

Aktiivse tööturupoliitika meetmed

Reelika Leetmaa (RiTo 6), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS programmidirektor

Aktiivse tööturupoliitika programmid on riigiti erinevad. Uuringud näitavad, et ühes riigis teatud rühma peal töötav programm ei pruugi töötada teises. Seetõttu on oluline regulaarselt hinnata aktiivse tööturupoliitika mõju ning tööturupoliitikat vajaduse järgi kohendada.

Nii Euroopa Liidu kui ka OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) dokumentides rõhutatakse, et töötuse vähendamisel on tähtis osa aktiivsel tööturupoliitikal (ATP) (European Commission 2001; OECD 1994). OECD riikides moodustavad kulutused ATP finantseerimiseks keskmiselt 1% SKP-st, Rootsis koguni 1,82% (vt joonist). Sellest tulenevalt on vajalik analüüsida, kui tulemuslik on olnud tööturupoliitika töötuse vähendamisel. Käesoleva artikli eesmärk ongi vaadata erinevaid võimalusi ATP tulemuslikkuse hindamisel, tuua välja põhijäreldused, milleni riigid ATP mõju hindamisel on jõudnud ning tutvustada esialgseid tulemusi, milleni on jõutud Eesti ATP tulemuslikkust analüüsides.

ATP hõlmab mitmesuguseid programme, mille ühine eesmärk on aidata töö kaotanul võimalikult ruttu tööturule naasta, tema oskusi ja teadmisi arendada ning tööturu olukorda üldiselt parandada (OECD 1996). OECD klassifikatsiooni kohaselt hõlmab ATP riigi tööhõiveametite tegevust ja nende haldamist, tööturukoolitust, subsideeritud töötamist ning erimeetmeid noortele ja puuetega inimestele (OECD 1993). Eesti kontekstis tähendab ATP seega riigi tööhõiveametite tegevust ning pakutavaid tööturuteenuseid.

Joonis. Kulutused ATP-le OECD riikides ja Eestis (% SKP-st 1999. a)

ALLIKAS: OECD, 2000.

Kuidas hinnatakse programmi mõju?

ATP tulemuslikkuse hindamisel on pikaajaline traditsioon Ameerika Ühendriikides ja Kanadas, kus poliitikud jälgivad valvsalt, missugune on iga kulutatud dollari kasutegur. 1990. aastail on ATP regulaarne hindamine muutunud normiks ka Euroopa riikides. Järgnevalt peatungi lühidalt ATP tulemuslikkuse hindamisel.

ATP mõju on võimalik hinnata nii makrotasandil, näiteks ATP mõju tööpuudusele ja reaalpalkadele, kui ka mikrotasandil, näiteks iga konkreetse programmi mõju selles osalenuile. Ideaalvariandis tuleks kasutada mõlemat lähenemist. Tegelikuses on makrotasandil läbiviidud uuringuid suhteliselt vähe ning nende tulemused sageli vastuolulised – mõned uuringud viitavad sellele, et ATP on tõhus vahend tööpuuduse ja palgasurve vähendamisel, teised näitavad, et seos puudub või on vähetähtis. Makrotasandil läbiviidud analüüsides põhiprobleemiks ongi nende tehniliselt raske teostatavus, mistõttu pole suudetud leida usaldusväärset mudelit. Seetõttu hinnatakse ATP tulemuslikkust

enamasti mikrotasandil, s.t vaadatakse iga programmi mõju programmis osalenute edasisele tööturuseisundile ja palgatasemele (Martin 1998).

Mikrotasandil läbiviidavate uuringute eesmärk on välja selgitada, kas tööturuprogrammis osalenud olid mitteosalenutega võrreldes tööturule tagasi pöördudes edukamad, s.t kas programmis osalemine suurendas töötamise tõenäosust ja palka. Selleks kasutatakse peamiselt kahte erinevat tehnikat: sotsiaalseid eksperimente ja kvaasiekspimentaalsel tehnikat.

Sotsiaalseid eksperimente on suhteliselt palju kasutatud USA-s. Eksperimendi käigus jaotatakse potentsiaalsed programmis osalejad meelevaldselt kahte rühma: osalejad ja mitteosalejad (kontrollrühm). Kui potentsiaalsete osalejate arv on küllalt suur, on meelevaldselt kahte rühma jaotatud inimesed keskmiselt nii jälgitavate (nt sugu, vanus, haridus, perekonnaseis) kui ka mittejälgitavate tegurite (nt motivatsioon) osas sarnased. Erinevust osalenute ja kontrollrühma edasises staatuses tööturul võib seega vaadelda kui programmi mõju (Dar, Tzannatos 1999).

