



EUROOPA POOLAASTA TEMAATILINE TEABELEHT

AKTIIVNE TÖÖTURUPOLIITIKA

1. SISSEJUHATUS

Aktiivse tööturupoliitika põhieesmärk on suurendada tööotsijate töösaamisvõimalusi ning parandada vabade töökohtade ja töötute omavahelist sobivust¹. Nii saab aktiivse tööturupoliitikaga suurendada tööhõivet ja SKP kasvu ning vähendada töötust ja sõltuvust sotsiaaltoetusest. Aktiivne tööturupoliitika hõlmab nii institutsionaalset ja töökohal toimuvat koolitust kui ka kaudseid tööhõivestimeid (töö säilitamine, töökoha jagamine, töölevõtmistoetus), kaitstud ja toetatud töövõimaluste või otsese töökohtade loomist (avaliku sektori pakutava töö programmid) ja ettevõtjana alustamise algatusi. Aktiivne tööturupoliitika aitab töötutele tööturule naasmiseks vajalikku tuge pakkudes neil võimalikult kiiresti taas tööle saada ja endale kõige sobivam töökoht leida. Ümber- ja täiendusõppe kaudu saab aktiivse tööturupoliitikaga suunata inimesi valdkondadesse, kus on oskustöötajate nappus. See aitab tulla toime

struktuursete muutustega ning parandada majanduse võimet tulla toime muutustega. Aktiivne tööturupoliitika on nn aktiveerimisstrateegia tähtis osa, mis on tavaliselt seotud töötuskindlustuse või -abiga, kuna hüvitise saamiseks peavad olema täidetud teatud tingimused². Aktiivse tööturupoliitika meetmetes osalemine on sisuliselt kõigis ELi riikides saanud hüvitise (jätkuva) saamise eeltingimuseks.

Töötus ja eriti pikaajaline töötus (vähemalt 12 kuud) võib olla väga kahjulik nii inimesele endale kui ka ühiskonnale ja majandusele³.

¹ Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) määratleb aktiivset tööturupoliitikat järgmiselt: „Aktiivsed tööturuprogrammid hõlmavad kõiki selliseid sotsiaalvaldkonna kulutusi, mille eesmärk on parandada abisaaja tasustatava töö saamise või muu sissetuleku suurendamise väljavaateid (v.a kulutused haridusele). See hõlmab kulutusi avalikele tööturuasutustele, haldusele, tööturuga seotud koolitustele, koolist tööellu astuvatele noortele mõeldud eriprogrammidele, töötutele jt (v.a noored ja puudega inimesed) mõeldud tööturuprogrammidele ja puuetega inimeste eriprogrammidele.“

² Vt nt John P. Martin, „Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness“, tööjõuökonomika instituudi IZA poliitikadokument nr 84, juuni 2014.

³ Siinses dokumendis keskendutakse peamiselt pikaajalise töötuse ennetamisele ja seda mitmel põhjusel. Esiteks on pikaajalise töötuse mõju tavaliselt palju suurem ja pikaajalisem kui lühiajalisel töötusel. Seetõttu on aktiivne tööturupoliitika vajalik. Teiseks on tühimõjuga seotud kulude võimalikult ulatuslikuks vältimiseks vaja keskenduda aktiivses tööturupoliitikas (st reaalsetes meetmetes, mis täiendavad avalike tööturuasutuste pakutavaid tööturuteenuseid) kõige rohkem neile, kes on tööturust kõige enam kaugenenud ja need on peamiselt pikaajalised töötud. See parandaks aktiivse tööturupoliitika (kulu)tõhusust. Kolmandaks annab pikaajalise töötuse muutumine üldise töötusega võrreldes palju parema ülevaate aktiivse tööturupoliitika toimimisest (arvestades, et üldist töötust mõjutavad suuremal määral majandustsüklid).

Pikaajalistel töötutel on aja möödudes aina raskem tööle saada ning sissetulekud ja karjääriväljavaated kahanevad. Kui riigis on püsivalt suur pikaajaline töötus, ohustab see tööhõivepoliitika üldeesmärkide saavutamist, vähendab võimalust leida töökohtadele sobivad töötajad ning õõnestab tööalast ja geograafilist liikuvust⁴.

Pikaajalise töötuse ajal võib töötajate inimkapital väheneda (kas päriselt või tööandjate silmis), nagu tavaliselt ka töötusimisele pühendatud aeg. Mõlemad tegurid viitavad sellele, et töö leidmise võimalus töötuse kestes aina väheneb ja töötuks jäämise tõenäosus kasvab. Töötuse jätkudes on ajapikku tõenäolisem, et töötud lahkuvad tööturult, lähevad pensionile, taotlevad puudetoetust või muutuvad lihtsalt heitunuteks⁵. Sellepärast tuleb sekkuda kohe töötuse alguses.

Pealegi näitas kriisi mõju tööturule, kui tähtsad on oskused, kvalifikatsioon ja töökogemus. Noored ja väheste oskustega isikud said kriisis kannatada kõige enam. Aktiivne tööturupoliitika võib olla määrava tähtsusega inimestele oskuste ja töökogemuse andmises ning kaotada nii selliste sihtrühmade peamise tööleidmistakistuse.

Aktiivse tööturupoliitika peamised sihtrühmad on pikaajalised töötud ja eriti noored,⁶ vanemaealised töötajad ja väheste oskustega inimesed. Aktiivse tööturupoliitikaga toetatakse siiski ka tavaliste lühiajaliste töötute naasmist tööturule. Aktiivse tööturupoliitika tähtsus on selgelt nähtav komisjoni

poliitikadokumentides, eriti tööhõivepoliitika suunistes nr 6 ja 7⁷.

Et saada pikaajalise töötuse vähendamisel paremaid tulemusi, võttis nõukogu 2016. aasta veebruaris vastu soovitus, mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule⁸. Soovitusega toetatakse Euroopa 2020. aasta tööhõive ja majanduskasvu strateegia eesmärkide saavutamist tööhõive suurendamise ja vaesuse vähendamise valdkonnas.

