetatud põhimõtte, vajaduspõhisuse nõude mittetäidetud või mõni muu kriteerium.
- Kui ka eelistatakse inimesi koolitusse mitte suunata töötusperioodi alguses, tuleks siiski jälgida, et ooteaeg ei veniks liiga pikaks – eelistatult tuleks inimesi koolitusse suunata ajal, mil töötu saab veel töötuskindlustushüvitist või muud regulaarset sissetulekut, et toimetuleku-probleemid ei viiks koolitusest loobumise või selle katkestamiseni, või rakendada muid koolitusel osalemist toetavaid meetmeid.

4 Kasutatud kirjandus

Bernhard, S., Gartner, H., Stephan, G. (2008) Wage Subsidies for Needy Job Seekers and Their Effect on Individual Labour Market Outcomes after the German Reforms. IZA Discussion Paper Series, IZA DP No. 3772, October 2008.

European Commission (2010) Employment in Europe 2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Lauringson, A., Villsaar, K., Tammik, L., Luhavee, T. (2011). Tööturukoolituse mõjuanalüüs. Eesti Töötukassa, detsember 2011.

Leetmaa, R., Võrk, A., Eamets, R., Sõstra, K. (2003) Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis. Poliitkauuringute Keskus PRAXIS: Tallinn, 2003.

OECD (2009) OECD Employment Outlook. Tackling the Jobs Crisis. OECD Publishing

Lisa: palgatoetuse lisatabelid

Tabel 57. Ettevõtete ning sõlmitud palgatoetuse halduslepingute jaotus põhitegevusala järgi (EMTAK 2008) võrdluses Eesti üldise hõivatusega (2010. aasta seisuga).

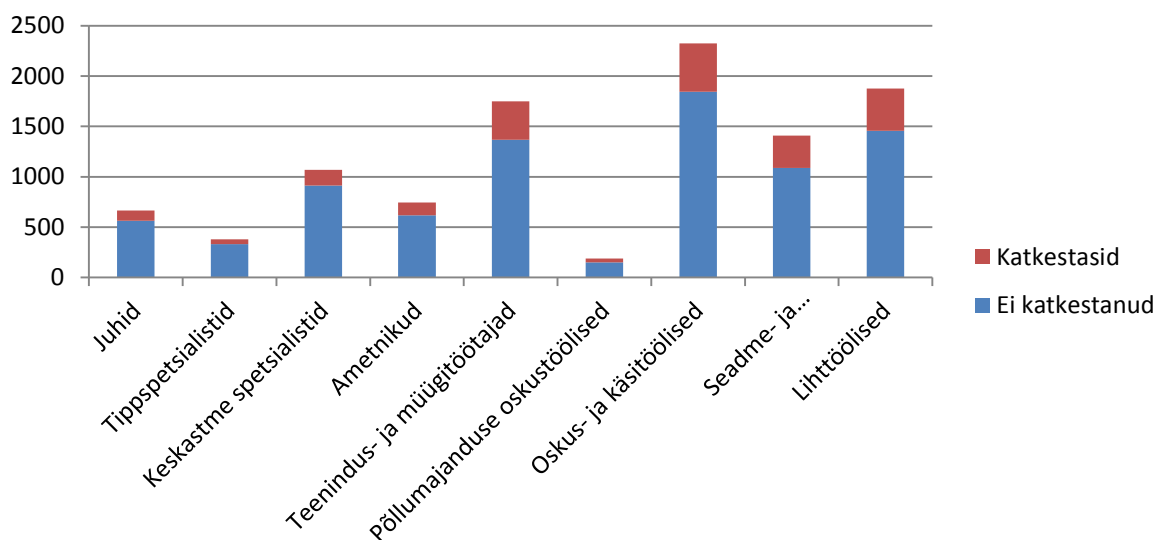
Ettevõtte põhitegevusala (EMTAK 2008)	Erinevate ettevõtete arv	Erinevate ettevõtete osakaal	Palgatoetuse halduslepingute arv	Palgatoetuse halduslepingute osakaal	Ettevõtete jaotus Eestis kokku (protsent kõikidest ettevõtetest)
Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont	1 070	19,98	1 749	16,9	14,0
Töötlev tööstus	1 031	19,25	2 917	28,2	19,0
Ehitus	672	12,55	1 304	12,6	8,4
Majutus ja toitlustus	380	7,09	647	6,3	3,4
Veondus ja laondus	342	6,39	560	5,4	7,6
Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	306	5,71	468	4,5	4,2
Kutse-, teadus- ja tehnikaalne tegevus	301	5,62	381	3,7	3,7
Haldus- ja abitegevused	274	5,12	597	5,8	3,3
Muud teenindavad tegevused	201	3,75	364	3,5	2,1
Kinnisvaraalne tegevus	166	3,10	227	2,2	1,8
Haridus	131	2,45	184	1,8	9,8
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	131	2,45	226	2,2	6,1
Info ja side	101	1,89	139	1,3	2,2
Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	81	1,51	270	2,6	2,6
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	57	1,06	89	0,9	7,1
Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus	47	0,88	121	1,2	0,4
Finants- ja kindlustustegevus	39	0,73	69	0,7	1,7
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	14	0,26	20	0,2	1,5
Mäetööstus	12	0,22	20	0,2	1,2
Kogusumma	5 356	100,00	10 352	100,0	100,0

Allikas: Töötukassa tööturumeetmes osalenute andmebaas, Äriregistri teabesüsteem, autorite arvutused

Tabel 58. Palgatoetust kasutanud ettevõtete ning sõlmitud palgatoetuse halduslepingute ülevaade Töötukassa piirkondlike osakondade lõikes

Töötukassa piirkond	Palgatoetuse halduslepingute arv	Erinevate ettevõtete arv
Hiiumaa	84	50
Raplamaa	332	164
Lääne-Virumaa	471	264
Tartumaa	1 003	573
Viljandimaa	342	179
Tallinna ja Harjumaa	4 020	2 149
Järvamaa	289	155
Pärnumaa	833	434
Võrumaa	464	225
Läänemaa	159	88
Põlvamaa	281	153
Saaremaa	330	153
Jõgevamaa	184	120
Valgamaa	250	132
Ida-Virumaa	1 360	555
Kokku	10 402	5 394

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused



Joonis 66. Palgatoetuse lepingute arv, sh katkestamiste ja mittekatkestanud lepingute arvud ametialade lõikes

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 59. Katkestajad ja mittekatkestajad haridustaseme lõikes

Haridustase	Ei katkestanud	Katkestas	Katkestanud ja mittekatkestanud kokku	Mittekatkestanute osakaal haridustaseme jaotuses	Katkestanute osakaal haridustaseme jaotuses
I tase	1 135	386	1 521	74,6	25,4
II tase	5 031	1 242	6 273	80,2	19,8
III tase	2 132	426	2 558	83,3	16,7
Kokku	8 298	2 054	10 352	80,2	19,8

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 60. Katkestajad ja mittekatkestajad, sooline jaotuvus (võrdluses kõik sõlmitud lepingud ning registreeritud töötuse jagunemine seisuga 31.12.2010)

	Ei Katkestanud	Katkestas	Sõlmitud lepingud kokku	Sõlmitud lepingute sooline jagunemine	Registreeritud töötus kokku
Mees	77,9%	22,1%	100,0%	50,9%	49,0%
Naine	82,4%	17,6%	100,0%	49,1%	51,0%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 61. Katkestajad ja mittekatkestajad vanusevahemike järgi (võrdluses kõik sõlmitud lepingud ning registreeritud töötuse jagunemine seisuga 31.12.2010)

Sugu	Ei katkestanud	Katkestas	Sõlmitud lepingud kokku	Registreeritud töötus kokku
16-24	72,7%	27,3%	100,0%	13,4%
25-54	81,1%	18,9%	100,0%	70,9%
55+	83,9%	16,1%	100,0%	15,6%
Lepingud kokku	80,1%	19,9%	100,0%	100,0%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 62. Katkestamised ettevõtete põhitegevusala (EMTAK 2008) kaupa.

Ettevõtte põhitegevusala	Mitte katkestatud lepingute osakaal kõikidest lepingutest	Katkestatud lepingute osakaal kõikidest lepingutest	Katkestatud lepingute arv	Palgatoetuse halduslepingute arv kokku
Töötlev tööstus	80,8	19,2	561	2 917
Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont	81,0	19,0	333	1 749
Ehitus	79,8	20,3	264	1 304
Majutus ja toitlustus	77,0	23,0	149	647
Haldus- ja abitegevused	73,0	27,0	161	597
Veondus ja laondus	79,5	20,5	115	560
Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	81,4	18,6	87	468
Kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus	82,4	17,6	67	381
Muud teenindavad tegevused	80,5	19,5	71	364
Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	78,2	21,9	59	270
Kinnisvaraalane tegevus	79,7	20,3	46	227
Tervishoid ja sotsiaaltoetused	84,1	15,9	36	226
Haridus	88,6	11,4	21	184
Info ja side	81,3	18,7	26	139
Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus	73,6	26,5	32	121
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	89,9	10,1	9	89
Finants- ja kindlustustegevus	85,5	14,5	10	69
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	90,0	10,0	2	20
Mäetööstus	85,0	15,0	3	20
Kogusumma	80,2	19,8	2052	10 352

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 63. Palgatoetuse halduslepingu kestus kalendrikuudes palgatoetusega rakendunud töötute ametikohtade lõikes (halduslepingute koguarv)

