

AKTIIVNE TÖÖPOLIITIKA JA SELLE HINDAMINE EESTIS¹

Kristjan-Olari Leping
Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Kõrge tööpuudus on viimaste aastakümnete jooksul olnud enamikus Euroopa Liidu riikides teravaks majanduslikuks ja sotsiaalseks probleemiks. Tööpuudust iseloomustab üha enam selle pikaajalisus, mis viitab tööpuuduse struktuursele iseloomule. Kuni 1970ndate aastate majanduskriisini üritati tööpuudusega võidelda peamiselt riigipoolse nõudluse stimuleerimisega, mis viis aga kõrgete inflatsioonitasemeteni. Pärast seda on tööpuuduse vastase abinõuna hakatud üha enam rakendama aktiivset tööpoliitikat. Paljud riigid on võtnud eesmärgiks suurendada aktiivsele tööpoliitikale tehtavaid kulutusi passiivse tööpoliitika arvelt. Seoses aktiivse tööpoliitika rakendamise ulatuse kasvuga on suurenenud ka vajadus aktiivse tööpoliitika tulemusi uurida. Kõige rohkem on aktiivse tööpoliitika mõjude hindamisega tegeletud USA-s, kuigi aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamine on seal väiksema ulatusega kui Euroopa Liidu riikides.

Kui enne taasiseseisvumist tööpuudus Eestis praktiliselt puudus ja 1991.a. keskmiselt oli tööpuudus vaid 1,5%, siis 2000.a. I kvartaliks oli tööpuudus kasvanud 14,6%-ni. Alles viimaste aastate jooksul on hakanud tööpuudus Eestis mõnevõrra vähenema. Tööpuudus Eestis on omandanud pikaajalise ilme, 2002.a. oli 53% töötutest olnud ilma tööta rohkem kui ühe aasta. (Rõöm *et al* 2003:27) Samuti iseloomustavad Eesti tööpuudust suured regionaalsed ja sektoraalsed erinevused. Nimetatud asjaolud iseloomustavad Eesti tööpuuduse struktuurse iseloomu, mistõttu on aktiivse tööpoliitika rakendamine Eestis vajalik. Aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamine Eestis algas 1993.a. Võrreldes Euroopa Liidu riikidega on Eestis aktiivsele tööpoliitikale tehtavad kulutused ja aktiivsete meetmetega hõlmatud töötute osakaal väikesed. 2002.a. kulutati aktiivsele tööpoliitikale 0,08% SKP-st ning aktiivsetes meetmetes osales vaid 22,9% registreeritud töötutest.

Käesoleva artikli eesmärgiks on anda ülevaade aktiivse tööpoliitika eesmärkidest ja meetmetest Eestis, uurida aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamise ulatust ja kulusid ning kajastada aktiivse tööpoliitika efektiivsuse uuringute tulemusi.

Aktiivse tööpoliitika eesmärgid ja meetmed Eestis

Eesti tööpoliitika eesmärgid on sõnastatud Sotsiaalministeeriumi poolt koostatud Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskavades, mille kohaselt on analoogiliselt Euroopa Liidu tööhõivestrateegiale tööpoliitika põhieesmärkideks (Sotsiaalministeerium 2001, 2002):

1. inimeste tööga hõivatuse suurendamine;

¹ Artikkel on valminud ETF grandil nr. 5369 toetusel.

2. ettevõtluse arendamine ja uute töökohtade loomine;
3. ettevõtete ja nende töötajate kohanemise toetamine;
4. meestele ja naistele võrdseid võimalusi tagava poliitika tugevdamine.

Tööpoliitika jaguneb aktiivseks ja passiivseks tööpoliitikaks. Aktiivne tööpoliitika on tööturu reguleerimine eemärgiga tööpuuduse tekkepõhjusti ennetada. Aktiivne tööpoliitika kasutab tööturu tasakaalustamiseks mitmesuguseid majanduspoliitilisi meetmeid. Passiivne tööpoliitika tegeleb tööpuuduse tagajärgede leevendamise, mis seisneb peamiselt mitmesuguste sotsiaalsete garantiide pakkumises töötutele.

Aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamine Eestis on määratud Tööturuteenus seadusega, mille kohaselt on Eestis rakendatavad tööturuteenused:

- teavitamine tööturu olukorrast ja tööturukoolituse võimalustest;
- töövahendus;
- tööturukoolitus;
- kutsenõustamine;
- tööturutoetus ettevõtluse alustamiseks;
- tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötute töölerrakendamiseks;
- hädaabitöö.

Eestis rakendatavatest aktiivse tööpoliitika meetmetest on kõige suurema tähtsusega tööturukoolitus, millega on viimastel aastatel olnud hõlmatud üle 10 000 inimese aastas (tabel 1). Keskmine tööturukoolituse kestus oli 2000.a. 36,8 päeva (Leetmaa *et al* 2003: 46) Kuni 2000.a. oli tähtsusest teiseks meetmeks hädaabitööd, kuid alates 2001.a. nende korraldamist enam riiklikult ei finantseerita ja seetõttu on antud meetmes osalejate arv järsult vähenenud. Tööturutoetus töötutele ja tööturutoetus tööandjale on suhteliselt väikse osalejate arvuga meetmed. Võrrelduna 1995.a. on aktiivsetes meetmetes osalejate arv vähenenud rohkem kui 5000 inimese võrra. Kui 1995. a. osales aktiivsetes meetmetes 46,2% registreeritud töötutest, siis 2002. a. on see näitaja langenud 22,9%-ni. Aktiivse tööpoliitika meetmetes osalejate arvu langus on põhjustatud peamiselt hädaabitööde vähenemisest. Aktiivses meetmes osalenud töötute osakaalu vähenemine on aga suuresti tingitud töötute arvu suurenemisest.

Tabel 1
Aktiivse tööpoliitika (ATP) meetmetes osalenute arv 1995.-2002.a.

Meede	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tööturukoolitus	9809	9454	8241	7956	7095	8156	10233	10021
Tööturutoetus töötutele	459	456	434	380	433	441	425	374
Tööturutoetus tööandjale	121	249	216	136	265	189	332	215
Hädaabitööd	5741	4089	4661	3771	3667	3954	125	453
ATP kokku	16130	14228	13522	12243	11366	12929	11134	10806
Registreeritud töötuid	34898	37909	34061	31927	43984	46284	54131	48235

Allikas: Tööturumet; autori koostatud

Aktiivsele tööpoliitikale tehtavad rahalised kulutused on aasta-aastalt kasvanud, samas on kulutuste osakaal SKP-st mõnevõrra vähenenud. Kui 1995. a. kulutati aktiivsetele meetmetele 0,1% SKP-st, siis 2002.a. kulutati 0,08% SKP-st. Selline areng on Euroopa kontekstis üsna ebatüüpiline, kuna enamikus Euroopa Liidu maades on viimase kümnendi jooksul aktiivse tööpoliitika kulude osakaal SKP-s suurenenud. (Eesti Inimarengu aruanne 2002:28-29)

Aktiivse tööpoliitika meetmetest on kõige suuremate kuludega tööturukoolitus ja sellega kaasnev õppestipendium (tabel 2). Töötutele makstava tööturutoetuse kulud on aastate lõikes olnud suhteliselt stabiilsed, samas on tööandjale makstava tööturutoetuse kulud oluliselt kasvanud. Passiivse tööpoliitika meetmete kulud (töötü abiraha) on kasvanud kiiremini kui aktiivsete meetmete kulud. Kui 1995. a. olid aktiivsete ja passiivsete meetmete kulud ligikaudu võrdsed, siis 1999.-2001.a. ületasid passiivsete meetmete kulud aktiivsete meetmete kulusid rohkem kui 2 korda. Üldise tööpuuduse vähenemise tõttu on 2002.a. passiivsete meetmete kulud vähenenud.