17. novembril 2017 kuulutasid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon üheskoos välja Euroopa sotsiaalõiguste samba. Selles sätestatud põhimõtted ja õigused kajastuvad Euroopa poolaasta raames tehtavas töös, täpsemalt uues sotsiaalvaldkonna tulemustabelis. Samba mainitakse ka aktiivset tööturupoliitikat⁹.

Ka 2017. aasta ühises tööhõivearuandes on kirjas, et „Pikaajalise töötuse vähendamine on prioriteet“.

Siin teabelehes keskendutakse peamiselt pikaajalistele töötutele, kelle teel tööturule on kõige suuremad tõkked ja kes sõltuvad aktiivsest toest.

Teabelehe ülesehitus on järgmine: teises jaos on ülevaade pikaajalisest töötusest ELi riikides, nende pakutavast aktiveerimistoest ja kulutustest aktiivsele tööturupoliitikale; kolmandas jaos on juttu tõenditest selle kohta, milline aktiivne tööturupoliitika töötust tõepoolest vähendab; neljandas jaos on üldine lühiülevaade poliitika rakendamisest ELis.

⁴ Vt „Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix“, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archives/37154>.

⁵ VT Nichols, A., Mitchell, J. ja Lindner, S., „Consequences of Long-Term Unemployment“, <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

⁶ Vt temaatiline teabeleht noorte tööhõive kohta.

⁷ Nõukogu 13. oktoobri 2016. aasta otsus (EL) 2016/1838.

⁸ 2016/C 67/01.

⁹ „Igaühel on õigus saada õigel ajal ja vajadustele vastavat abi, et suurendada tööhõivevõimalusi või väljavaateid töötamiseks füüsilisest isikust ettevõtjana. See hõlmab õigust saada abi töö otsimisel, koolituseks ja ümberõppeks. /.../ Töötutel on õigus saada personaalset, pidevat ja järjepidevat toetust. Pikaajalistel töötutel on õigus saada põhjalikku personaalset hindamist hiljemalt siis, kui töötuks jäämisest möödub 18 kuud.“

Eraldi temaatilises teabelehes on selgitatud avalike tööturuasutustega seotud küsimusi.

Siinne temaatiline teabeleht on tihedalt seotud temaatilise teabelehega töötushüvitiste kohta, sest paljudes liikmesriikides tuleb nende saamiseks täita teatud tingimused.

2. POLIITILISED PROBLEEMID: ÜLEVAADE ELI RIIKIDE TULEMUSTEST

Pikaajalise töötuse määr on üks peamisi näitajaid, mille alusel otsustada aktiivse tööturupoliitika (ja avalike tööturuasutuste tegevuse) piisavuse ja/või edukuse üle.

Pikaajalise töötuse määr oli ELis 2008. aastal 2,6 %, aga suurenes pärast seda tunduvalt – 5,1 %ni. 2016. aastaks oli see vähenenud 4 %ni (vt joonis 1). Suurenemine on olnud eriti märgatav Kreekas, Hispaanias, Horvaatias, Portugalis, Itaalias, Küproses ja Iirimaal, mistõttu olid liikmesriikidevahelised erinevused sel perioodil märkimisväärsed. Pärast kuueaastast tagasihoidlikku majanduskasvu ja vähest nõudlust töötajate järele on pikaajalisest töötusest (koos noorte töötusega) saanud majanduskriisi peamine pärand, millel on inimeste ja kogu ühiskonna jaoks väga negatiivsed sotsiaalsed ja majanduslikud tagajärjed. Pikaajalise töötusega kaasnevad suured probleemid: töötuna veedetud aja pikenedes halveneb seos tööturuga ning püsiva töökoha leidmise tõenäosus väheneb järsult ja suureneb oht muutuda mitteaktiivseks. Mida pikem on töötuna oldud aeg, seda rohkem tuge on inimesel tööturule naasmiseks vaja. Tööturul osalemise tõkkeid tuleb üha juurde ja sageli on vaja kaasata ka teisi tugiteenuseid.

Pikaajalise töötuse suurenemise peamine põhjus pärast kriisi on tööturu suutmatuse restruktureerimise tulemusena töötuks jäänutele uut tööd pakkuda. Seda kas ebapiisava tööjõuvajaduse ja/või pakutavate töökohtade ja oskuste sobimatuse suurenemise tõttu.

Kriisi mõju on raskendanud institutsionaalsed puudujäägid. Üks selline

nähtus on killustatus: suur osa ajutise lepinguga ja/või osalise koormusega töötajaid (nn paindlik varu) jäid oma tööst ilma, aga alalisel tööolijad, kelle vallandamisega kaasnevad suured kulud (nn kindel tuumik), jäid tööle edasi. Teine probleem on aktiivse tööturupoliitika ja eriti avalike tööturuasutuste teenuste ebapiisavus, mistõttu ei ole paljud riigid suutnud pikaleveninud majandussurutises töötuse tohutu suurenemisega toime tulla.

Pikaajaline töötus mõjutab teatud rühmi (noori¹⁰ ja väheste oskustega isikuid¹¹) teistest rohkem ning tabab eriti neid, kes töötavad väheneva tööjõunõudlusega töökohtadel või sektorites. Nagu juba mainitud, mõjutab pikaajaliste töötute arvu muutumist ning pikaajaliseks töötuks jäämist ja pikaajalise töötuse järel tööle naasmist suuresti ikkagi majanduse üldolukord, aga on ka riigispetsiifilisi mõjusid – mõni riik suudab suhteliselt paljud neist tööle tagasi suunata.

Ajavahemikul 2014–2015 vähenes pikaajaline töötus enamikus liikmesriikidest (joonis 2), aga suurenes seitsmes, kusjuures mõnes neist on see olnud suhteliselt madal (Austria, Soome ja Luksemburg).