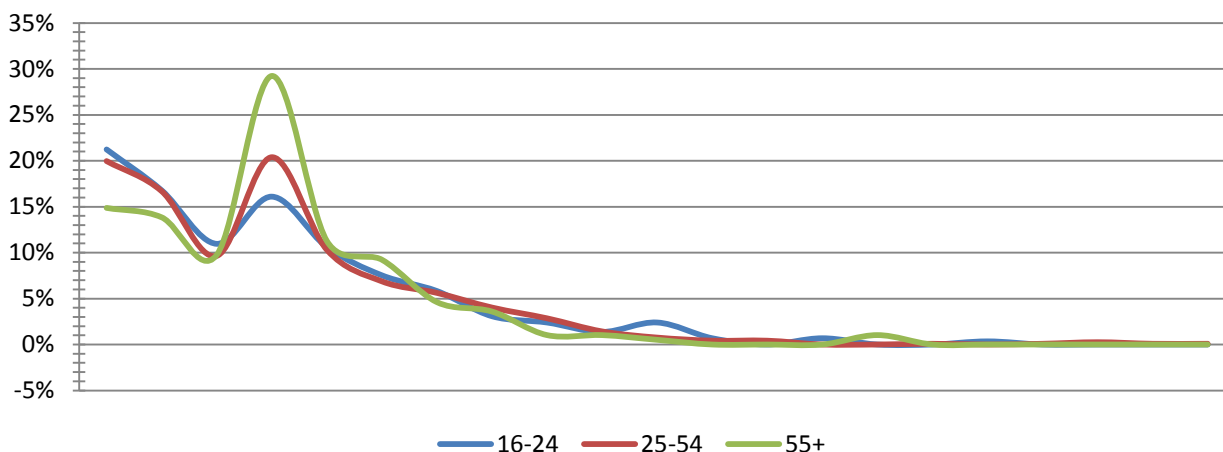
Palgatoetusega rakendumise ametid (sh lepingu tüüp)	Palgatoetuse halduslepingu kestvus kuudes													Lepingute arv kokku
	<1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1. Juhid	3	15	21	42	20	15	515	29	3	1	1			665
Tähtajaline	1	3	13	29	10	9	272	17	1		1			356
Planeeritud tähtajatult	2	12	8	13	10	6	243	12	2	1				309
2. Tippspetsialistid	3	6	14	18	17	9	273	31	8			1		380
Tähtajaline	2	1	6	15	10	5	158	18	6			1		222
Planeeritud tähtajatult	1	5	8	3	7	4	115	13	2					158
3. Tehnikud ja keskastme spetsialistid	6	30	39	67	38	24	813	43	3	2	3		1	1 069
Tähtajaline	1	16	28	58	23	15	483	29	3	2	3		1	662
Planeeritud tähtajatult	5	14	11	9	15	9	330	14						407
4. Ametnikud	6	27	21	55	26	18	544	38	4	2	1		2	744
Tähtajaline	1	10	10	45	11	8	239	23	3	1			2	353
Planeeritud tähtajatult	5	17	11	10	15	10	305	15	1	1	1			391
5. Teenindus- ja müügitoetajad	24	49	92	170	77	70	1 148	94	9	4	2	1	8	1 748
Tähtajaline	10	26	56	145	40	49	725	66	6	4	1	1	8	1 137
Planeeritud tähtajatult	14	23	36	25	37	21	423	28	3		1			611
6. Põllumajanduse, metsanduse oskustöölised	6	8	8	46	6	6	94	7	3	2			2	188
Tähtajaline	2	3	4	42	6	4	49	7	3	2			2	124
Planeeritud tähtajatult	4	5	4	4		2	45							64
7. Oskustöötajad ja käsitöölised	27	87	99	338	107	69	1 342	201	37	8	3	1	5	2 324
Tähtajaline	13	47	60	314	71	45	813	145	26	6	3	1	5	1 549
Planeeritud tähtajatult	14	40	39	24	36	24	529	56	11	2				775
8. Seadme- ja masinaoperaatorid	22	57	64	245	87	34	750	114	24	6	3	1	1	1 408
Tähtajaline	10	34	34	222	65	19	423	65	12	3	3	1	1	892
Planeeritud tähtajatult	12	23	30	23	22	15	327	49	12	3				516
9. Lihttöölised	29	85	96	438	99	49	909	140	17	6	5	1	2	1 876
Tähtajaline	20	52	58	415	77	39	575	87	12	5	4	1	2	1 347
Planeeritud tähtajatult	9	33	38	23	22	10	334	53	5	1	1			529
Koguarv	126	364	454	1 419	477	294	6 388	697	108	31	18	5	21	10 402
Tähtajaline	60	192	269	1285	313	193	3737	457	72	23	15	5	21	6 642
Planeeritud tähtajatult	66	172	185	134	164	101	2651	240	36	8	3	0	0	3 760

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 64. Makstud palgatoetuse keskmine kogusumma töötukassa osakondade ja katkestanute lõikes

Töötukassa osakond	Makstud palgatoetuse keskmine kogusumma ühe lepingu kohta, mida ei katkestatud	Makstud palgatoetuse keskmine kogusumma ühe lepingu kohta, mis katkestati	Makstud palgatoetuse keskmine kogusumma ühe lepingu kohta kokku
Hiiumaa	1 286 €	513 €	1 193 €
Raplamaa	1 262 €	591 €	1 118 €
Lääne-Virumaa	1 226 €	541 €	1 099 €
Tartumaa	1 221 €	511 €	1 079 €
Tallinna ja Harjumaa	1 183 €	520 €	1 051 €
Viljandimaa	1 195 €	538 €	1 051 €
Põlvamaa	1 179 €	544 €	1 049 €
Jõgevamaa	1 126 €	526 €	1 035 €
Võrumaa	1 156 €	514 €	1 034 €
Pärnumaa	1 158 €	501 €	1 027 €
Valgamaa	1 133 €	549 €	1 020 €
Saaremaa	1 081 €	482 €	992 €
Järvamaa	1 146 €	543 €	976 €
Läänemaa	1 063 €	480 €	948 €
Ida-Virumaa	1 046 €	442 €	923 €
Keskmine kokku	1 163 €	512 €	1 034 €

Allikas: Töötukassa, Äriregistri väljavõte ja autorite arvutused



Joonis 67. Uuesti töötuna registreeritute osakaal kuude kaupa pärast palgatoetuse lõppu * (osakaal kõikidest uuesti töötuna registreeritutest)

*joonisel ei kajastu 84% palgatoetusega rakendunud töötutest, kes ei ole uuesti registreerunud töötuks.

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 65. Kontrollgrupi ja palgatoetust saanute erinevused hõives olemise tõenäosustes pärast meetmest väljumist

Kuu pärast meetmest väljumist	Koefitsient	[95% usalduspiirid]	Vaatluste arv
1	0.828***	[0.803 ; 0.849]	10289
2	0.745***	[0.719 ; 0.77]	10289
3	0.682***	[0.652 ; 0.711]	10289
4	0.628***	[0.598 ; 0.659]	10289
5	0.590***	[0.561 ; 0.625]	10289
6	0.560***	[0.53 ; 0.592]	10289
7	0.506***	[0.476 ; 0.545]	10289
8	0.470***	[0.442 ; 0.507]	10289
9	0.472***	[0.434 ; 0.508]	10269
10	0.451***	[0.413 ; 0.489]	9190
11	0.445***	[0.402 ; 0.481]	7548
12	0.423***	[0.379 ; 0.468]	6636
13	0.417***	[0.369 ; 0.464]	5408
14	0.347***	[0.281 ; 0.406]	3338
15	0.372***	[0.305 ; 0.443]	2044
16	0.350***	[0.239 ; 0.448]	1418
17	0.315***	[0.17 ; 0.46]	775
18	0.319	[-0.0166 ; 0.632]	168

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 66. Kontrollgrupi ja palgatoetust saanute erinevused palgatasemes pärast meetmest väljumist

Kuu pärast meetmest väljumist	Koefitsient	[95% usalduspiirid]	Vaatluste arv
1	148.1***	[70.71 ; 216.9]	10289
2	66.75**	[19.96 ; 109.6]	10289
3	62.58*	[9.765 ; 114.9]	10289
4	90.90***	[44.27 ; 137.9]	10289
5	59.21**	[22.4 ; 104.9]	10289
6	77.42***	[33.18 ; 117.9]	10289
7	61.61**	[17.17 ; 107.3]	10289
8	86.18***	[43.2 ; 134.5]	10289
9	47.46	[1.979 ; 101.2]	10269
10	68.66**	[13.53 ; 112.4]	9190
11	57.26*	[-2.827 ; 111.8]	7548
12	41.82	[-19.98 ; 96.22]	6636
13	85.54*	[17.45 ; 157.3]	5408
14	59.38	[-31.04 ; 149.6]	3338
15	27.37	[-80.63 ; 133.9]	2044
16	102.8	[-31.41 ; 263.5]	1418
17	101.7	[-84.39 ; 279.2]	775
18	469.5	[-59.79 ; 1076.5]	168

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 67. Kontrollgrupi ja palgatoetust saanute erinevused hõives olemise tõenäosustes pärast meetmesse sisenemist

Kuu pärast meetmesse sisenemist	Koefitsient	[95% usalduspiirid]	Vaatluste arv
1	0.837***	[0.82 ; 0.854]	10744
2	0.776***	[0.752 ; 0.795]	10744
3	0.723***	[0.699 ; 0.745]	10744
4	0.664***	[0.634 ; 0.69]	10744
5	0.618***	[0.592 ; 0.646]	10744
6	0.570***	[0.54 ; 0.599]	10744
7	0.521***	[0.49 ; 0.548]	10744
8	0.473***	[0.442 ; 0.498]	10744
9	0.435***	[0.404 ; 0.464]	10744
10	0.416***	[0.383 ; 0.445]	10744
11	0.408***	[0.378 ; 0.438]	10744
12	0.388***	[0.359 ; 0.42]	10744
13	0.357***	[0.326 ; 0.391]	10744
14	0.337***	[0.304 ; 0.369]	10744
15	0.333***	[0.299 ; 0.363]	10744
16	0.319***	[0.286 ; 0.351]	8579
17	0.302***	[0.266 ; 0.34]	7193
18	0.273***	[0.232 ; 0.315]	6232
19	0.321***	[0.269 ; 0.372]	4002
20	0.309***	[0.232 ; 0.386]	1845
21	0.311***	[0.167 ; 0.429]	493
22	0.240*	[-0.00617 ; 0.44]	189