Kvaasiekspimentaalsel metodoloogial põhinevais uuringuis jaotatakse potentsiaalsed osalejad kahte rühma pärast programmis osalemist. Kontrollrühm moodustatakse samal perioodil programmis mitteosalenud töötute hulgast. Keerukate ökonomeetriliste meetodite abil leitakse iga programmis osalenu jaoks mitteosalenute hulgast jälgitavate tegurite osas kõige sarnasem isik, arvestatakse erinevustega mittejälgitavates tegurites ning hinnatakse, kas programmis osalenud olid tööturule tagasipöördumisel edukamad kui mitteosalenud. Programmi mõju on jällegi erinevus sarnaste tunnustega programmis osalenute ja mitteosalenute tulemuste vahel. Lisaks võetakse programmi mõju hindamisel arvesse üldist majanduskeskkonda, näiteks kas programmis osalemine toimus majanduse kasvu- või langusperioodil (Heckman et al 1999).

Seega rajanevad mõlemad meetodid sarnasel põhimõttel: võrreldakse programmis osalenud ja mitteosalenud inimesi ning hinnatakse, kas programmis osalenud olid töö leidmisel edukamad. Erinevus osalenute ja mitteosalenute edasises staatuses tööturul ongi programmi mõju. Sellest erinev kontseptsioon on programmi tulemus (outcome), mis näitab, kui palju programmis osalenuist leidis hiljem töö.

Mõlemal meetodil on omad puudused ja eelised. Sotsiaalsed eksperimendid eeldavad suurt osalejate arvu ning on seetõttu kallid. Samuti võib mõjutada osalejate käitumist teadmine, et osaletakse eksperimendis. Kvaasiekspimentaalse metodoloogia puhul on tähtis kvaliteetsete andmete olemasolu ning võimalikult sarnase kontrollrühma moodustamine. Enamik antud valdkonnas läbiviidud uuringuid põhineb kvaasiekspimentaalsel metodoloogial.

Riikide kogemused

Alljärgnevalt vaatan, missuguste tulemustele on jõutud OECD riikides ATP tulemuslikkust analüüsid. Käesolev ülevaade põhineb OECD ja Maailmapanga ekspertide koostatud töödel, mille raames analüüsiti rohkem kui saja aktiivse tööturupoliitika tulemuslikkust

hindava töö tulemusi (Dar, Tzannatos 1999; Martin 1998). Tulemused on lühidalt summeeritud lisas.

Tabelis on esitatud kulutused ATP meetmeile OECD riikides. Tabelist järeldub, et kasutatavad ATP meetmed ja neile tehtud kulutused varieeruvad riigiti tuntavalt. Näiteks kulutatakse Austraalias, Tšehhis ja USA-s kõige rohkem töötislingualase abi pakkumisele, Austrias, Saksamaal ja Taanis koolitusele, Suurbritannias ja Itaalias noorte tööhõiveprogrammidele, subsiidiumid erasektori tööandjale on levinuim meede Hispaanias ning avalikud tööd Belgias.

Tabel. Kulutused ATP meetmetele OECD riikides ja Eestis (% kogukulutustest 1999. a)

	Töötisingu- alane abi ja riigi töövahendu- s-süsteem	Tööturu- koolitus	Eri- meetme- d noortel- e	Subsiidium- id erasektori tööandjale	Stardi- abi	Avaliku- d tööd	Erimeetm- ed puuetega inimestele
Austraalia	43,8	4,9	15,9	1,5	4,0	18,2	11,3
Austria	26,0	35,7	9,7	9,1	1,7	6,7	11,1
Belgia	14,0	18,6	0,0	20,8	0,1	37,6	8,9
Tšehhi	50,4	6,8	8,9	12,1	3,2	14,0	4,7
Saksamaa	17,6	26,6	6,0	2,0	2,9	25,4	19,5
Taani	6,5	55,5	6,6	1,3	0,9	10,8	18,4
Hispaania	8,1	23,5	8,6	40,9	4,2	11,8	3,0
Soome	11,8	32,7	16,3	12,8	2,1	15,7	8,5
Prantsusmaa	12,6	20,9	29,8	15,2	0,1	14,8	6,6
Suurbritannia	36,3	13,0	40,7	2,9	0,4	-	6,7
Ungari	27,8	17,8	-	21,3	0,8	32,3	-
Itaali	-	18,7	39,5	28,1	2,1	11,5	-
Holland	17,5	20,8	2,4	4,0	-		34,8
Rootsi	15,1	26,6	1,8	9,8	3,8	11,3	31,5
USA	33,9	21,9	16,3	2,0	-	4,7	21,2
Eesti	8,6	20,7	-	1,0	2,3	1,8	-