Peale pikaajalise töötuse määra saab vaadata ka pikaajalise töötuse osakaalu kogutöötuses. See näitab esinemissagedust. ELi 28 liikmesriigis¹² suurenes pikaajalise töötuse esinemise sagedus¹³ 34,7 %-lt 2008. aasta neljandas kvartalis 48,3 %ni 2015. aasta neljandas kvartalis, mis näitab, et töö leidmise määr vähenes. See oli tingitud väikesest tööjõunõudlusest ja suuremast oskuste nõudlusele mittevastavusest, mis

¹⁰ 2016. aastal oli pikaajalisi töötuid 5,5%, noortest töötutest 29,5%.

¹¹ Väheste oskustega isikute kohta praegu standardeid andmeid pole, aga varasemad, 2015. aasta teise kvartali andmed näitavad 9,3%list pikaajalist töötust.

¹² Selles teabelehes esitatud andmed hõlmavad ELi 28 liikmesriiki, kui ei ole märgitud teisiti.

¹³ Pikaajalise töötuse esinemise sageduse arvutamiseks jagatakse üle 12 kuu töötute arv kõigi töötute arvuga.

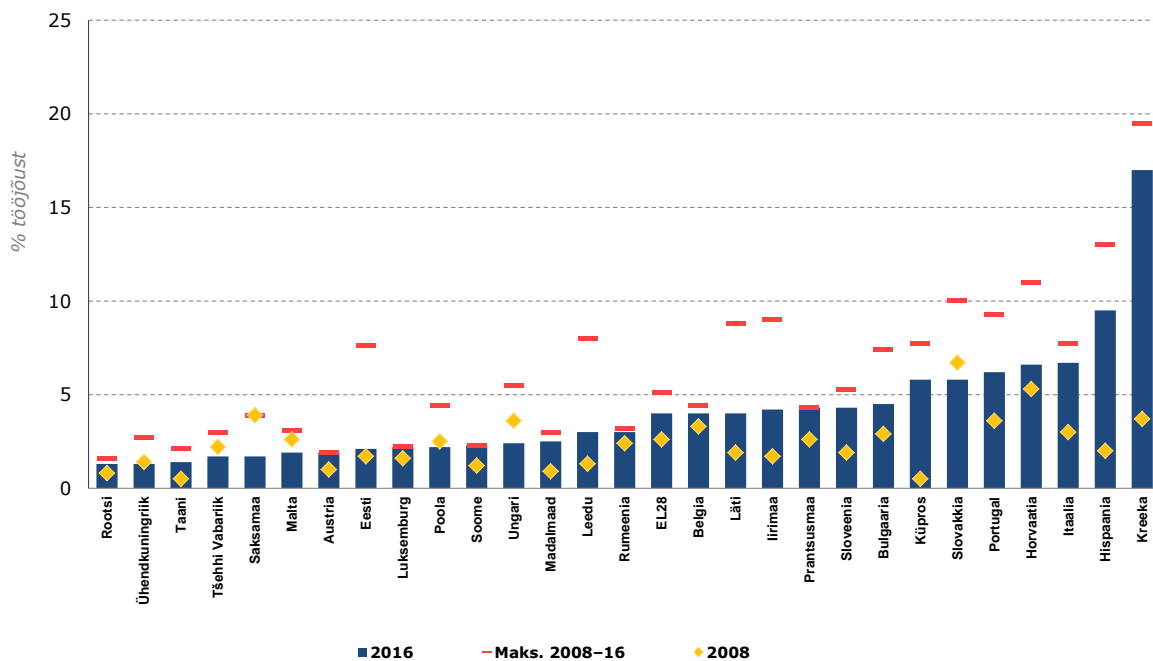
omakorda tuleneb majanduse restruktureerimisest ja oskuste halvenemisest, kui ollakse kauem töötud. Pikaajalise töötuse esinemise sagedus on liikmesriikides väga erinev: 2015. aasta neljanda kvartali andmete alusel oli see väiksem (alla 30 %) Taanis, Soomes, Rootsis ja Ühendkuningriigis ning suurim (üle 55 %) Bulgaarias, Iirimaa, Kreekas, Horvaatias, Itaalias, Portugalis ja Slovakkias.

Aktiivse tööturupoliitika meetmetes osalemine võib pikaajalist töötust vähendada, kuna hõlbustab tööle naasmist, ei mõjuta aga töötuks jäämise võimalust, mis on suuresti tsüklilise iseloomuga. Nagu jooniselt 3 näha, osaletakse väikseima pikaajalise töötusega riikides

(Rootsi, Austria, Luksemburg, Taani, Soome ja Saksamaa) aktiivse tööturupoliitika meetmetes kõige rohkem. Mitmes teises liikmesriigis ei näi aktiveerimistugi olevat töötuse määrale vastav.