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 68. Kontrollgrupi ja palgatoetust saanute erinevused palgatasemes pärast meetmesse sisenemist

Kuu pärast meetmesse sisenemist	Koefitsient	[95% usalduspiirid]	Vaatluste arv
1	-79.16***	[-115.4 ; -44.77]	10744
2	14.7	[-14.08 ; 49.6]	10744
3	10.76	[-23.54 ; 49.2]	10744
4	-12.62	[-46.59 ; 23.03]	10744
5	14.99	[-23.13 ; 48.46]	10744
6	19.36	[-14.08 ; 50.36]	10744
7	30.64	[-12.65 ; 79.07]	10744
8	6.662	[-27.08 ; 40.35]	10744
9	19.06	[-13.08 ; 56.62]	10744
10	18.38	[-15.09 ; 53.98]	10744
11	5.291	[-31.96 ; 49.69]	10744
12	8.955	[-29.25 ; 41.72]	10744
13	32.1	[-6.863 ; 67.4]	10744
14	23.39	[-14.65 ; 64.16]	10744
15	20.96	[-24.58 ; 60.9]	10744
16	10.57	[-29.1 ; 61.19]	8579
17	18.08	[-35.17 ; 75.94]	7193
18	12.26	[-37.18 ; 66.8]	6232
19	-23.03	[-99.15 ; 58.95]	4002
20	-35.32	[-130.2 ; 49.62]	1845
21	-29.69	[-201.9 ; 129]	493
22	-175.6	[-539.4 ; 140.5]	189

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 69. 2011. aasta märtsis palgatoetuse teenusest väljunute ja kontrollgrupi sotsiaaldemograafiliste tunnuste võrdlus

Tunnus	Palgatoetust saanud	Kontrollgrupp
Naine	54%	43%
Mees	46%	57%
vanus <20	0%	1%
vanus 20-24	8%	16%
vanus 25-29	25%	14%
vanus 30-34	17%	12%
vanus 35-39	10%	10%
vanus 40-44	15%	9%
vanus 45-49	15%	10%
vanus 50-54	3%	11%
vanus 55-59	7%	12%
vanus >59	0%	5%
Maa	3%	25%
Linn	97%	75%
Harju maakond	97%	53%
Hiiu maakond	0%	0%
Ida-Viru maakond	3%	17%
Jõgeva maakond	0%	1%
Järva maakond	0%	1%
Lääne maakond	0%	1%
Lääne-Viru maakond	0%	3%
Põlva maakond	0%	1%
Pärnu maakond	0%	6%
Rapla maakond	0%	2%
Saare maakond	0%	1%
Tartu maakond	0%	10%
Valga maakond	0%	1%
Viljandi maakond	0%	2%
Võru maakond	0%	1%
Põhiharidus või alla põhihariduse	17%	22%
Üldkeskharidus	23%	29%
Keskharidus koos kutseharidusega	41%	38%
Kõrgharidus	18%	11%
Viimase töötusperioodi pikkus (kuudes)	17.3	20.4
Töötuks jäämise eelse palga mediaan (€, kuus)	603.7	513.8

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Lisa: tööturukoolituse lisatabelid

Tabel 70. Hangitud koolituste ja koolituskaardiga osaletud koolituste valdkondlik jagunemine (perioodil 01.01.2009-31.05.2011) (sorteeritud osakaalu järgi kõikidest koolitustest)

Koolituse üldine valdkond	Hangitud koolitus		Koolituskaart			Koolitused kokku
	Arv	Osakaal	Arv	Osakaal	Arv	Osakaal
infotehnoloogia ja arvutikasutus	3 727	18,3	1 291	14,7	5 018	17,2
transport, merendus, logistika, sõidukid	2 195	10,8	2 643	30,1	4 838	16,6
ettevõtlus	2 172	10,7	199	2,3	2 371	8,1
tootmine ja töötlemine	1 993	9,8	663	7,5	2 656	9,1
muu valdkond	1 924	9,5	638	7,3	2 562	8,8
keeleõpe	1 891	9,3	96	1,1	1 987	6,8
ärindus, haldus, personal	1 573	7,7	1 158	13,2	2 731	9,4
muu teenindaja	1 164	5,7	22	0,3	1 186	4,1
tervishoid, hooldus, sotsiaaltöö, psühholoogia	1 160	5,7	112	1,3	1 272	4,4
ehitus ja kinnisvara	784	3,9	129	1,5	913	3,1
töökeskkond ja tööohutus, esmaabi	612	3,0	1 245	14,2	1 857	6,4
elektritööd ja energeetika	395	1,9	329	3,7	724	2,5
mootorsõidukijuhi eksamid	339	1,7	0	0,0	339	1,2
iluteenindaja	215	1,1	59	0,7	274	0,9
aiandus, põllumajandus, metsandus, keskkonnakaitse	76	0,4	3	0,0	79	0,3
üldkoolitused	58	0,3	44	0,5	102	0,4
haridus, kultuur, sport	40	0,2	140	1,6	180	0,6
õigus- ja korrakaitse	15	0,1	18	0,2	33	0,1
elektroonika, automaatika	3	0,0	3	0,0	6	0,0
ajakirjandus, toimetamine, tõlkimine	1	0,0	0	0,0	1	0,0
üldoskuste koolitused	0	0,0	1	0,0	1	0,0
Kogusumma	20 337	100,0	8 793	100,0	29 130	100,0

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 71. Koolituse üldine valdkond ning osalejate haridustasemete (ISCED alusel) lõikes

Koolituse üldine valdkond	Haridustase (ISCED)				
	I tase	II tase	III tase	Määramata	Kokku
infotehnoloogia ja arvutikasutus	12.60%	16.50%	21.10%	14.50%	17.20%
transport, merendus, logistika, sõidukid	19.60%	18.00%	11.90%	27.40%	16.60%
ärindus, haldus, personal	5.50%	7.40%	15.70%	6.50%	9.40%
tootmine ja töötlemine	15.40%	10.00%	4.00%	8.90%	9.10%
muu valdkond	10.60%	10.20%	4.70%	10.50%	8.80%
ettevõtlus	4.60%	7.30%	11.70%	4.80%	8.10%
keeleõpe	3.80%	6.50%	9.00%	4.00%	6.80%
töökeskkond ja tööohutus, esmaabi	8.80%	6.70%	4.40%	9.70%	6.40%
tervishoid, hooldus, sotsiaaltöö, psühholoogia	1.70%	4.60%	5.10%	4.80%	4.40%
muu teenindaja	6.80%	4.20%	2.40%	0.80%	4.10%
ehitus ja kinnisvara	7.00%	2.90%	1.80%	2.40%	3.10%
elektritööd ja energeetika	1.10%	2.30%	3.70%	1.60%	2.50%
Riigilõivud	1.60%	1.30%	0.70%	3.20%	1.20%
iluteenindaja	0.40%	1.20%	0.60%	0.80%	0.90%
haridus, kultuur, sport	0.10%	0.20%	1.80%	0.00%	0.60%
üldkoolitused	0.10%	0.10%	1.00%	0.00%	0.40%
aiandus, põllumajandus, metsandus, keskkonnakaitse	0.50%	0.20%	0.20%	0.00%	0.30%
õigus- ja korrakaitse	0.00%	0.10%	0.20%	0.00%	0.10%
elektroonika, automaatika	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
üldoskuste koolitused	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
ajakirjandus, toimetamine, tõlkimine	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Kokku	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 72. Koolituskaardiga ja hankega tellitud koolitustel osalejate võrdlus haridustaseme ja koolituse üldise valdkonna lõikes