OECD keskmine	22,8	22,3	13,0	11,2	2,5	19,4	17,6
---------------	------	------	------	------	-----	------	------

ALLIKAS: OECD 2000; Tööturuamet.

Tööotsingualane abi ja nõustamine

1999. aastal kulutati OECD riikides keskmiselt kõige enam tööotsingualase abi ja riigi töövahendussüsteemi tegevuse finantseerimiseks. Kahjuks ei võimalda OECD andmebaas eraldada tööotsingualase abi pakkumiseks tehtud kulutusi tööhõiveametite halduskuludest, seetõttu tuleb antud kulusid vaadata koos.

Riikide andmete põhjal läbi viidud uuringud on näidanud, et tööotsingualane abi on edukamaid ja vähemkulukamaid ATP programme, eriti majanduskasvu perioodil. Tööotsingualast abi pakutakse väga erinevas vormis: alates tööpakkumiste vahendamisest ja töötajate esmastest küsitlustest kuni süvaküsitluste ja põhjaliku kutsenõustamiseni välja töötusperioodi pikenedes. Tööotsingualane abi ning töötute töötusperioodi kontrollimine on riikide kogemuste põhjal olnud väga tõhus töötute tööturule tagasitoomise vahend (Martin 1998).

Viimasel ajal on OECD riikides tööotsingualase abi pakkumisel uueks vahendiks individuaalsete töötusperioodide koostamine. Peetakse tähtsaks leida töötusperioodi kestel õige hetk individuaalsete nõustamisteenuste pakkumiseks. Üldiselt arvatakse, et töötusperioodi algul tuleks lasta töötul ise aktiivselt tööd otsida ning sekkuda siis, kui teatud aja möödudes inimesel endal pole õnnestunud tööd leida. Näiteks Suurbritannias alustatakse töötute intensiivse nõustamise ja individuaalsete töötusperioodide koostamisega kuuendal töötuskuul (Fay 1996).

Tööotsingualane abi on andnud vähe tulemusi pikaajaliste töötute ja noorte tööturule tagasitoomisel. Nimetatud sihtrühmade puhul on andnud paremaid tulemusi tööotsingualase abi kombineerimine teiste ATP meetmetega (Fay 1996).

Üks huvitavaid tööotsingualase abi vorme on nn tööleidmise boonus (*re-employment bonus*). Seda makstakse töötule, kes leiab kiiresti uue ametikoha ning töötab seal teatud aja. Sellist skeemi kasutatakse edukalt Jaapanis ning seda on tulemuslikult katsetatud ka USA-s. Hinnangud näitavad, et boonuse maksmine vähendab märgatavalt töötusperioodi kestust. Samas nõuab tööleidmise boonuse rakendamine tugevat kontrolli, sest töötajal võib tekkida kiusatus tööandjaga vallandamises ja kiires töölevõtmises kokku leppida ning sellega boonust teenida (Martin 1998).

Tööotsingualase abi pakkumisel on keskne roll riigi tööhõiveametitel, seetõttu tuleb jälgida, et tööhõiveametites oleksid nii inimesed kui ka vahendid antud teenuse efektiivseks pakkumiseks (Dar, Tzannatos 1999).