Tabel 2

Tööpoliitika kulud Eestis 1995.-2002.a.
(miljonites Eesti kroonides)

Programm	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Töötü abiraha	27,4	39,3	50,1	57,1	120,3	119,8	132,7	104,1
Aktiivsed meetmed	27,3	34,8	40,3	38,5	47,4	48,0	57,0	61,9
Tööturukoolitus	17,5	23,1	27,8	27,8	32,0	32,2	42,3	47,5
Õppestipendium	4,7	5,0	5,3	4,1	6,0	6,1	7,3	7,1
Hädaabitööd	1,1	2,2	2,3	1,9	3,3	3,2	-	-
Tööturutoetus töötule	3,6	3,7	3,9	3,7	4,2	4,3	4,2	4,2
Tööturutoetus tööandjale	0,3	0,8	1,0	1,1	1,8	2,1	3,2	3,1
Halduskulud	12,8	13,6	15,3	18,9	14,9	17,9	21,0	26,0
Kokku tööpoliitika	67,5	87,7	105,8	114,6	182,6	185,7	210,6	192,0

Allikas: Tööturuamet; autori koostatud

Aktiivse tööpoliitika meetmete efektiivsus Eestis

Aktiivse tööpoliitika mõju hindamisel saab eristada kahte tasandit: mikro- ja makrotasandit. Kui makrotasandil lähtutakse aktiivse tööpoliitika meetmete mõjust konkreetsele indiviidile, siis makrotasandi lähenemise korral vaadeldakse antud meetmete üldist mõju tööturule ja ka teistele turgudele. Praktikas on soovitatav alustada mikroanalüüsiga ning juhul kui see annab positiivseid tulemusi, analüüsida ka makroefekte ning lõpuks hinnata poliitika tulusid ja kulusid rahalises väljenduses kulu-tulu analüüsiga (Hujer *et al.* 2002: 3). Kuna Eestis on aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamise ulatus väike, siis on makromõjude analüüsi tegemise

vajalikkus küsitav. Seetõttu ongi Eesti puhul senini piiratud vaid mikrotasandi analüüsi ja sellele tugineva kulu-tulu analüüsiga.

Esimeseks Eesti aktiivse tööpoliitika efektiivsust hindavaks uurimuseks on Reelika Leetmaa, Andres Võrgu, Kaja Sõstra ja Raul Eametsa poolt Poliitikauuringute Keskuses Praxis avaldatud "Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis". Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse hindamiseks kasutatakse nimetatud uurimuses statistilist sobitamist osalustöenäosuse alusel, mille uuritakse aktiivse tööpoliitika meetmes osalemise mõju töötamise töenäosusele ja palgale, meetmetes osalejate endi hinnanguid programmist saadava kasu kohta ning kulu-tulu analüüsi. Uuringus keskendutakse peamiselt tööturukoolituse kui kõige ulatuslikuma aktiivse tööpoliitika meetme mõju hindamisele. Selle tulemusena saadakse, et tööturukoolituses osalemine suurendab töötamise töenäosust pärast koolituse lõppu 7 kuni 15 protsendipunkti võrra, programmides osalejad leiavad, et koolituses osalemine suurendas nende väljavaateid tööd leida ning kulu-tulu analüüsi tulemused näitavad, et tööturukoolituse rakendamine on kasulik nii koolituse osalenute kui ka kogu ühiskonna seisukohast lähtudes, tööturukoolitusest saadud tulud on ligi kolm korda suuremad kui koolituse kulud. Aktiivse tööpoliitika meetmetes osalemise mõju inimeste palgale kinnitust ei leidnud. (Leetmaa *et al* 2003: 66-68)