	Koolituskaardiga ja hankega ostetud koolitustel osalejate haridustasemed									
	I tase		II tase		III tase		Määramata			
Koolituse üldine valdkond	KK	H	KK	H	KK	H	KK	H	Koolituste arv kokku	Osakaal kõikidest koolitustest
infotehnoloogia ja arvutikasutus	7.1%	14.0%	11.9%	18.2%	21.0%	21.3%	3.2%	25.8%	5018	17.2%
transport, merendus, logistika, sõidukid	38.7%	14.3%	34.9%	11.6%	20.4%	6.1%	40.3%	14.5%	4838	16.6%
ärindus, haldus, personal	2.3%	6.4%	6.9%	7.6%	25.3%	9.1%	9.7%	3.2%	2731	9.4%
tootmine ja töötlemine	10.6%	16.7%	9.9%	10.1%	3.2%	4.5%	9.7%	8.1%	2656	9.1%
muu valdkond	6.8%	11.6%	9.6%	10.5%	3.8%	5.4%	12.9%	8.1%	2562	8.8%
ettevõtlus	0.8%	5.6%	1.8%	9.4%	3.4%	17.4%	1.6%	8.1%	2371	8.1%
keeleõpe	0.0%	4.9%	0.7%	8.7%	1.9%	13.8%	0.0%	8.1%	1987	6.8%
töökeskond ja tööohutus, esmaabi	26.9%	3.8%	16.5%	3.0%	7.3%	2.4%	19.4%	0.0%	1857	6.4%
tervishoid, hooldus, sotsiaaltöö, psühholoogia	0.0%	2.2%	1.1%	5.9%	1.9%	7.3%	0.0%	9.7%	1272	4.4%
muu teenindaja	0.6%	8.5%	0.3%	5.7%	0.1%	4.0%	0.0%	1.6%	1186	4.1%
ehitus ja kinnisvara	3.2%	8.0%	1.2%	3.5%	1.4%	2.1%	1.6%	3.2%	913	3.1%
elektritööd ja energeetika	1.9%	0.9%	3.4%	1.8%	4.7%	2.9%	1.6%	1.6%	724	2.5%
mootorsõidukijuhi eksamid	0.0%	2.0%	0.0%	1.8%	0.0%	1.1%	0.0%	6.5%	339	1.2%
iluteenindaja	0.8%	0.2%	1.0%	1.3%	0.2%	0.8%	0.0%	1.6%	274	0.9%
haridus, kultuur, sport	0.4%	0.0%	0.6%	0.1%	3.4%	0.7%	0.0%	0.0%	180	0.6%
üldkoolitused	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%	1.3%	0.8%	0.0%	0.0%	102	0.4%
aiaandus, põllumajandus, metsandus, keskkonnakaitse	0.0%	0.7%	0.0%	0.3%	0.1%	0.3%	0.0%	0.0%	79	0.3%
õigus- ja korrakaitse	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	33	0.1%
elektroonika, automaatika	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6	0.0%
üldoskuste koolitused	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1	0.0%
ajakirjandus, toimetamine, tõlkimine	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1	0.0%
Kogusumma	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	29130	100.0%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 73. Ülevaade koolituse valdkonnast ning koolitustel osalejate varasemast ametist (ISCO 2008 alusel). Kuidas jagunesid koolituse valdkonnad varasemate ametite lõikes

Koolituse üldine valdkond	Varasem amet (ISCO 2008 alusel)										Kokku
	ISCO määrata	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
infotehnoloogia ja arvutikasutus	13.70%	17.70%	25.70%	17.40%	21.80%	25.10%	21.70%	11.90%	13.40%	21.30%	17.20%
transport, merendus, logistika, sõidukid	15.60%	14.30%	5.60%	13.50%	11.80%	8.80%	13.70%	16.40%	34.50%	15.50%	16.60%
ärindus, haldus, personal	9.30%	17.50%	13.70%	20.70%	21.70%	15.30%	5.40%	2.00%	2.90%	6.10%	9.40%
tootmine ja töötlemine	9.60%	3.10%	3.10%	2.80%	3.90%	5.20%	7.00%	18.80%	6.50%	9.10%	9.10%
muu valdkond	9.10%	6.70%	3.20%	5.50%	4.70%	3.40%	11.70%	11.10%	17.60%	6.80%	8.80%
ettevõtlus	9.10%	18.10%	19.00%	12.40%	8.70%	8.80%	11.70%	5.60%	2.90%	4.70%	8.10%
keeleõpe	8.30%	4.20%	8.60%	7.60%	8.90%	11.00%	1.70%	3.70%	5.90%	8.70%	6.80%
töökeskond ja tööohutus, esmaabi	7.90%	4.60%	1.80%	4.10%	2.20%	2.10%	8.40%	13.20%	2.90%	5.60%	6.40%
tervishoid, hooldus, sotsiaaltöö, psühholoogia	4.30%	2.50%	7.00%	5.30%	6.90%	8.60%	4.30%	1.50%	2.60%	6.10%	4.40%
muu teenindaja	4.10%	1.20%	1.50%	2.70%	4.20%	5.70%	6.00%	2.40%	4.00%	9.00%	4.10%
ehitus ja kinnisvara	4.50%	2.70%	2.10%	1.90%	0.70%	1.20%	3.30%	5.40%	1.90%	3.50%	3.10%
elektritööd ja energeetika	0.60%	3.40%	2.50%	2.20%	0.40%	0.60%	1.00%	6.30%	0.70%	0.90%	2.50%
mootorsõidukijuhi eksamid	0.80%	0.80%	0.10%	0.70%	0.70%	0.60%	0.30%	1.10%	3.30%	1.00%	1.20%
iluteenindaja	1.80%	0.40%	0.40%	0.70%	1.70%	2.60%	0.70%	0.20%	0.50%	0.90%	0.90%
haridus, kultuur, sport	0.70%	0.80%	3.60%	1.30%	0.70%	0.60%	0.70%	0.10%	0.10%	0.30%	0.60%
üldkoolitused	0.20%	1.50%	1.30%	0.90%	0.70%	0.20%	0.30%	0.00%	0.00%	0.10%	0.40%
aiandus, põllumajandus, metsandus, keskkonnakaitse	0.60%	0.30%	0.10%	0.10%	0.00%	0.30%	2.00%	0.20%	0.20%	0.40%	0.30%
õigus- ja korrakaitse	0.00%	0.20%	0.60%	0.30%	0.20%	0.00%	0.00%	0.10%	0.10%	0.00%	0.10%
elektroonika, automaatika	0.00%	0.00%	0.10%	0.10%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
ajakirjandus, toimetamine, tõlkimine	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
üldoskuste koolitused	0.00%	0.10%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Kogusumma	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 74. Koolituskaardiga ja hankega ostetud koolituste üldised valdkonnad koolitustel osalejate varasemate ametite (ISCO 2008) lõikes (ISCO 6-9)

koolituse üldine valdkond	Koolitusel osaleja varasem ametiala (ISCO 2008)									
	6		7		8		9		Kokku	
	KK	H	KK	H	KK	H	KK	H	KK	H
aiandus, põllumajandus, metsandus, keskkonnakaitse	0.0%	2.5%	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%	0.1%	0.5%	0.0%	0.4%
ajakirjandus, toimetamine, tõlkimine	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ehitus ja kinnisvara	0.0%	4.1%	2.7%	6.6%	0.3%	2.7%	0.8%	4.1%	1.5%	3.9%
elektritööd ja energeetika	1.7%	0.8%	9.3%	4.9%	0.6%	0.8%	1.6%	0.7%	3.7%	1.9%
elektroonika, automaatika	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ettevõtlus	0.0%	14.5%	0.9%	7.7%	0.3%	4.4%	1.5%	5.5%	2.3%	10.7%
haridus, kultuur, sport	3.4%	0.0%	0.3%	0.1%	0.2%	0.0%	1.5%	0.1%	1.6%	0.2%
iluteenindaja	1.7%	0.4%	0.1%	0.3%	0.2%	0.7%	0.5%	1.0%	0.7%	1.1%
infotehnoloogia ja arvutikasutus	17.2%	22.8%	8.1%	13.5%	6.1%	17.5%	19.8%	21.7%	14.7%	18.3%
keeleõpe	0.0%	2.1%	0.1%	5.3%	0.3%	9.0%	0.4%	10.7%	1.1%	9.3%
muu teenindaja	1.7%	7.1%	0.1%	3.5%	0.1%	6.2%	0.8%	11.0%	0.3%	5.7%
muu valdkond	10.3%	12.0%	5.9%	13.4%	19.3%	16.7%	8.0%	6.5%	7.3%	9.5%
mootorsõidukijuhi eksamid	0.0%	0.4%	0.0%	1.5%	0.0%	5.2%	0.0%	1.2%	0.0%	1.7%
tervishoid, hooldus, sotsiaaltöö, psühholoogia	1.7%	5.0%	0.2%	2.1%	0.6%	3.7%	0.9%	7.3%	1.3%	5.7%
tootmine ja töötlemine	1.7%	8.3%	19.7%	18.3%	4.1%	7.9%	4.9%	10.1%	7.5%	9.8%
transport, merendus, logistika, sõidukid	24.1%	11.2%	22.5%	13.7%	60.6%	19.8%	35.2%	10.8%	30.1%	10.8%
töökeskond ja tööohutus, esmaabi	25.9%	4.1%	29.1%	6.1%	5.8%	1.3%	19.8%	2.1%	14.2%	3.0%
õigus- ja korrakaitse	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.2%	0.1%
ärindus, haldus, personal	8.6%	4.6%	0.9%	2.5%	1.5%	3.8%	4.2%	6.5%	13.2%	7.7%
üldkoolitused	1.7%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.5%	0.3%
üldoskuste koolitused	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Kogusumma	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 75. Hankega tellitud ja koolituskaardiga osaletud koolituste üldised valdkonnad koolitustel osalejate varasemate ametite (ISCO 2008) lõikes (ISCO 1-5)