Tööturukoolitus

Paljudes riikides on kulutuste poolest suurim ATP programm tööturukoolitus. Keskmiselt kulutasid OECD riigid tööturukoolituse finantseerimiseks 22,3% ATP vahendeist. Eestis kulutati tööturukoolituse finantseerimiseks 20,7% ATP vahendeist. Tööturukoolituse mõju hinnanud tööde tulemused on väga erinevad. Näiteks on näidanud Iirimaa ja Suurbritannias läbiviidud analüüsid, et koolituses osalejad olid tööturule tagasipöördumisel mitteosalejatega võrreldes märksa edukamad (Meager, Evans 1998); Saksamaal läbiviidud uuringud näitavad, et koolitusel puudub mõju osalejate edasisele tööturustaatusel (Johanson 1994).

Riikide kogemused näitavad, et kõige rohkem mõjutavad osalejate hilisemaid tööleidmisvõimalusi ja palka väikesemahulised ja hästi suunatud koolitusprogrammid. Seejuures on vaja arvestada koolituse puhul nii töötaja kui ka tööandja vajadusi. Ebaefektiivsed on suuremahulised koolitusprogrammid, mis on suunatud kõikidele töötutele. Tulemuslikumad on koolitusprogrammid, mille üks osa on praktika töökohal (Martin 1998; Dar, Tzannatos 1999).

Kõige mõjusam on tööturukoolitus naiste ja kõige vähem mõjus noorte puhul. Tööturukoolituse ebaefektiivsust noorte puhul võib ühelt poolt seletada asjaoluga, et tihti on tegemist koolisüsteemist välj langenud ja puuduliku haridustasemega inimestega, keda lühiajaline tööturukoolitus ei suuda aidata (Dar, Tzannatos 1999). Seetõttu on noorte puhul tähtis varajane sekkumine, tuleb tegelda nii õpilastega, keda ähvardab koolist väljalangemine, kui ka nende vanematega (Martin 1998). Teiseks noorte töötuse põhjuseks on töökogemuse puudumine, seetõttu võib noore töölerakendamine palgasubsiidiumi abil olla koolitusest tulemuslikum (Fay 1996).

Et koolitus oleks tulemuslik, tuleb jälgida, et osalejad oleksid koolitusest tõepoolest huvitatud ega kasutaks programmis osalemist töötushüvitusele rekvalifitseerumiseks. Nimelt on mõne riigi seadusandluses programmis osalemine võrdsustatud eelneva töötamisega ning seetõttu tekib töötul pärast programmis osalemist õigus töötushüvitisele (Fay 1996).

Riikide kogemuste analüüsimisel on leitud, et koolituse mõju on märgatavalt suurem majanduse kasvuperioodil ehk ATP tulemuslikkus sõltub suuresti tööjõu nõudlusest (Dar, Tzannatos 1999).

Stardiabi

OECD riigid kulutavad stardiabiks 2,5% ATP vahendeist. Stardiabi skeemid ettevõtlusega alustamiseks erinevad riigiti: toetust antakse kas ühekordse summana või perioodiliste maksetena, mõnes riigis eelneb stardiabi taotlemisele soovija tausta põhjalik kontrollimine, teises nõutakse eelnevat koolituse läbimist ning pakutakse intensiivset nõustamist ettevõtlusega alustamise perioodil. Eestis vastab stardiabile tööturutoetus töötule ettevõtluse alustamiseks. Tööturutoetuse suurus on 10 000 krooni, see makstakse välja ühekordse summana. Kokku kulutatakse Eestis stardiabi finantseerimiseks 2,3% ATP vahendeist, mis on samas suurusjärgus OECD riikide vastava näitajaga.

Üldiselt on stardiabi tulemuslikkust hinnanud analüüsid andnud positiivseid tulemusi – programmis osalejad on olnud tööturule tagasipöördumisel edukamad. Samas töötab antud programm ainult väikese osa töötute jaoks, kelleks on üldiselt kõrgema haridustasemega alla 40-aastased mehed. Edukamaks on osutunud programmid, milles stardiabile lisaks pakutakse intensiivset nõustamist (Fay 1996).

Ka töötute enda hulgas on suhteliselt vähe neid, kes on nõus ettevõtlusega alustama. S. Wilson ja A. V. Adams leidsid OECD riikide andmete põhjal, et üksnes 5% töötuist on valmis stardiabi kasutades looma oma ettevõtte (Wilson, Adams 1994).

Uuringud näitavad, et loodud ettevõtete eluiga on suhteliselt lühike: kolmandik stardiabiga loodud ettevõttest lõpetab tegutsemise esimesel tegevusaastal, Taanis koguni 60%, Kanadas seevastu vaid 20%. Samas on toodud arvud sarnased stardiabita loodud ettevõtete näitajatega, mille hulgast lõpetab esimesel tegevusaastal keskmiselt samuti kolmandik (Dar, Tzannatos 1999).