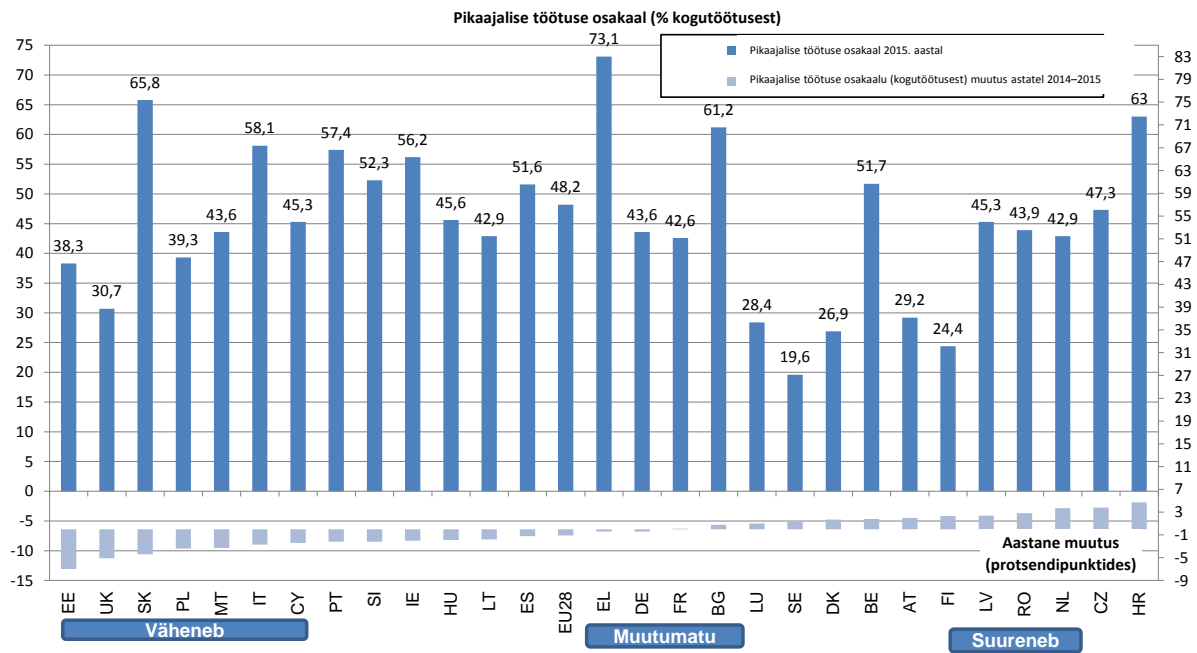
Suurema töötuse korral kasutatakse tavaliselt nii passiivse kui ka aktiivse tööturupoliitika meetmeid (vt joonis 4). Mõni suure töötusega liikmesriik kulutab suhteliselt väikese osa SKPst tööturuteenustele ja aktiivsele tööturupoliitikale. Sellised riigid on näiteks Bulgaaria, Slovakkia, Küpros, Horvaatia ja Kreeka. Samal ajal kulutatakse sellistes riikides suhteliselt palju passiivsele tööturupoliitikale (töötushüvitised), eriti Iirimaa ja Hispaanias, aga ka Portugalis ja Itaalias (seal küll veidi vähem).

Joonis 1. Pikaajaliste töötute osakaal ELi 28 liikmesriigi ja eraldi iga liikmesriigi töötajates aastatel 2008 ja 2016



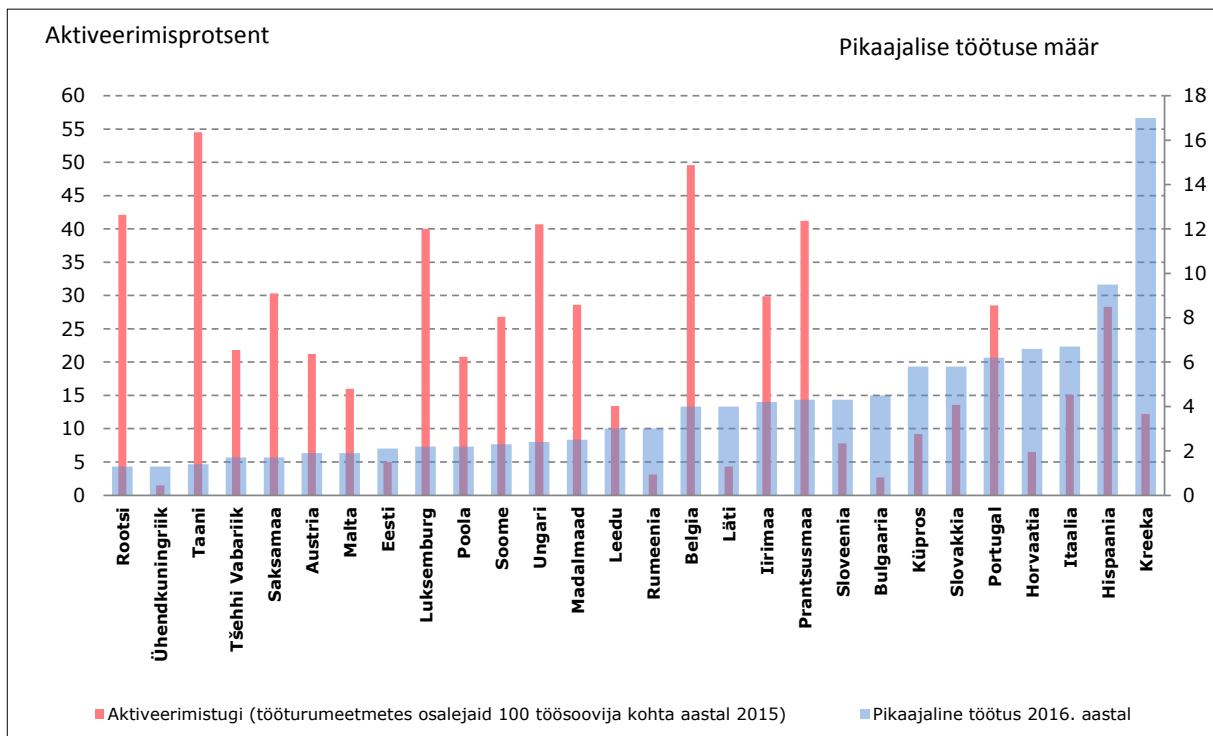
Allikas: Eurostat, töötõu-uuring.

