

Kokkuvõte

Eesti tööturul on läinud viimastel aastatel suhteliselt hästi, mis seab Eesti Euroopa Liidu (EL) riikide seas nii tööhõive kui tööjõus osalemise määra poolest esimeste hulka. Aastal 2019 tõusis 15-64-aastaste tööhõive määr 75,2%-ni, mis on palju kõrgem EL-i keskmisest 68,4%-st, ning ületab varasemat kõrgeimat tööhõivemäära enne ülemaailmset finantskriisi.

Hoolimata sellest tähelepanuväärsest tulemusest, seisab riik silmitsi mitmete struktuursete väljakutsetega, nagu tööjõu vähenemine, olulised piirkondlikud erinevused ja madal tööhõivemäär haavatavate elanikkonna rühmade seas. Umbes veerand Eesti 15-64-aastastest olid 2018. aastal tööturuga nõrgalt seotud, s.t. nad olid valmis töötamiseks, kuid ei töötanud üldse või töötasid madalapalgalistel, ajutistel või lühiajalistel töökohtadel. COVID-19 puhangu majanduslikud tagajärjed on neist väljakutsetest mõnda veelgi süvendanud, vähemalt ajutiselt. Töötuse määr tõusis 2020. aasta kolmandas kvartalis 7,8%-ni, kasvades 2019. aasta kolmanda kvartaliga võrrelduna 3,8 protsendipunkti võrra, seejuures kasvas töötus enam noorte ja madala kvalifikatsiooniga töötajate seas.

Selles kontekstis on **hästitoimivate ja tõhusate aktiivsete tööturuteenuste¹ tagamine olulisel kohal püsivalt heade tulemuste saavutamiseks tööturul** COVID-kriisist taastumisel ja ka edaspidi. Käesolev raport keskendub Eesti aktiivsete tööturuteenuste institutsionaalsele ja regulatiivsele ülesehitusele ning tööturuga nõrgalt seotud inimesteni jõudmise ja toetamise strateegiatele. Raporti eesmärk on anda hinnang aktiivsete tööturuteenuste süsteemile, tuvastada väljakutsed ja anda soovitusi. Raport põhineb oluliste huvipoolte konsultatsioonidel, aktiivse tööturupoliitika põhimõtete institutsionaalse ja regulatiivse korralduse analüüsil ning mitmetel teiste riikide asjakohastel näidetel ja heal praktilisel. Oluline osa analüüsist tugineb Eesti registriandmete analüüsil, mille tarbeks kasutati andmeid kokku 21 erinevast registrist. See ainulaadne andmestik, mis koostati spetsiifiliselt käesoleva analüüsi jaoks, sisaldab ulatuslikku teavet Eesti elanike tööhõive, sissetulekute, tervise ja sotsiaalmajandusliku tausta kohta, aga ka Eesti Töötukassasse pöördumiste ja aktiivsetes tööturuteenustes osalemise kohta. See andmestik annab hea ülevaate inimeste seotusest tööturuga ja nende tööturutakistustest. Mis peamine, andmestik võimaldab kõrvutada inimeste tööturutakistusi ja neile pakutud aktiivse tööturuteenuseid.

Aastate jooksul on **Eesti hoogustanud aktiivsete tööturuteenuste kasutamist ja parandanud teenuste sihitamist**. Aastal 2018 moodustasid Eesti kulutused aktiivsetele tööturuteenustele 0,47% SKP-st, ehk kulutused olid sarnasel tasemel OECD keskmisele ja natuke alla EL-i keskmist (0,51%). Samal ajal olid kulutused passiivsetele tööturumeetmetele (eeskätt töötushüvitistele) jätkuvalt madalamad OECD ja EL-i keskmistest. See tähendab, et Eesti on üks vähestest OECD liikmesriikidest, mis kulutab aktiivsele tööturupoliitikale rohkem kui passiivsele tööturupoliitikale. Lisaks on riikliku tööturuasutuse (Eesti Töötukassa) pakutavate aktiivsete tööturuteenuste mitmekesisus oluliselt suurenenud, et vastata

¹ Aktiivne tööturupoliitika (*active labour market policies*) hõlmab endas tööturuteenuseid ja –meetmeid (OECD/EU metoodika järgi tööturupoliitika kategooriad 1 kuni 7, näiteks nõustamine, koostöö, palgatoetus ja ettevõtluse alustamise toetus töötutele), kuid mitte töötushüvitisi nagu töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus (OECD/EU metoodika järgi tööturupoliitika kategooriad 8 kuni 9). Käesolevas kokkuvõttes on aktiivse tööturupoliitika teenustele ja meetmetele viidatud lühidalt kui „aktiivsed tööturuteenused“.

töötajate individuaalsele vajadustele. Aktiivsete tööturuteenuste koosseis on hästi kooskõlas rahvusvaheliste uuringute tulemustega selle kohta, millist tüüpi teenuseid on kõige tõhusamad ja mõjusamad, tuginedes suhteliselt suures osas nõustamisele ja koolitustele ning mitte vahendades avaliku töö skeeme. Töötukassa nõustajad lähtuvad teenuste pakkumisel klientide individuaalsetest vajadustest, mis tuvastatakse hästi sisse töötatud töökeskse nõustamise ja kvantitatiivse profileerimise vahendite abil. Aktiivsete tööturuteenuste pakkumist ja mõju jälgitakse ja hinnatakse järjepidevalt.