Keskmiselt luuakse stardiabiga alustatud ettevõtteis üksnes pool täiendavat töökohta, näiteks Ungaris loodi igas üle aasta tegutsenud ettevõttes 0,3, Prantsusmaal 0,5 ja Austraalias 0,7 täiendavat töökohta (OECD 1993; Wilson, Adams 1994).

Riikide kogemused näitavad, et stardiabiga kaasnevad ka vahendite raiskamine (*deadweight loss*) – inimesed, kes alustavad ettevõtlust, oleksid seda teinud ka ilma toetuseta – ja asendusefekt – toetusega loodud ettevõtted võivad välja tõrjuda toetust mittesaanud ettevõtted (Fay 1996; Dar, Tzannatos 1999).

Subsiidiumid erasektori tööandjatele

Subsiidium erasektori tööandjale kujutab endast tööandjale makstavat summat, tavaliselt teatud protsenti palgast, mille eesmärk on motiveerida tööandjat töötut tööle võtma. OECD riigid kulutavad subsiidiumideks erasektori tööandjale 11,2% ATP vahendeist. Eesti seadusandluses vastab mainitud meetmele tööturutoetus tööandjale, mida makstakse väiksema konkurentsivõimega isiku töölerakendamiseks. Tööturutoetust makstakse esimese kuue kuu jooksul alampalga suuruses ja järgneva kuue kuu jooksul pool alampalgast. ATP vahendeist kulub Eestis tööturutoetuseks tööandjale üksnes 1%.

Enamik läbiviidud analüüse näitab, et subsiidiumid erasektori tööandjatele on suhteliselt vähe efektiivsed ning samamoodi kui stardiabi puhul kaasnevad nendega vahendite raiskamine (tööandja võtab subsiidiumiga tööle inimese, kelle ta oleks võtnud ka ilma subsiidiumita) ja asendusefektid (tööandja võtab tööle töötaja, kellele makstakse subsiidiumi, mitte töötaja, kelle ta muidu oleks võtnud) (Dar, Tzannatos 1999).

Eeltoodust hoolimata on leitud, et erasektori tööandjale antavad subsiidiumid võivad olla tõhusad teatud riskirühmade, eelkõige pikaajaliste töötute töölerakendamiseks. Pikaajalise töötuse vähendamisel on subsiidiume erasektori tööandjatele kasutatud edukalt nii USA-s, Suurbritannias kui ka Austraalias (Fay 1996).

Lisaks rõhutavad mitmed autorid, et nimetatud meetme rakendamisel on tähtis kontrollida, et subsiidiumi saanud tööandja ei kuritarvitaks saadud toetust. Kui puudub kontroll, võivad tööandjad kasutada subsiidiumi näiteks püsiva tööjõukulude vähendamise võimalusena või vallandada subsiidiumi saamise aja lõppedes töötaja ja asendada ta uuega, kelle eest makstakse subsiidiumi. Teisalt vähendab aga tööandja range kontrollimine firmade tahet mainitud programmis osaleda, seetõttu on tähtis leida tasakaal kahe mainitud eesmärgi vahel (Martin 1998).

Avalikud tööd

OECD riigid kulutavad avalike tööde subsideerimiseks keskmiselt 19,4% kogu ATP vahendeist. Antud programmi peamine eesmärk on ajutise töövõimaluse loomine ja asendussissetuleku pakkumine. Enamasti on avalikud tööd suunatud pikaajalistele töötutele, keda on kõige raskem tööturule tagasi tuua. Eestis kulutati 1999. aastal hädaabitööde finantseerimiseks 1,8% ATP vahendeist, 2001. aastast hädaabitöid enam riigieelarvest ei finantseerita.

Riikide kogemused näitavad, et avalikud tööd võivad lühiajaliselt hõivet suurendada, kuid pika aja jooksul on nad ebaefektiivne ja kallis vahend töötuse vähendamiseks. Antud programmis osalejail on mitteosalejatega võrreldes hiljem raskem tööd leida ning nende palgatase on madalam. Selle üheks põhjuseks peetakse asjaolu, et avalikes töödes osalenutega seostub tööandjatel halb maine (Fay 1996).