Põhjalikumaks ja teoreetiliselt sügavamaks aktiivse tööpoliitika efektiivsuse alaseks uuringuks on autori magistritöö "Aktiivse tööpoliitika efektiivsuse hindamine Eesti näitel", mida võib pidada ka eelmise uurimuse edasiarenduseks. Antud töös kasutatakse aktiivse tööpoliitika efektiivsuse kriteeriumina erinevust meetmes osalenud ja mitteosalenud inimeste tööturuseisundites 20 kuu jooksul pärast meetme lõppu. Analüüsis kasutatakse Poliitikauuringute Keskuse Praxise andmestikku ning uuritakse kolme erineva aktiivse tööpoliitika meetme (tööturukoolitus, tööturu toetus töötule ettevõtluse alustamiseks ja tööturutoetus tööandjale) efektiivsust. Hindamismeetoditena kasutatakse erinevaid statistilise sobitamise liike (sobitamine osalustöenäosuse alusel, täpne sobitamine, kernel-sobitamine) ja instrumentmuutujate meetodit. Erinevad hindamismeetodid annavad üldiselt enam-vähem sarnaseid tulemusi. Ilmneb, et aktiivse tööpoliitika mõju töötamise töenäosusele pärast meetme lõppu ajas kasvab. Aktiivse tööpoliitika meetmes osalemine suurendab meetmes osalenute töötamise töenäosust võrrelduna mitteosalejatega 10 kuud pärast meetme lõppu 4,8 kuni 8,4 protsendipunkti ja 20 kuud pärast meetme lõppu 7,7 kuni 11,3 protsendipunkti. Kui võrrelda aktiivse tööpoliitika mõju erinevate meetmete lõikes, siis kõige tulemuslikumaks meetmeks osutub tööturutoetus töötule ettevõtluse alustamiseks ja vähem tulemuslikumaks meetmeks tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötüüperakendamiseks. Tööturukoolituse kui kõige ulatuslikuma meetme efektiivsus on veidi madalam kui tööpoliitika efektiivsuse keskmiselt. Lisaks eelnevale analüüsile, kus vaadeldi aktiivse tööpoliitika mõjule meetmes osalejatele (ATET) on autor uurinud ka aktiivse tööpoliitika mõju meetmetes mitteosalenutele ja juhuslikult valitud inimestele (ATE). Ilmneb, et ATET on mõnevõrra väiksem kui ATE, mis tähendab, et aktiivse tööpoliitika programmides osalevad inimesed, kelle puhul on meetmetes osalemise potentsiaalne mõju väiksem kui juhuslikult valitud inimesel.

See viitab asjaolule, et Tööturuameti töötajad valivad meetmetesse osalema eelkõige suurema võimekusega inimesi, kellest paljud suudaksid ka ilma programmis osalemata endale töö leida. Võrreldes aktiivse tööpoliitika meetmete mõju erinevatele inimgruppidele ilmneb, et meetmete efektiivsus on eestlaste puhul suurem kui muulastel. Lühiajalise mõju osas võib täheldada ka aktiivse tööpoliitika suuremat mõju alla 40 aastastel võrrelduna üle 40 aastastega ja meestel võrrelduna naistega, pikaajalise mõju (erinevus tööturu seisundites 18 kuu möödumisel) osas nimetatud gruppide vahel erinevusi ei ole. Erinevate haridustasemete lõikes on aktiivse tööpoliitika programmides osalemine kasulikum eelkõige kutseharidusega või ilma erialata kesk- ja põhiharidusega inimestel.

Kokkuvõte

Aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamise ulatus Eestis on nii meetmetes osalenute arvu, meetmetega hõlmatud registreeritud töötute osakaalu kui ka aktiivse tööpoliitika kulude suhte SKP-sse järgi suhteliselt väike. Vaatamata sellele on aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamine viimastel aastatel veelgi vähenenud. Kuna Euroopa Liidu riikides rakendatakse aktiivse tööpoliitika meetmeid märkimisväärselt ulatuslikumalt kui Eestis, siis võib arvata, et pärast Euroopa Liiduga ühinemisest aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamine Eestis suureneb.