Kuigi Eesti Töötukassa on hakanud pakutavatest võimalustest aktiivsemalt teavitama ja üritab jõuda abivajavate rühmadeni, siis **paljud tööturuga nõrgalt seotud inimesed ei jõua jätkuvalt Eesti Töötukassasse**. See probleem tõuseb esile eriti madala kvalifikatsiooniga inimeste ja selliste inimeste seas, kellel ei pruugi isegi esineda pikaajalisi terviseprobleeme, mis töötamist takistaksid, kuid kelle puhul esinevad muud märkimisväärsed takistused sotsiaalseks integreerumiseks. Samas nendest, kes jõuavad Eesti Töötukassasse, suunatakse enamik kliente (79% kolmeaastase perioodi jooksul) sobivale teenusele, mis aitab just konkreetse tööturutakistuse puhul, s.t. spetsiifilisemale teenusele kui tavapärane tööalane nõustamine ja töövahendus, mida pakutakse kõigile klientidele. Ehkki olemasolevad teenused sobivad üldiselt hästi nende tööturutakistuste adresseerimiseks, mis tööturuga nõrgalt seotud inimeste puhul esinevad, võib mõningane koolitusteenuste ja palgatoetuse ümberkujundamine aidata neid teenuseid veelgi tõhusamaks muuta. Koolitusvõimaluste laiendamine on muutunud eriti oluliseks COVID-19 mõjude taustal, et toetada tööjõu ümbersuunamist teistesse ametitesse, sektoritesse ja piirkondadesse ning tagada seeläbi vastavus uutele tekkivatele vajadustele. Koolitusprogrammid võivad olla eriti suure positiivse mõjuga majanduslanguste ajal, ning suunates neid haavatavatele rühmadele, toetavad majanduse taastumist ja minimeerivad „lukustusefekti“ teenustesse.

Aktiivsete tööturuteenuste pakkumise institutsionaalne ja regulatiivne raamistik on paindlik, võimaldades teenuseid kiiresti kohandada vastavalt tööturu muutuvatele vajadustele. Siiski muudab erinevate aktiivsete tööturuteenuste puudutavate õigusaktide koosseisusteimine ja kattuvus süsteemi tarbetult keeruliseks. Nii tööturuteenuste ja -toetuste seadus kui tööhoiveprogramm sisaldavad üksikasjalikku regulatsiooni, milles on käsitletud sarnaseid tööturuteenuseid, nende erinevaid tingimusi ja teenuste muutmise protsesse. Regulatsiooni keerukus võib potentsiaalselt põhjustada administratiivset ebaefektiivsust. Lisaks on õiguslik raamistik sotsiaalministeeriumi ja Eesti Töötukassa vastutuse määramisel mõneti ebamäärane, kuna neil on jagatud vastutus tööturuteenuste kavandamisel ja rakendamisel. See võib negatiivselt mõjutada kahe institutsiooni omavahelist koostööd.

Üldiselt reageerib Eesti aktiivsete tööturuteenuste süsteem hästi tööturu vajadustele ja nende muutumisele ning lubab saavutada häid tulemusi tööturul. Siiski võiksid **järgnevad poliitikasoovitused aidata kaasa järelejäänud probleemide lahendamisele ja Eesti aktiivse tööturuteenuste süsteemi jätkuvalle täiustamisele:**

- **Teenustele kaasamise ja teavitamise (outreach) strateegiate parandamine** eelkõige nende inimeste suunal, kel on madal kvalifikatsioon ja ühiskonda integreerumise takistused (nt pikka aega tööturult eemal olnud inimesed). Madalate oskustega inimesteni jõudmiseks oskuste arendamise ja õppimise võimaluste tutvustamine koostöös koolitusasutuste ja karjäärinõustajate võrgustikuga, tuginedes süstemaatiliselt oskuste arendamise koordineerimissüsteemi OSKA tulemustele. Omavalitsustega koostöö järjepidev arendamine ja võimalik noortegarantii tugisüsteemi laiendamine, et jõuda laiemalt heitunud töötajateni.
- **Madala kvalifikatsiooniga töötajate juurdepääsu suurendamine koolitusteenustele.** Täiendavate õppekohtade pakkumine ja nõustajatele antud tööjuhiste süsteemne rakendamine, et tuvastada koolitusvajadused ning veenda madala kvalifikatsiooniga ja tööturuga nõrgalt seotud töötajaid koolitusel osalema. Laiendada „esimast koolitust“ (*train-first*) lähenemist koolitust vajavate gruppide puhul, eriti COVID-19 viiruse puhangust põhjustatud tööturuprobleemide lahendamisel. Koolitusprogrammide kohandamine nii, et need vastaksid paremini madala kvalifikatsiooniga töötajate vajadustele, minimeeriksid heidutavaid aspekte ja ennetaksid koolituselt väljalangemist.