Kuigi enamik uuringuid näitab, et avalikud tööd ei suurenda osalejate töötamise tõenäosust tulevikus, kasutavad OECD riigid neid eelkõige pikaajaliste töötute aktiveerimiseks ja neis tööharjumuse tekitamiseks. Samuti annab programmis osalemine võimaluse pakkumisega töötotsija töötahet testida. Kui inimene keeldub programmis osalemast, lõpetatakse töötushüvitise maksmine (Martin 1998).

Avalike tööde programme on palju kasutatud vaesuse leevendamiseks arenguriikides. Näiteks Botswanas osales 1985. ja 1986. aastal 21% tööjõust avalikes töödes. Vaesuse leevendamisele suunatud programmide juures on tähtis jälgida, et neid programme kasutatakse üksnes lühikese aja jooksul ning pakutav palk oleks väga madal. See võimaldab programme suunata kõige vaesemale osale elanikkonnast (Dar, Tzannatos 1999).

ATP mõju Eestis

Eestis kulutatakse ATP finantseerimiseks kõigest 0,08% SKP-st (vt joonist), mis on väiksem kui OECD riikide vastav näitaja. 2001. aastal osales aktiivsetes meetmetes ligi 11 000 inimest, see moodustab 12% töötulist. Sellest tulenevalt võib väita, et Eestis ATP mõju makrotasandil puudub ning kasutatavate meetmete tulemuslikkust tuleb hinnata mikrotasandil.

Eestis pole ATP tulemuslikkust käesolevas artiklis vaadatud tehnikaid kasutades siiani hinnatud. Esimene samm selles suunas on 2003. aasta kevadeks Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS-e ja tööturuameti koostöös valmiv uuring, mille raames viidi 2002. aasta augustis ja

septembris läbi registreeritud töötute küsitlus. Tööturuameti elektroonilisest andmebaasist oli võimalik kasutada vaid Tallinna ning Ida-Viru, Tartu ja Viljandi maakonna andmeid, seetõttu viidi küsitlus läbi nimetatud piirkondades. Et antud piirkonnad on piisavalt representatiivsed, võib tulemusi üldistada kogu Eestile. Analüüsi põhjal hinnatakse kolme ATP – tööturukoolitus, tööturutoetus tööandjale ja tööturutoetus töötule – tulemuslikkust.

Küsitluse raames küsitleti 2000. aastal töötuna registreeritud inimesi, mis võimaldab hinnata programmi mõju aasta pärast osalemist. Kokku oli vaatlusalusel aastal nimetatud piirkondades töötuna registreeritud 22 635 isikut, neist 2136 osales ühes vaadeldud ATP programmis ning ülejäänud said töötu abiraha. Valimi suuruseks kujunes 3024 isikut, kellest 1013 isikut osales ühes analüüsitavas programmis ja 2011 kuulus kontrollrühma. Küsitlusele vastas 61% valimisse sattunuist. Peamiseks mittevastamise põhjuseks oli kontakti mittesaamine (63%), mis viitab küsitluse aluseks olnud andmebaasi puudulikkusele aadresside osas. Küsitlusele keeldus vastamast 19%.

ATP mõju hindamiseks kasutati kvaasiekspérimentaalset analüüsimeetodikat ehk võrreldi programmis osalenute ja mitteosalenute hilisemat tööturuseisundit ja palga suurust pärast programmis osalemist. Uuringu esialgsed tulemused viitavad sellele, et ATP-s osalemine suurendab töötamise tõenäosust 8–10 protsendipunkti võrra. Analüüsi lõplikud tulemused võimaldavad teha järeldusi ka iga vaadeldud meetme kohta eraldi.

Kasutatud kirjandus

Dar, A., Tzannatos, Z. (1999). Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations. Social Protection Discussion Paper, 9901. Washington, D.C.: World Bank.

European Commission (2001). European Employment Guidelines. Brussels.

Fay, R. G. (1996). Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries. Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No 8. Paris.

Heckman, J., Lalonde, R., Smith, J. (1999). The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. – Handbook of Labor Economics, Vol 3.

Johanson, R. (1994). Retraining Adults in Germany. Training Policy Study, No 4. Geneva: ILO.

Martin, J. P. (1998). What Works among Active Labor Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences. Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No 35. Paris.