Joonis 2. Pikaajaliste töötute osakaal kogutöötuses



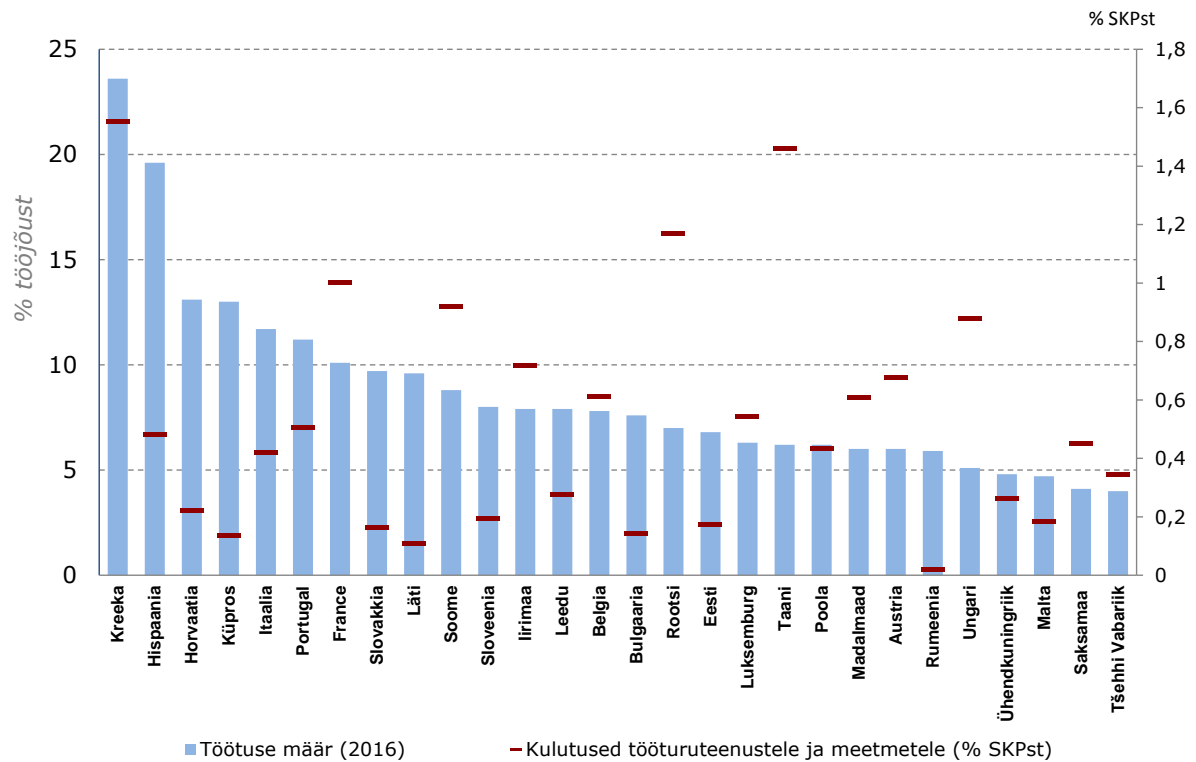
Allikas: Eurostat, tööjõu-uuring.

Joonis 3. Aktiveerimistugi (osalisi 100 töösoovija kohta aastal 2015) ja pikaajaline töötus liikmesriikides 2016. aastal



Allikas: Eurostat, tööturupoliitika andmebaas.

Joonis 4. Kulutused tööturuteenustele, aktiivsetele ja passiivsetele meetmetele (% SKPst, vasakul pool) ning töötus (paremal pool) liikmesriikides aastal 2016



Allikas: Eurostat, tööturupoliitika andmebaas.

Märkus. Tööturuteenused on tööturupoliitika andmebaasi kategooria 1, aktiivsed meetmed kategooriad 2–7 ja passiivsed meetmed kategooriad 8–9 (sissetuleku säilitamine ja toetused tööst ilmajäämise korral ning eelpensionile jäämine). Kreeka ja Ühendkuningriigi andmed tööturupoliitika andmebaasis on 2010. aasta kohta, Küprosel 2012. aasta ning Iirimaa ja Hispaania 2013. aasta kohta.

3. POLIITIKAVAHENDID POLIITILISTE PROBLEEMIDE LAHENDAMISEKS

Töötusel võib olla palju põhjusi, nagu tööjõunõudluse puudumine või oskuste ebapiisavus. Samuti võivad seda mõjutada institutsionaalsed tegurid, nagu töökaitsealased õigusaktid ja tööjõumaksud. Töökaitse kohta on eraldi temaatiline teabeleht. Mõne põhjuse saab kaotada aktiivse tööturupoliitikaga, aga kõigi töötute puhul ja igas olukorras see ei toimi. Aktiivse tööturupoliitika meetmete tulemuslikkus ja tõhusus olenevad väga palju nende ülesehitusest, hõlmavusest, suunatusest ja meetmete rakendamise viisist (kas seda teeb avalik tööturuasutus või keegi teine). Praeguseks on üsna palju tõendeid selle kohta, milline poliitika toimib kõige paremini ning kelle jaoks ja mis olukorras. Üldiselt siiski eeldatakse, et pikaajalise töötuse vältimiseks on otsustava tähtsusega varajane sekkumine. Ecorysi ja IZA uuringus on jõutud järeldusele, et „ei ole olemas üht universaalset kõigi töötute tööväljavaadete parandamise meetet”.¹⁴ Selles rõhutatakse hoopis, et kõigil aktiivse tööturupoliitika meetmetel on nii tugevaid kui ka nõrku külgi. Tegelikult tähendab see, et meetmed peavad olema iga töötaja jaoks isemoodi, mistõttu on vaja tulemuslikke profiilianalüüsi meetodeid. Selline individuaalne käsitlus hõlmab ka selle väljaselgitamist, kas inimene on lühiajaline töötute või võib jääda töötuks pikemaks ajaks.

Kuigi paljudel hindamisuuringutel on metodoloogilisi puudusi,¹⁵ saab olemasoleva erialakirjanduse alusel siiski teha teatud üldisemaid järeldusi, mis annaks liikmesriikidele suuniseid oma aktiivse tööturupoliitika kujundamiseks (vt kastike leheküljel 8)^{16, 17}

¹⁴ Ecorys/IZA, „Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures”, 2012.

¹⁵ Metodoloogilised probleemid on peamiselt seotud vastupidise stsenaariumi puudumisega, mistõttu tuleb see luua andmete alusel (nt sobitamise abil). Eksperimentidega seda probleemi ei ole, aga neid tehakse harva.