- **Palgatoetuste ümberkujundamine.** Kõige olulisem, mida Eesti peaks kaaluma, on see, et palgatoetuse sihtrühm oleks piiratud kõige ebasoodsamas olukorras olevate inimestega või oleks palgatoetuse määr (ehk tööandjale töötaja palga hüvitamise määr) kohandatud vastavalt töötukassa nõustaja otsusele (nt kaaluda võiks, et nõustajad võiksid hinnangutes tugineda kvantitatiivse profileerimise vahendile, mida kasutatakse Eesti Töötukassas selleks, et hinnata klientide tööle saamise tõenäosust). Lisaks peaksid eriti heitunud töötute juhtumitega tegelevad juhtumikorraldajad tegema rohkem jõupingutusi selleks, et neid kliente tööandjatele tutvustada (võimalusel koos tööandjate nõustajatega) ja reklaamima tööandjatele palgatoetust kui vahendit hüvitada esimeste kuude potentsiaalselt madalam tootlikkus.
- **Tervishoiu- ja sotsiaalteenuseid osutavate institutsioonide suutlikkuse arendamine** selleks, et tulla toime hoolduskohustuse ja muude takistustega, mis piiravad palgatööga tegelemist või pikemaid töötunde. Süsteemi kõige kriitilisema tähtsusega lülks on omavalitsused, millel on kõige suurem potentsiaal mõista inimeste individuaalseid vajadusi ja neile reageerida. Seda eriti väiksemates kogukondades. Kuid kohalike omavalitsuste suutlikkust tuleb tugevdada. Eesti Töötukassa ja töötukassa nõustajate ülesanne peaks olema aidata tööturuga nõrgalt seotud inimestel ületada nende tööturutakistused läbi kontakti loomise teiste asutustega, et üheskoos lahendused leida.
- **Aktiivse tööturuteenuste õigusraamistiku keerukust tuleks vähendada, piiramata selle paindlikkust.** Tööturuteenuste ja -toetuste seadus võiks piirduda sätetega, millega kirjeldatakse aktiivse tööturupoliitika põhilisi aspekte, näiteks üldine kirjeldus teenuste eesmärgi ja sihtrühmade kohta. Üksikasjad võiks aga olla sätestatud paindlikuma regulatsiooniga sarnaselt olemasolevale tööhõiveprogrammile. Teenuste disaini üksikasjad peaksid olema otsustatud aktiivseid tööturuteenuseid ellu viivas organisatsioonis, s.t. Eesti Töötukassas (nt sellised küsimused nagu, kas pakkuda konkreetset teenust töötukassa enda poolt või see väljastpoolt tellida, teenuste osutamise kanalid, nõustamise sagedused jne). Lisaks tuleks ESF-i programmidega reguleeritud aktiivsed tööturuteenuseid integreerida tööturuteenuste ja -toetuste seadusesse ning tööhõiveprogrammi, kui käesolev programmiperiood on lõppenud ning teenused on osutunud tõhusaks ja mõjusaks. Samuti tuleks süsteemi peamiste osapoolte vahel saavutada kokkulepe uue õigusraamistiku loomise põhimõtetes, vastutuse jagamises peamiste institutsioonide vahel ja koostöömehhanismide osas.
- **Suurem tööhõivepoliitika kooskõlastatus sotsiaal-, tervise- ja hariduspoliitikaga.** Ministeeriumide vaheliste tööühikute koordineeritud kasutamine ühiste strateegiliste väljakutsete süsteemsemaks ja tõhusamaks lahendamiseks. Kaaluda tuleb muudatuste tegemist Eesti Töötukassa nõukogu koosseisus, et hõlmatud oleks asjakohasem ja mitmekesisem ring huvipooli. Samas tuleb hoida sotsiaalpartnerite tasakaalu ja soovitatavalt säilitada liikmete koguarv nõukogus praeguse taseme lähedal. Vajadusel tuleb kaasata Eesti Töötukassa nõukogu koosolekutele vaatlejatena peamised haridus-, sotsiaal- ja tervishoiupoliitika esindajad. Eesti Töötukassa juurde võiks moodustada (mitteametliku) nõuandva kogu, mis enne Eesti Töötukassa nõukogu koosolekuid arutab laiemas ringis huvipooltega süstemaatiliselt läbi strateegilised ja tööturuteenuste pakkumise elluviimise küsimused. Nõuandev kogu võiks kohtuda vastavalt vajadusele, kaasates poliitikakujundajate kõrval ka teadlasi ja praktikuid.



From:

Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/31f72c5b-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), "Kokkuvõte", in *Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/252f237e-et>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.