koolituse üldine valdkond	Koolitusel osaleja varasem ametiala (ISCO 2008)											
	Määramata		1		2		3		4		5	
	KK	H	KK	H	KK	H	KK	H	KK	H	KK	H
aiandus, põllumajandus, metsandus, keskkonnakaitse	0.0%	0.8%	0.1%	0.5%	0.0%	0.2%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%
ajakirjandus, toimetamine, tõlkimine	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ehitus ja kinnisvara	1.3%	5.5%	1.9%	3.2%	2.4%	1.9%	1.5%	2.2%	0.4%	0.8%	0.3%	1.4%
elektritööd ja energeetika	0.8%	0.6%	3.4%	3.4%	4.0%	1.5%	3.1%	1.7%	0.4%	0.5%	1.4%	0.4%
elektroonika, automaatika	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ettevõtlus	2.2%	11.1%	5.8%	27.4%	6.4%	27.7%	3.1%	18.3%	2.2%	11.5%	2.9%	10.4%
haridus, kultuur, sport	2.4%	0.2%	1.3%	0.4%	7.6%	0.9%	2.5%	0.5%	1.6%	0.4%	2.0%	0.2%
iluteenindaja	1.8%	1.8%	0.5%	0.4%	0.0%	0.6%	0.5%	0.9%	1.4%	1.9%	3.0%	2.5%
infotehnoloogia ja arvutikasutus	13.5%	13.7%	20.0%	15.9%	37.3%	17.8%	15.7%	18.4%	18.1%	23.4%	20.7%	26.2%
keeleõpe	0.6%	10.5%	1.8%	6.0%	2.4%	12.8%	1.5%	11.4%	2.2%	11.8%	3.8%	12.9%
muu teenindaja	0.6%	5.1%	0.1%	2.0%	0.0%	2.5%	0.0%	4.3%	0.2%	6.0%	0.7%	7.1%
muu valdkond	7.2%	9.7%	3.9%	8.8%	1.3%	4.6%	2.4%	7.4%	4.3%	4.9%	4.1%	3.2%
mootorsõidukijuhi eksamid	0.0%	1.0%	0.0%	1.5%	0.0%	0.2%	0.0%	1.2%	0.0%	1.1%	0.0%	0.8%
tervishoid, hooldus, sotsiaaltöö, psühholoogia	1.1%	5.2%	0.8%	3.8%	3.5%	9.4%	1.7%	7.6%	2.6%	8.7%	3.5%	10.0%
tootmine ja töötlemine	6.5%	10.5%	1.5%	4.4%	1.6%	4.1%	0.9%	3.9%	2.0%	4.7%	5.9%	5.0%
transport, merendus, logistika, sõidukid	32.3%	10.6%	19.8%	10.2%	7.8%	4.1%	22.1%	8.0%	27.0%	5.0%	28.3%	3.5%
töökeskkond ja tööohutus, esmaabi	21.3%	3.9%	6.9%	2.9%	3.1%	1.0%	6.7%	2.4%	4.7%	1.2%	6.3%	0.9%
õigus- ja korrakaitse	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	1.5%	0.0%	0.6%	0.1%	0.4%	0.1%	0.0%	0.0%
ärindus, haldus, personal	8.3%	9.6%	29.9%	8.1%	19.8%	9.4%	36.2%	11.0%	31.9%	17.2%	17.1%	14.7%
üldkoolitused	0.0%	0.2%	1.9%	1.1%	1.5%	1.1%	1.5%	0.5%	0.4%	0.8%	0.1%	0.3%
üldoskuste koolitused	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Kogusumma	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 76. Koolitustel osaletud keskmised tunnid koolituste üldiste valdkondade lõikes, võrdlusena kõikide koolituste arv kokku

Koolituste üldised valdkonnad	Koolitustel osaletud tunnid (keskmine)	Kõikide koolituste arv kokku
iluteenindaja	708	274
tervishoid, hooldus, sotsiaaltöö, psühholoogia	303	1 272
keeleõpe	238	1 987
tootmine ja töötlemine	202	2 656
muu teenindaja	199	1 186
ehitus ja kinnisvara	191	913
ärindus, haldus, personal	191	2 731
ettevõtlus	136	2 371
õigus- ja korrakaitse	125	33
haridus, kultuur, sport	102	180
elektritööd ja energeetika	100	724
aiandus, põllumajandus, metsandus, keskkonnakaitse	91	79
üldkoolitused	72	102
infotehnoloogia ja arvutikasutus	71	5 018
muu valdkond	57	2 562
transport, merendus, logistika, sõidukid	53	4 838
üldoskuste koolitused	32	1
elektroonika, automaatika	20	6
ajakirjandus, toimetamine, tõlkimine	10	1
töökeskkond ja tööohutus, esmaabi	10	1 857
mootorsõidukijuhi eksamid	0	339
Kogusumma	131	29 130

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 77. Koolituste keskmised maksumused eurodes koolituste üldiste valdkondade ja aastate lõikes koolituse kohta

Koolituse üldine valdkond	keskmine	2009	2010	2011
ajakirjandus, toimetamine, tõlkimine	1208		1208	
üldoskuste koolitused	642			642
haridus, kultuur, sport	494	264	649	431
ärindus, haldus, personal	411	138	754	758
õigus- ja korrakaitse	398	0	613	451
aiandus, põllumajandus, metsandus, keskkonnakaitse	395	0	350	668
ehitus ja kinnisvara	354	3	1034	701
üldkoolitused	297	157	543	435
elektritööd ja energeetika	265	10	353	491
tootmine ja töötlemine	259	2	599	775
tervishoid, hooldus, sotsiaaltöö, psühholoogia	234	3	491	702
muu teenindaja	226	0	463	863
ettevõtlus	208	0	448	456
iluteenindaja	202	0	586	717
keeleõpe	198	1	778	316
infotehnoloogia ja arvutikasutus	187	36	303	402
elektroonika, automaatika	185	0	247	309
transport, merendus, logistika, sõidukid	185	52	305	317
töökeskkond ja tööohutus, esmaabi	102	5	121	105
muu valdkond	78	23	205	194
Kogusumma	216			

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 78. Koolituse mõju hõivele ning 95% usalduspiirid

Kuid pärast koolituse algust	Koefitsient	95% usalduspiirid	Vaatluste arv
1	-0.0157	[-0.0343 ; 0.00275]	7863
2	0.0277	[-0.00244 ; 0.0599]	7863
3	0.0409*	[0.00508 ; 0.0784]	7863
4	0.0501*	[0.0103 ; 0.0885]	7863
5	0.0497*	[0.00796 ; 0.0911]	7863
6	0.0591**	[0.0157 ; 0.108]	7863
7	0.0463	[0.00227 ; 0.0949]	7863
8	0.0761***	[0.0342 ; 0.12]	7863
9	0.0882***	[0.0423 ; 0.136]	7863
10	0.0721**	[0.0255 ; 0.12]	7863
11	0.0839***	[0.0339 ; 0.133]	7863
12	0.0626**	[0.0152 ; 0.111]	7863
13	0.0616**	[0.0114 ; 0.108]	7863
14	0.0474*	[0.00286 ; 0.0938]	7863
15	0.0525*	[0.00537 ; 0.0959]	7863
16	0.0439	[-0.00901 ; 0.0923]	7089
17	0.0321	[-0.0201 ; 0.0895]	6557
18	0.0233	[-0.0282 ; 0.072]	6413
19	0.0419	[-0.0107 ; 0.0959]	5994
20	0.0637*	[0.00558 ; 0.118]	5572
21	0.0518	[-0.00721 ; 0.105]	5287
22	0.0376	[-0.016 ; 0.106]	4183
23	0.0449	[-0.0359 ; 0.122]	2906

Allikas: autorite arvutused

Kolm, kaks või üks tähti tähistab, et erinevus hõivemäärades on oluline vastavalt olulisusnivool 0,01, 0,05 ja 0,1.

Tabel 79. Koolituse mõju palgale ning 95% usalduspiirid

Kuid pärast koolituse algust	Koefitsient	95% usalduspiirid	Vaatluste arv
2	-93.06	[-198.6 ; 16.35]	454
3	10.3	[-127.9 ; 110.6]	668
4	-11.83	[-101 ; 97.08]	875
5	0.665	[-102 ; 106.1]	1043
6	23.3	[-52.64 ; 110.4]	1169
7	16.9	[-57.89 ; 95.5]	1340
8	20.42	[-53.2 ; 91.65]	1423
9	19.86	[-50.81 ; 94.48]	1508
10	40.63	[-29.1 ; 119.9]	1573
11	-30.48	[-97.41 ; 33.02]	1644
12	43.82	[-24.66 ; 115.1]	1665
13	13.02	[-56.01 ; 79.88]	1750
14	10.06	[-51.34 ; 73.19]	1807
15	26.54	[-39.98 ; 88.03]	1876
16	20.38	[-63.46 ; 97.7]	1764
17	40.27	[-31.68 ; 115.5]	1718
18	10.58	[-74.25 ; 94.45]	1721
19	27.34	[-54.45 ; 113.5]	1608
20	-32.29	[-104.1 ; 41.7]	1494
21	11.65	[-74.36 ; 99.98]	1450
22	9.074	[-86.73 ; 98.67]	1218
23	-1.485	[-97.11 ; 91.31]	837

Allikas: autorite arvutused

Kolm, kaks või üks tähti tähistab, et erinevus hõivemääraades on oluline vastavalt olulisusnivool 0,01, 0,05 ja 0,1.

Tabel 80. Jaanuaris-septembris koolitusse sisenenute ja kontrollgrupi sotsiaal-demograafiliste tunnuste võrdlus