¹⁶ Üsna põhjalik aktiivse tööturupoliitika meetmete tulemuslikkuse analüüs on Euroopa

Töölevõtmisstiimulid turuettevõtetele ei ole üldiselt kuigi tulemuslikud (v.a väga väikse tööjõunõudluse korral), sest tühimõjuga seotud kulu¹⁸ on küllaltki suur. Peale selle on oht, et tööandjad asendavad toetuseta töötajad toetusega töötajatega või ootavad, kuni tööotsija pealt hakatakse tema töölevõtmise korral toetust maksma. Seega, kui selliseid stiimuleid kasutada, peaksid need olema väga sihipärased, väikesemahulised ja ajutised. Samuti peab siis kasutama stiimuleid, mis sunniksid tööandjaid toetatud töötajaid tööle jätma ka pärast toetuse maksmise lõppu, või muid aktiivse tööturupoliitika meetmeid, mis parandaksid toetusega töötajate tööalast konkurentsivõimet. Kõige vähem annab tavaliselt tulemusi otsene töökohtade loomine avalikus sektoris (sh avaliku sektori pakutava töö programmid).

Töö säilitamisele suunatud aktiivse tööturupoliitika meetmeid (nt lühema tööaja kavad) tuleks kasutada ainult lühikest aega ja suure majanduslanguse ajal. Kulutõhusamad ja soovitatavamad on sellised aktiivse tööturupoliitika meetmed, mis annavad stiimuleid inimestele, kes ei ole tööturul. Nii tugevneb nende seos tööturuga ja toetatakse nende soovi töötusest välja rabeleda. Sellised aktiivse tööturupoliitika meetmed on eriti tulemuslikud majanduskasvu taastumise ajal.

Üldiselt on aktiivse tööturupoliitika meetmete rakendamise ja tööturul avalduva mõju vahel mõningane ajanihe, kuigi see ei pruugi kõigi meetmete puhul nii olla. Mikroandmetel põhinevatest uuringutest nähtub, et kuigi aktiivse tööturupoliitika mõju töö leidmisele on algul üsna väike, siis nende pikemaajaline

Komisjoni 2006. aasta aruandes Euroopa tööhõive kohta (Employment in Europe Report). Kluge jt (2010; „The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes”, Labour Economics 17, lk 904–18) ja Kluge jt (2010; „Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis”, The Economic Journal 120, lk 452–77) pakuvad üldist (meta)analüüsi, milles käsitletakse paljusid uuringuid.

¹⁷ Põhjalikum ülevaade aktiivse tööturupoliitika meetmete tulemuslikkusest on esitatud 2. lisas.

¹⁸ Toetatud töökohad oleks loodud/säilinud muidu ka.

mõju on üldiselt palju suurem¹⁹.

¹⁹ „Effective Active Labour Market Policies“, Boone, J. ja van Ours, J. C., IZA aruteludokument nr 1335, 2004.

Aktiivne tööturupoliitika: meetodid ja sihtrühmad

Aktiivse tööturupoliitika edukus oleneb mitte ainult kulutuste suuruselt, vaid eelkõige meetmete ülesehitusest ja rakendamisest.

- **Nõustamine ja abi tööotsingutel.** Sellised meetmed on kasulikud eelkõige lühiajalistele töötutele, aga võivad olla väärtuslikud ka teiste jaoks, kui on osa töötule pakutavast personaalsest toest. Personaalne tugi hõlmab nõustamist koos paljude erinevate lisaabi võimalustega, nagu kutseõpe, abi tööotsingutel, motiveerimiskursused ja sotsiaalne tugi (vastavalt töötotsija vajadustele).
- **Toetused tööandjatele.** Sellised programmid on suhteliselt kulukad ja tavaliselt loodud kõige ebasoodsamas olukorras rühmade jaoks, kelle puhul teised meetmed ei ole tulemusi andnud. Selliste meetmetega võib olla võimalik parandada tööandjate suhtumist pikaajalistesse töötutesse, tuues need kaks kokku ja andes tööandjatele võimaluse oma võimalikke uusi töötajaid katsetada, makstes neile veidi väiksemat palka.
- **Otsese töölevõtmise või töökoha loomise programmid.** Sellised programmid on tavaliselt loodud pikema- ja pikaajastele töötutele, et vältida kahju, mis need tekitaksid lühiajalistele töötutele (kes oleksid sellises programmis osalemise asemel võib-olla leidnud n-ö päristöökoha). Sellised programmid on tulemuslikkuse ja kulutõhususe tagamiseks tavaliselt ka kauakestvad ja muutumatud.
- **Koolitusel** on tavaliselt kõige suurem kasulik pikaajane mõju, aga see on kallis. Väljaõpe töökohal, üldkoolitus ja kutseõpe on kõik sobivad, aga eri otstarbega. Uuringutest on näha, et üldkoolitus suurendab oskuste ja töökoha vahelist sobivust, eriti pärast esmakordset tööturule sisenemist, aga (serditud) kutseõppeprogrammid (kas töökohal või koos kooliga) on osutunud väga tulemuslikuks koolist tööellu astumisel.

Pikaajalise töötuse ohu vähendamiseks on vaja aktiveerimismeetmeid ja nende institutsionaalset keskkonda kohandada majanduse olukorraga. Vaja on hoolitseda selle eest, et kulutused aktiveerimismeetmetele oleksid tulemuslikud ka sellises majanduskliimas, kus töökohti luua on raske. Piiratud tööturul tuleb vaagida, milline on täpne tasakaal kõigepealt koolitusega alustamise ja kõigepealt tööga alustamise vahel.

Avalikel tööturuasutustel on töötute tööturule tagasi toomisel tähtis roll. Seda sellepärast, et need sobivad erinevat liiki töötutega tegelemiseks kõige paremini²⁰. Avaliku tööturuasutuse heaks toimimiseks on vaja

- piisavalt töötajaid, kes oleksid saanud sobiva väljaõppe teenuse parandamiseks olulistes valdkondades, nagu diskrimineerimine, inimväärset töökohad ja tundlike juhtumite käsitlemine;
- lõimitud teenuseid, mille osutamisega seoses suheldakse tulemuslikult teiste

riigiasutustega, eriti haridus-, tervishoiu-, eluaseme- ja muude sotsiaalasutustega;

- korralikku hindamis- ja järelevalvesüsteemi²¹.