Aktiivse tööpoliitika meetmete efektiivsust Eestis on vähe analüüsitud. Hiljuti tehtud uuringute tulemused näitavad, et aktiivse tööpoliitika meetmete rakendamist saadavad tulud ületavad mitmekordselt aktiivse tööpoliitika kulusid. Sellest tulenevalt on otstarbekas meetmete rakendamise ulatust ja aktiivse tööpoliitika kulusid suurendada. Kõige perspektiivikaks tuleb pidada töötutele ettevõtluse alustamiseks makstava tööturutoetuse ja tööturukoolituse laiendamist.

Kasutatud kirjandus

1. Eesti Inimarengu Aruanne 2002, 108 lk
2. **Hujer, R., Blien, U., Caliendo, M., Zeiss, C.** Macroeconometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany – A Dynamic Panel Approach Using Regional Data. IZA Discussion Paper 616, 2002, 39 p.
3. **Leetmaa, R., Võrk, A., Eamets, R., Sõstra, K.** Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis, Poliitikauuringute keskus Praxis, Tallinn, 2003, 108 lk.
4. **Leping, K.-O.** Aktiivse tööpoliitika efektiivsuse hindamine Eesti näitel. Tartu Ülikooli majandusteooria õppetool, 2004. (magistritöö)
5. **Rõõm, M., Viilman, N.** Eesti tööturg viimasel kümnendil. Kroon&Majandus, Nr.1, 2003, lk.23-33.
6. Sotsiaalministeerium. Eesti Vabariigi Tööhõive Tegevuskava 2002, 2001, 52 lk.
7. Sotsiaalministeerium. Eesti Vabariigi Tööhõive Tegevuskava 2003, 2002, 43 lk.
8. Tööturuteenuse seadus. Riigiteataja I 2000, 57, 370.

Summary

ACTIVE LABOUR MARKET POLICY AND EVALUATION IN ESTONIA

Kristjan-Olari Leping
University of Tartu

Persistent high unemployment has been one of the major economic and social problems in most of the EU countries during the last two decades. Until the economic crisis of the 1970s demand stimulation was a popular policy for fighting against unemployment, but it led to high inflation rates. After that there has been an increase in the use of active labour market policies (ALMP) as these have been an option for tackling unemployment without speeding up inflation. The other reason for the growing popularity of ALMP is the structural nature of unemployment. The growing expenditures on ALMP in the EU have caused the necessity for evaluation of these measures. In Estonia ALMP measures are not so widespread as in the EU countries, in 2002 only 0,08% of GDP was spent on ALMP and only 22,9% of the registered unemployed were involved in ALMP programs. The aim of this paper is to give an overview of the goals and nature of ALMP measures in Estonia, investigate the expenditure and numbers of participants of different measures and point out the main result of the ALMP efficiency analysis in Estonia.

The ALMP measures in Estonia are job search assistance, employment mediation, vocational counselling, labour market training, subsidy to employers for employing less competitive people, subsidy to unemployed to start their own business and community work. The most important measure is labour market training, in which more than 10000 people per year have been involved in recent years. The expenditures on ALMP have increased during the last decade, but the share of ALMP expenditures in the GDP has decreased.

There has been little research done in the field of ALMP efficiency evaluation in Estonia. Recent analysis shows that ALMP programs increase the probability of employment for the participants in the range of 5 to 15% depending on the evaluation methods. There has been no evidence on the impact of ALMP on the wages of the participants. The effects of ALMP on different groups of people are heterogeneous. For example Estonians benefit more from these programs than non-Estonians. In short run it appears also that people aged less than 40 years do better than older people and male do better than female, but these tendencies do not hold in the long run (no effect on labour market performance 18 months after the completion of ALMP program). The cost-benefit analysis points out that labour market training in Estonia is beneficial for both participants and the rest of the society too. The benefits for the whole society from these measures are about three times bigger than the expenditure on ALMP.