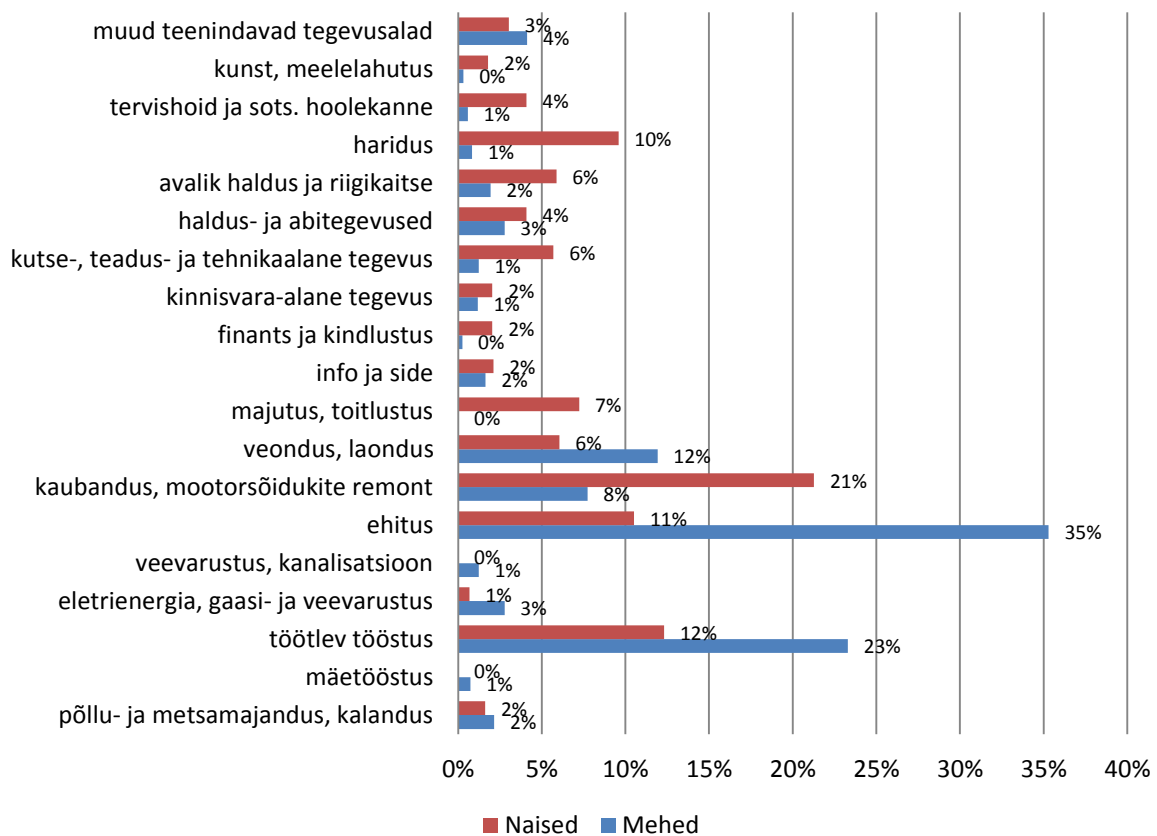
Tunnus	Koolitusel osalenud	Kontrollgrupp
Mees	60%	58%
vanus <20	0%	1%
vanus 20-24	3%	17%
vanus 25-29	10%	15%
vanus 30-34	15%	12%
vanus 35-39	12%	10%
vanus 40-44	13%	9%
vanus 45-49	17%	10%
vanus 50-54	17%	11%
vanus 55-59	13%	10%
vanus >59	0%	3%
Linn	95%	74%
Harju maakond	82%	55%
Hiiu maakond	0%	0%
Ida-Viru maakond	9%	16%
Jõgeva maakond	0%	1%
Järva maakond	0%	1%
Lääne maakond	0%	1%
Lääne-Viru maakond	0%	3%
Põlva maakond	0%	1%
Pärnu maakond	2%	6%
Rapla maakond	0%	2%
Saare maakond	0%	1%
Tartu maakond	5%	11%
Valga maakond	0%	1%
Viljandi maakond	0%	2%
Võru maakond	0%	1%
Põhiharidus või alla põhihariduse	3%	20%
Üldkeskharidus	16%	28%
Keskharidus koos kutseharidusega	52%	39%
Kõrgharidus	29%	13%
Töötuks jäämise eelse palga mediaan (€, kuus)	762	558

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 81. Kellelt tuli initsiatiiv koolitusel osalemiseks, koolitusvaldkondade lõikes

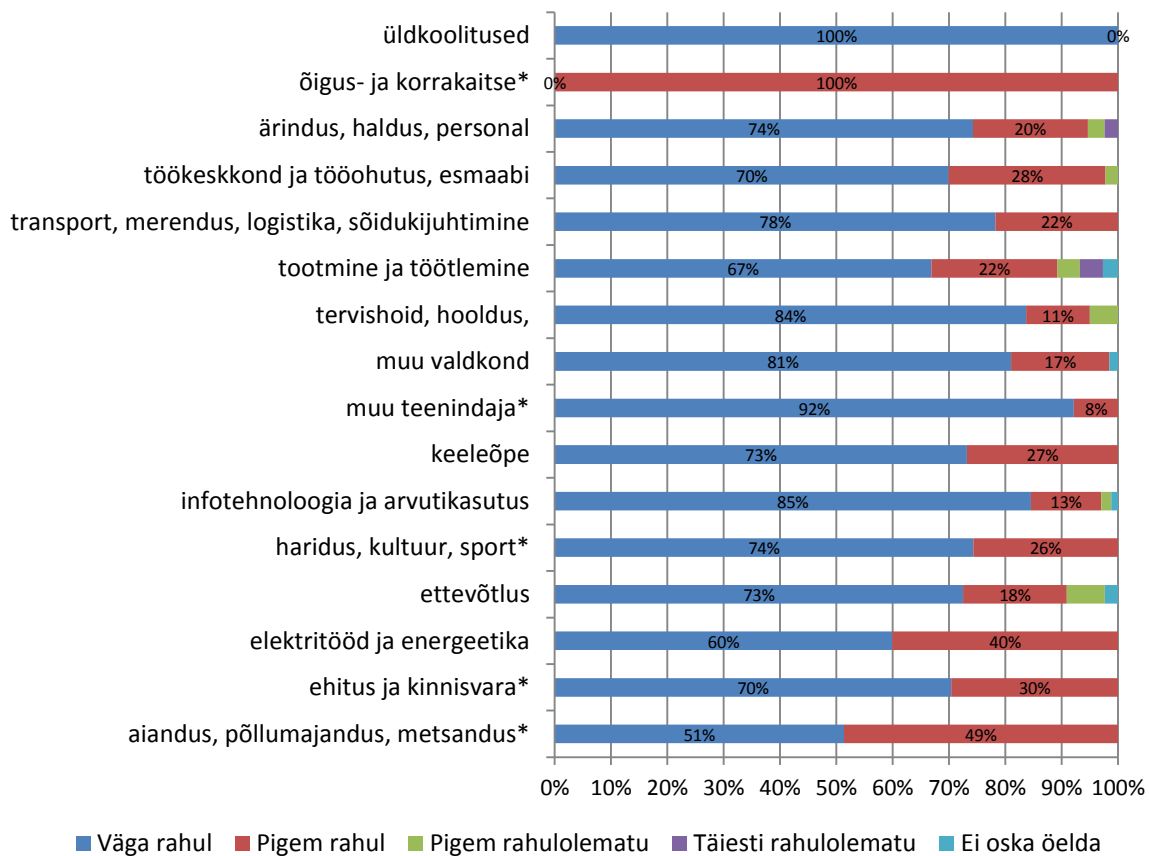
Koolituse valdkond	Kellelt tuli algne ettepanek koolitusel osalemiseks?	
	Ettepanek tuli Töötukassa poolt	Töötaja algatus
aiandus, põllumajandus, metsandus	100%	0%
ehitus ja kinnisvara	23%	77%
elektritööd ja energeetika	16%	84%
ettevõtlus	24%	76%
haridus, kultuur, sport	9%	91%
infotehnoloogia ja arvutikasutus	36%	64%
keeleõpe	30%	70%
muu teenindaja	28%	72%
muu valdkond	18%	82%
tervishoid, hooldus,	21%	79%
tootmine ja töötlemine	26%	74%
transport, merendus, logistika, sõidukijuhtimine	13%	87%
töökeskkond ja tööohutus, esmaabi	13%	87%
ärindus, haldus, personal	30%	70%
õigus- ja korrakaitse	0%	100%
üldkoolitused	0%	100%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused



Joonis 68. Koolitusel osalenute eelnev tegevusala

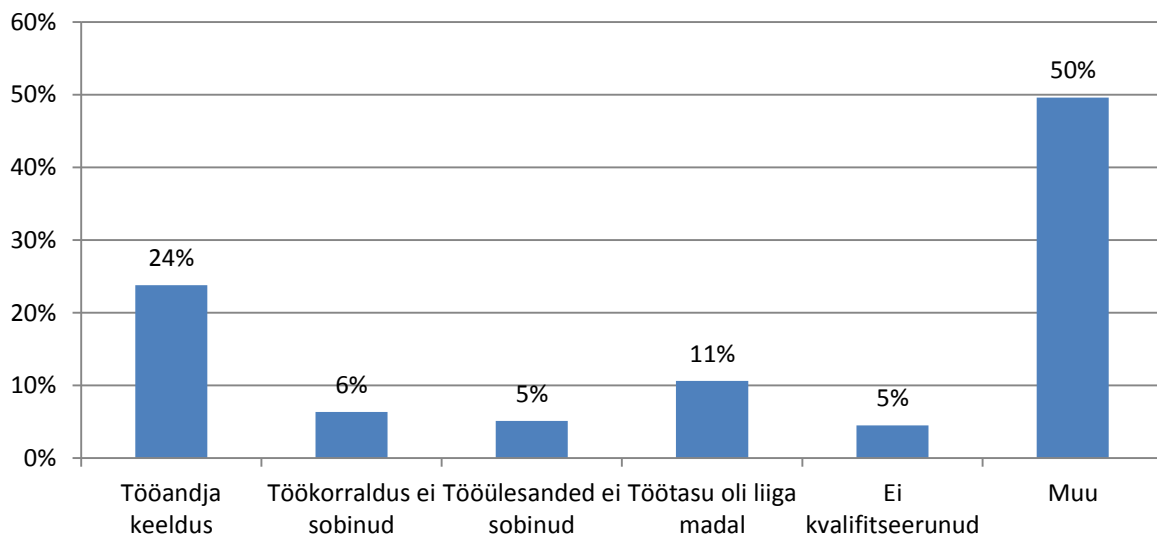
Allikas: Koolituses osalenute küsitlus, autorite arvutused