Jälgimine ja hindamine on tulemuslikkuse hindamiseks ja suurendamiseks tööpoolest vajalikud. Aktiivset tööturupoliitikat tavaliselt ei jälgita ega hinnata. Vaja on luua hindamiskultuur ja sellele aitavad kaasa eri tegurid: poliitiline tahe ajada tõenduspõhine poliitikat (ja aruandekohustus), hindamisnõuded õigusaktides, ELi rahastusega seotud hindamisnõuded ning hindajate õpetamine ja koolitamine, et hindamine toimiks kogu poliitikatsükli vältel.

²⁰ Vt temaatiline teabeleht avalike tööturuasutuste kohta.

²¹ Euroopa vaesusevastane võrgustik (EAPN), „Fighting for a Social Europe Free of Poverty“, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

Aktiivse tööturupoliitika meede: töökohtade loomist soodustavad tööhõivestiimulid ja tugi

Töehõivestiimulid on tavaliselt ajutised sihipärased tingimuslikud maksed või maksualandused, mis muudavad tööjõu tööandjatele odavamaks ja suurendavad nii tööjõunõudlust. ELis on kulutatud aktiivse tööturupoliitika vahenditest umbes üks kuuendik töehõivestiimulitele. Rohkem on kulunud koolitusele ja tööturuteenustele.

Kui tööjõunõudlus on väike, võivad töehõivestiimulid olla atraktiivne vahend töehõive toetamiseks, parandades samal ajal ka teatud haavatavate elanikkonnarühmade tööalast konkurentsivõimet. Sellepärast ja arvestades ka paljude liikmesriikide kitsast eelarvepoliitilist manööverdamisruumi kutsuti nõukogu soovitusel noortegarantii kohta (2013) liikmesriike üles töötama välja läbimõeldud ja suunatud palga- ja töölevõtmistoetused ning nõukogu soovitusel pikaajaliste töötute kohta (2016) soovitati keskenduda rahaliste stiimulite kasutamisel sellistele programmidele, mis toetavad tööturule lõimumist (nt töölevõtmistoetus ja sotsiaalkindlustusmaksete vähendamine).

Kui töehõivestiimulid ei ole korralikult läbimõeldud, võivad need osutada riigi raha raiskamiseks, eriti siis, kui toetatavad töökohad oleks muidu ka loodud/säilinud (tühimõjuga seotud kulu), või kui tööandjad võtavad toetuste tõttu tööle või hoiavad tööle toetuse saamiseks sobivaid töötajaid ja teisi tööle ei võta või lõpetavad nendega lepingu (asendusmõju). Need võivad ka tootlikkust vähendada, kui soodustavad suurema jõudlusega töötajate asendamist vähemsuutlikega. Kui töökohti luuakse ainult toetuse maksmise ajaks, parandab see küll asjaomaste töötajate tööalast konkurentsivõimet, aga üldine kasu ühiskonnale on väike või isegi negatiivne.

Töehõivestiimulite kasu suurendavad järgmised tegurid:

- **keskendumine piiratud tööleidmisvõimalustega töötutele** (nt pikaajalised töötud, et vähendada tühimõjuga seotud kulu), aga ka rühmadele, kelle tööviljakus võib märgatavalt kasvada (nt töökogemuseta noored, kes pole teatud aja jooksul suutnud tööd leida);
- **hoolitsemine selle eest, et toetuse maksmise perioodil töötaja tööviljakus suureneb** (nt tulemusliku koolitamise ja juhendamise kaudu);
- **selliste tingimuste kehtestamine, mis suurendaksid tõenäosust, et töösuhe jääb kestma ka pärast toetuse lõppu** (nt kontrollimine, kas toetusesaaja töötab ettevõttes ka teatud aja möödudes toetuse maksmise lõppemisest ja/või kas ettevõtte töökohtade loomise puhul on tegu bruto- või netokasvuga);
- toetust saavate ettevõtete ja nende värbamistegevuse ning toetust saavate töötajate **regulaarne seiramine ja hindamine**.

Seotud kirjandus:

Brown, A. (2015), „Can hiring subsidies benefit the unemployed?“, tööjõuökonomika instituudi töömaailmateemaline veebikeskkond IZA World of Labor 2015; Euroopa Komisjon (2014), „Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe“, Euroopa töehõivepoliitika seirekeskus; HoPES (2013), „HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies“. Euroopa avalike tööturuasutuste juhtide võrgustiku vastus üleskutsetele midagi ette võtta, 3. juulil 2013 Berliinis toimunud noote töehõive konverentsil.

Eelarve konsolideerimise meetmeid arvestades on eelarvepoliitilist manööverdamisruumi vähe ja riikide eelarved pingelised. Sellepärast tuleb eelistada just majanduskasvu soodustavaid kulutusi. See hõlmab vajaduse korral avalike tööturuteenuste ja aktiivse tööturupoliitika hõlmavuse laiendamist, aga ka tulemuslikkuse suurendamist, eriti toetuse suunamise ja personaliseerimisega.

4. POLIITILISE OLUKORRA PÕHJALIK ÜLEVAADE

Eli kogemused näitavad, et aktiivse tööturupoliitika meetmed muutuvad üha mitmekesisemaks ja personaalsemaks. Samuti pööratakse rohkem tähelepanu töövalmiduse ja vastastikuste kohustuste nõuete täitmise tagamisele. See tähendab, et toetusesaajatelt oodatakse jälgitavaid tööotsinguid ja oma tööalase konkurentsivõime suurendamist, muidu toetust ei saa. Viimastel aastatel on liikmesriigid hakanud üha enam tähelepanu pöörama aktiivse tööturupoliitika tulemuslikule kooskõlastamisele toetustega ja poliitikaga, mille kohaselt peaks töötamine olema tasuv, et aktiveerimisstrateegiad oleksid põhimõtteühtsed.