Joonis 69. Rahulolu koolitajatega koolitusvaldkondade lõikes

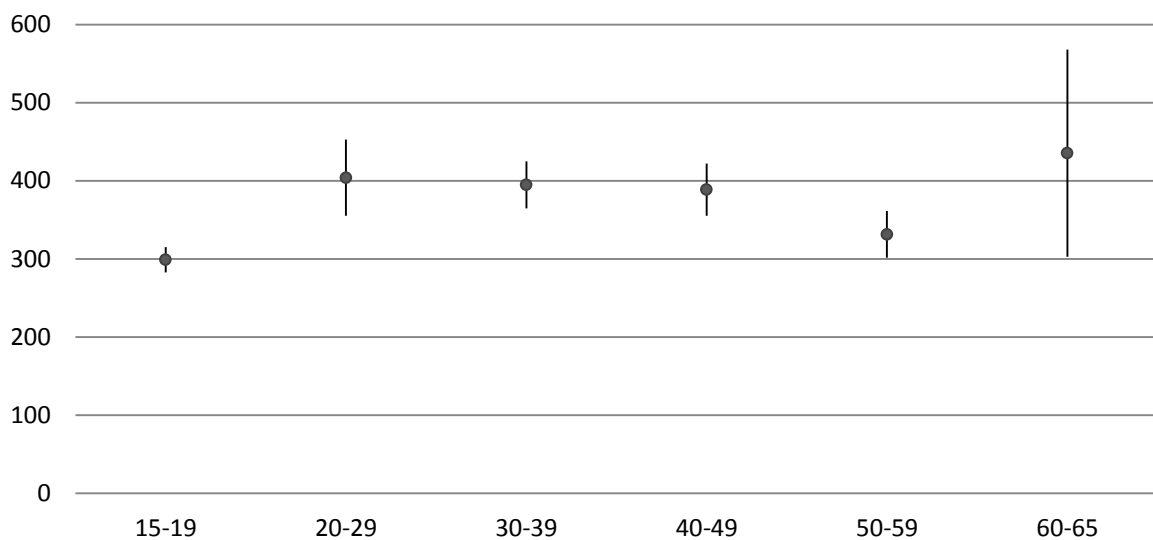
Allikas: Koolituses osalenute küsitlus, autorite arvutused

* tärniga tähistatud valdkonnas koolitust saanud vastajaid valimis alla 20



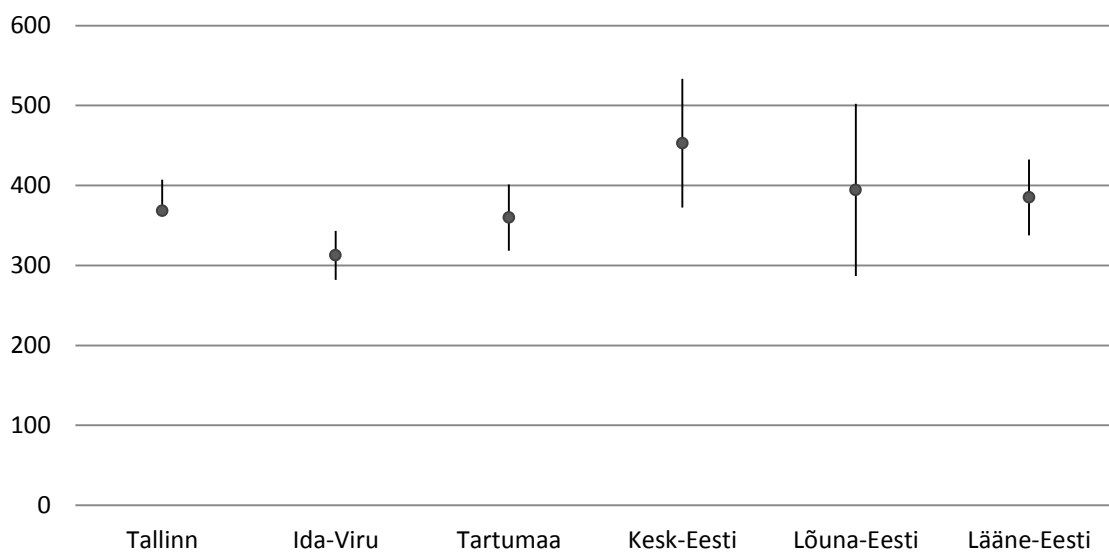
Joonis 70. Pakutud palgatoetusest keeldumise põhjused

Allikas: Tööturuteenustes mitteosalenute küsitlus, autorite arvutused



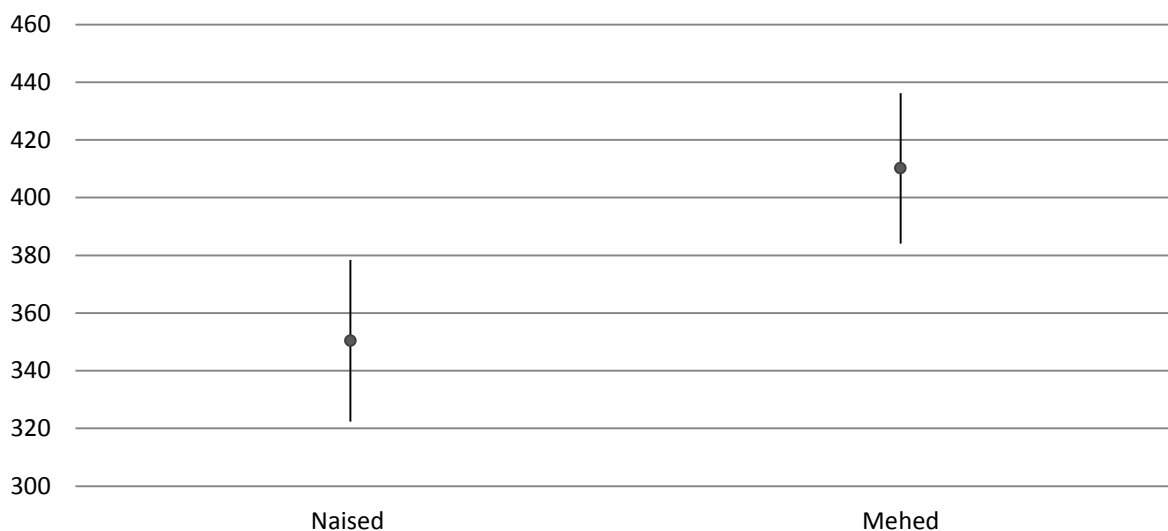
Joonis 71. Palgatoetuse saajate töötasu vanusegrupiti

Allikas: Palgatoetuses osalenute küsitlus, autorite arvutused



Joonis 72. Palgatoetuse saajate töötasu regiooniti

Allikas: Palgatoetuses osalenute küsitlus, autorite arvutused



Joonis 73. Palgatoetuse saajate töötasu soo lõikes

Allikas: Palgatoetuses osalenute küsitlus, autorite arvutused

Tabel 82. Koolitusel osalenud ja hiljem rakendunute jaotus ametiala ja koolitusvaldkonna lõikes

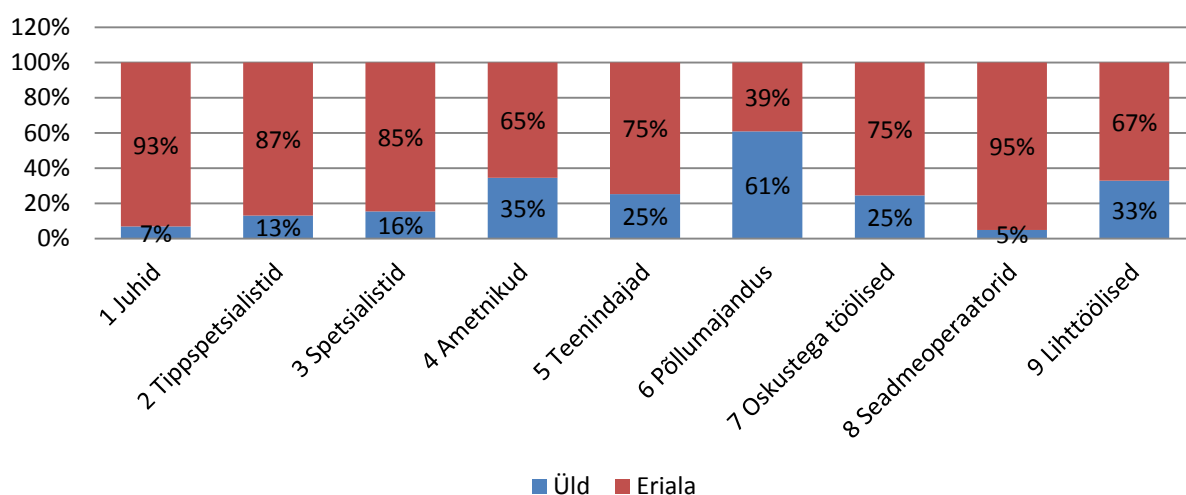
Koolitusvaldkond	Juhid	Tipp-spetsialistid	Spetsialistid	Ametnikud	Teenindajad	Põllumajandus	Oskustöölised	Seadmeoperaatorid	Lihttöölised	Kokku
aiandus, põllumajandus, metsandus	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	100%
ehitus ja kinnisvara	0%	9%	29%	0%	0%	0%	44%	0%	19%	100%
elektritööd ja energeetika	3%	0%	24%	0%	0%	0%	73%	0%	0%	100%
Ettevõtlus	24%	10%	22%	4%	12%	0%	28%	0%	0%	100%
haridus, kultuur, sport	0%	55%	18%	0%	27%	0%	0%	0%	0%	100%
infotehnoloogia ja arvutikasutus	8%	13%	12%	0%	15%	2%	29%	7%	14%	100%
Keeleõpe	0%	0%	11%	28%	12%	0%	28%	7%	14%	100%
muu teenindaja	0%	0%	9%	0%	49%	0%	6%	7%	28%	100%
muu valdkond	7%	0%	2%	3%	0%	3%	21%	64%	0%	100%
tervishoid, hooldus, sotsiaaltöö, psühholoogia	0%	8%	0%	6%	47%	0%	19%	0%	20%	100%
tootmine ja töötlemine	0%	3%	6%	0%	3%	0%	81%	2%	5%	100%
transport, merendus, logistika, sõidukijuhtimine	2%	1%	4%	2%	11%	0%	11%	64%	4%	100%
töökeskond ja tööohutus, esmaabi	10%	0%	3%	0%	0%	2%	66%	3%	17%	100%
ärindus, haldus, personal	15%	2%	54%	6%	14%	0%	4%	0%	5%	100%
Üldkoolitused	42%	34%	24%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%