Toe kohandamine personaalsetele vajadustele sobivaks nõuab sageli eri organisatsioonide pakutavate teenuste paremat kooskõlastamist. Selle vajaduse rahuldamiseks leppisid liikmesriigid nõukogu soovitusel kokku, et asutavad pikaajalistele töötutele ühe kontaktpunkti kõigi vajalike teenuste jaoks. Teenuste tulemuslikuks osutamiseks on määrava tähtsusega andmevahetus ja platvormide koostalitlusvõime. Mõni riik on sellise kontaktpunkti loomisega jõudnud juba kaugele, aga teised teevad eri organisatsioonide pakutavate teenuste kooskõlastamisel alles esimesi samme.

Aktiivse tööturupoliitika meetmete rakendamine on mõnes liikmesriigis endiselt probleemne. Avalikel tööturuasutustel on veel arenguruumi, et i) parandada oma tulemuslikkust ja tõhusust, et tööotsijad leiaksid tööd lihtsamalt; ning ii) teha seda võimalikult

väikeste kuludega. Paljudes liikmesriikides võiksid avalikud tööturuasutused pakkuda veelgi personaalsemaid ja sihipärasemaid teenuseid. Neid probleeme on viimastel aastatel käsitletud (küll erineval määral) mitmele liikmesriigile esitatud riigipõhistes soovitusel Euroopa poolaasta majandusseire raames.

Näiteks muudetakse paljudes riikides pikaajalistele töötutele mõeldud tuge nõukogu soovitusel kohaselt personaalsemaks. Soovitusel kutsuti üles sõlmima tööturule lõimimise lepinguid, millega seotud tugi on personaalne ning kus on selgelt kirjas nii töötute kui ka tugiorganite õigused ja kohustused. Mõnes riigis on pikaajalistele töötutele mõeldud teenused sisse ostetud ja mõnes on hakatud pikaajalistele töötutele rohkem koolitusi pakkuma.

Bulgaarias on võetud meetmed, et parandada aktiivse tööturupoliitika suunatust ning ebasoodsas olukorras rühmadele pakutavate tööhõive- ja sotsiaalteenuste lõimitust. Pikaajaliste töötute töölevõtmist püütakse parandada tööhõive edendamise seaduse artikli 55 punkti c alusel ning rakendades riigi rahastatud programmi, mis hõlmab pikaajaliste töötute koolitamist ja tööhõivet. Tegeletakse kuni 2900 pikaajalise töötuga, kulutades selleks 4,6 miljonit eurot.

Taanis on võetud kasutusele töötoetuse maksmise programm, et suurendada pikaajaliste töötute soovi tööle minna. Töö leidnud pikaajalised töötud võivad saada maksuvaba toetust, mis on kuni 10 % nende teisest tulust ja kuni 2500 Taani krooni (336 eurot) kuus. Sellist toetust võib maksta kuni 18 kuud, mis teeb kuni 45 000 Taani krooni (6053 eurot) inimese kohta. See on ajutine algatus, mis peaks kestma kaks aastat (1.4.2017–1.4.2019).

Eestis sisaldab tööturuprogramm aastateks 2017–2020 makset Töötukassale, et pakkuda aktiivseid tööturumeetmeid, mis tõkestaks töötute jäämist. Need hõlmavad formaalhariduse omandamise edendamist, koolituskupongide väljaandmist ja tööandjate koolituskulude hüvitamist.

Meetmed on suunatud tööturul olijatele. Peamised sihtrühmad on inimesed, kellel puudub kutsekvalifikatsioon, kelle haridus ja oskused on aegunud, kes on vanemad kui 50 või kellel on tervise pärast uut tööd vaja.

Prantsusmaal on koostatud kava rahastada 500 000 töötaja lisakoolitust. Selle alusel on heade tööhõive ja majanduskasvu väljavaadetega sektorites toimunud juba peaaegu 1,1 miljonit koolitust. Umbes 28 % koolitustest on korraldatud väheste oskustega inimestele, 29 % noortele ja 20 % pikaajalistele töötajatele. Kava viivad ellu piirkonnanõukogud, mis on Prantsusmaal omavalitsuse staatuses ja kelle vastutusallas on kutseharidus, mille kohta on piirkond ja riik sõlminud lepingu. Lepingu kohaselt otsustavad piirkonnad, millist koolitust pakkuda, ja seda pakuvad töötajatele avalikud tööturuasutused.

Kava on pikendatud 2017. aasta esimese pooleni.

Portugal on algatanud meetme, mis aitab töötutel saada püsiva töökohta. Keskendatakse haavatavatele elanikkonnarühmadele, nagu noored, pikaajalised töötud ja vanemaealised töötajad. Meetme kohaselt makstakse tähtajalise lepingu puhul toetust ainult **erandjuhul** (nt väga haavatavate elanikkonnarühmade puhul, nagu seda on põgenikud või endised vangid). Samuti soodustatakse meetmega tööandjaid muutma tähtajalised töölepingud tähtajatuteks. Portugali 2017. aasta riiklikus reformikavas on sihiks luua 15 000 töökohta. Meetmega on toetatud juba enam kui 10 000 töökohta.

Kuupäev: 11.11.2017

LISA. STATISTILISED NÄITAJAD

Tabel 1. Pikaajaline töötus ELis, euroalal ja liikmesriikides eraldi aastatel 2014 ja 2015, soo alusel

Sugu:	Naised		Mehed	
Aeg:	2015	2016	2015	2016
EL-28	4,5	4,0	4,5	3,9
Euroala 19 riiki	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Allikas: Eurostat.

Tabel 2. Pikaajaline töötus (12 kuud või kauem) kogutöötusest, soo alusel (%)

Sugu:	Naised		Mehed	
Aeg:	2015	2016	2015	2016
EL-28	47,6	46,2	48,6	46,7
Euroala 19 riiki	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Allikas: Eurostat.