Allikas: Tööturukoolitusel osalenute küsitlus, autorite arvutused

Tabel 83. Koolitusel osalenud ja hiljem rakendunute jaotus ametiala lõikes

Ametiala	Arv	%
1 Juhid	27	6.83%
2 Tippspetsialistid	21	5.18%
3 Spetsialistid	56	13.95%
4 Ametnikud	11	2.80%
5 Teenindajad	44	10.93%
6 Põllumajandus	3	0.68%
7 Oskustega töölised	130	32.64%
8 Seadmeoperaatorid	74	18.56%
9 Lihttöölised	34	8.43%
Kokku	398	100%

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused



Joonis 74. Pärast koolitust töölerakendunute amet ja läbitud koolituse tüüp

Allikas: Tööturukoolitusel osalenute küsitlus, autorite arvutused

Lisa: Palgatoetuse tõhusus ja jätkusuutlikkus nende jaoks, kes oleks saanud palgatoetust ka tavatingimustel

2010. aastal kehtis palgatoetuse pakkumisel lihtsustatud kord, mis tähendas, et meetmesse kvalifitseerusid lühemat aega töötul olnud inimesed, kui tavakorra ajal. Kuigi kogu analüüsi periood jääb 2010. aastasse (ehk siis perioodi millal kehtis lihtsustatud kord), oli andmestikus võimalik eristada neid töötuid, kes oleksid saanud palgatoetust ka tavatingimustel. Alljärgnevad tabelid kajastavad selle valimi osa pealt hinnatud tulemusi.

Kuna valimi maht kahanes selle kitsenduse lisamisel oluliselt, siis on saadud hinnangute usalduspiirid laiemad, kui kõigi palgateotus saanute andmeid kasutades. Hinnangud on arvutatud võttes referentspunktiks palgatoetusesse sisenemise hetke. Kõik tulemused on esitatud palgatoetust saanute ja sobitatud kontrollgrupi võrdlusena.

Analüüsi järeldusena tuleb tõdeda, et usalduspiire arvestamata on ka tavakorras palgatoetusele kvalifitseeruvate töötute (ehk pikemat aega töötuna olnud inimeste) seas palgatoetuse erinevused hõivetöenäosustes (kontrollgrupiga võrreldes) mõningatel kuudel isegi veidi suuremad kui lihtsustatud korras toetuste saanute oma kontrollgrupi võrdluses. Kahjuks on usalduspiirid aga liiga laiad selleks, et statistiliselt olulist erinevust välja tuua. Seega tuleb kokkuvõttes tõdeda, et ka tavakorras kvalifitseerunute alamkogum kogu valmist statistiliselt oluliselt selles osas ei erine.

Palgataseme osas ei ole tavakorras toetust saanute hulgas märgata statistiliselt olulisi erinevusi ka oma kontrollgrupist.

Tabel 84. Sobitatud kontrollgrupp ja palgatoetust saanud, kes oleks kvalifitseerunud ka tavakorras – jaotus meetmesse sisenemise järgi ⁷⁷

Sisenemise aeg	Kontrollgrupp	Palgatoetust saanud
Aprill 2010	136	11
Mai 2010	540	31
Juuni 2010	720	54
Juuli 2010	75	10
August 2010	145	11
September 2010	317	24
KOKKU		167

⁷⁷ Perioodil Jaanuar 2010-märts 2010 oli palgatoetust saanud, kes oleks kvalifitseerunud ka tavakorras alla 10, seetõttu jäeti need kuud vaatluse alt välja.

Tabel 85. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi erinevused hõives olemise tõenäosustes pärast meetmesse sisenemist

Kuu pärast meetmesse sisenemist	Koefitsient	[95% usalduspiirid]	Vaatluste arv
1	0.833***	[0.793 ; 0.871]	2074
2	0.815***	[0.774 ; 0.85]	2074
3	0.747***	[0.696 ; 0.803]	2074
4	0.732***	[0.675 ; 0.788]	2074
5	0.661***	[0.596 ; 0.729]	2074
6	0.594***	[0.526 ; 0.658]	2074
7	0.542***	[0.476 ; 0.617]	2074
8	0.467***	[0.399 ; 0.549]	2074
9	0.441***	[0.373 ; 0.527]	2074
10	0.428***	[0.344 ; 0.509]	2074
11	0.426***	[0.338 ; 0.508]	2074
12	0.400***	[0.316 ; 0.486]	2074
13	0.369***	[0.275 ; 0.445]	2074
14	0.377***	[0.305 ; 0.451]	2074
15	0.384***	[0.31 ; 0.45]	2074
16	0.372***	[0.283 ; 0.455]	1733
17	0.348***	[0.27 ; 0.441]	1577
18	0.313***	[0.21 ; 0.417]	1492
19	0.387***	[0.261 ; 0.508]	718
20	0.485***	[0.149 ; 0.715]	147

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

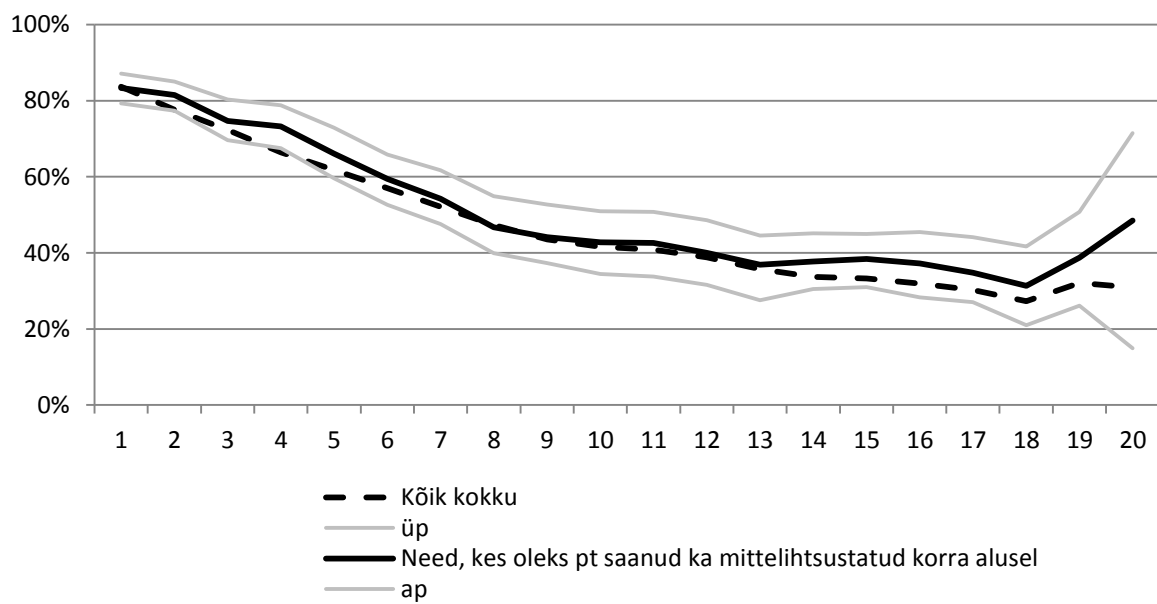
Allikas: Töötukassa, autorite arvutused

Tabel 86. Palgatoetust saanute ja kontrollgrupi erinevused palgatasemes pärast meetmesse sisenemist

Kuu pärast meetmesse sisenemist	Koefitsient	[95% usalduspiirid]	Vaatluste arv
1	-101.3*	[-180.3 ; -14.22]	2074
2	-29.5	[-125.5 ; 51.8]	2074
3	-12.71	[-82.7 ; 80.27]	2074
4	21.12	[-62.96 ; 106.6]	2074
5	55.25	[-31.09 ; 166.8]	2074
6	14.76	[-63.66 ; 86.9]	2074
7	26.63	[-42.92 ; 105.4]	2074
8	9.356	[-63.77 ; 83.37]	2074
9	26.84	[-41.77 ; 96.77]	2074
10	29.39	[-48.66 ; 107]	2074
11	-31.62	[-110.5 ; 46.46]	2074
12	-18.26	[-101.9 ; 51.11]	2074
13	-24.53	[-105.3 ; 75.57]	2074
14	-57.06	[-152.9 ; 47.04]	2074
15	-9.092	[-106.9 ; 99.28]	2074
16	-40.93	[-146 ; 85.4]	1733
17	10.98	[-91.53 ; 122.4]	1577
18	-52.69	[-154.8 ; 48.51]	1492
19	-104	[-287.8 ; 79.28]	718
20	47.25	[-148.4 ; 240.3]	147

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused



Joonis 75. Erinevused hõivemäärades ning 95% usalduspiirid – kõik palgatoetust saanud (võrrelduna oma kontrollgrupiga) vs need, kes oleks saanud palgatoetust ka mittelihtsustatud korra alusel (võrrelduna oma kontrollgrupiga), kuud pärast meetmesse sisenemist.

Allikas: Töötukassa, autorite arvutused