Meager, N., Evans, C. (1998). The Evaluation of Active Labor Market Measures for the Long-term Unemployed. Employment and Training Papers, No 16. Geneva: ILO.

OECD (1993.). Employment Outlook. Paris.

OECD (1994). The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Paris.

OECD (1996). Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies. Paris.

OECD (2001). Labour Market Statistics. CD-ROM.

Wilson, S., Adams, A. V. (1994). Self-employment for the Unemployed: Experience in OECD and Transitional Economies. Discussion Paper, No 263. Washington, D.C.: World Bank.

Lisa. ATP teoreetiline mõju ja olulised küsimused

Programmi nimetus	Programmi eesmärk	Võimalikud positiivsed mõjud	Võimalikud negatiivsed mõjud	Olulised küsimused
1. Tööotsingualane abi/nõustamine (<i>Eestis töövahendus, kutsenõustamine</i>)	töövahendus – tööotsijate ja vabade töökohtade kokkuviiimine. Koosneb mitmest erinevast teenusest: esmased küsitlused tööhõiveametis, põhjalik nõustamine töötusperioodi ajal, tööklubid jne	1) vähendab töötusperioodi kestust; 2) suhteliselt odav teenus; 3) võimaldab testida tööotsijate töötahet ja eelhinnata sobivust teistes ATP programmides osalemiseks; 4) võib aidata vähendada tööturul n-ö seesolijate võimu; 5) võib suurendada efektiivset tööjõupakkumist; 6) empiirikas leitud, et omab positiivset mõju kõigile tööotsijaile, eriti naistele	1) erateenuste väljatõrjumine; 2) vahendite raiskamine (<i>deadweight loss</i>) – tööotsijad, kes leiavad töö tööhõiveameti vahendusel, on üldiselt kõige kvalifitseeritumad ja oleks leidnud töö ka töövahendusteenu puudumisel; 3) empiirikas leitud, et aitab ainult väikest osa tööotsijatest	1. Mis hetkel töötusperioodi kestel tuleks sekkuda, s.t pakkuda intensiivset/põhjalkku nõustamist? 2. Kui sageli tuleks tööotsingualast tegevust ja töövalmidust kontrollida? 3. Missugune on eratöübüroode roll? 4. Mis koolitust ja vahendeid tööhõiveameti nõustajad vajavad antud teenuse efektiivsemaks pakkumiseks? 5. Kui tulemuslik on töövahendus/nõustamine?

<p>2. Koolitus (<i>Eestis tööturukoolitus</i>)</p>	<p>anda tööturule sisenejaile tööturul konkureerimiseks vajalik koolitus ja kogemus või täiendada olemasolevaid oskusi</p>	<p>1) töötute produktiivsuse tõus; 2) kui on hästi suunatud, võib aidata teatud riskirühmi, eelkõige naisi; 3) võib suurendada efektiivset tööjõupakkumist; 4) võimaldab testida töötajate töötahet; 5) empiirika näitab, et kõige suurem mõju on tööturule taas siseneda soovivatele naistele</p>	<p>1) vahendite raiskamine – sageli on koolitus halvasti suunatud, osalema valitakse inimesed, kes oleks töö leidnud ka ilma koolitusega; 2) koolituses osalemise perioodil väheneb töötajate intensiivsus; 3) ebaefektiivne majandusseisaku/ languse perioodil (tavaliselt pakutakse selles olukorras neid programme kõige rohkem); 4) üks kulukamaid ATP meetmeid; 5) empiirika näitab, et kõige väiksem mõju on madala haridustasemega keskeas meestele, eakatele ja noortele</p>	<p>1. Kuidas kindlustada, et koolitus vastab tööandja ja tööturu vajadustele? Mis peaks olema koolituse sisu? 2. Missugune peaks olema riigi ja erasektori osa koolituse finantseerimises? 3. Kui kaua peaks koolitus kestma, et maksimeerida pikaajalist kasu ning minimeerida nn lukustusefekte (koolituse ajal väheneb töötajate intensiivsus)? 4. Kui tulemuslik on koolitus isoleeritult/pakutuna koos teiste ATP teenustega? 5. Kuidas koolitust paremini suunata töötajate/tööandjate vajadustele? 6. Mis hetkel töötusperioodi kestel tuleks sekkuda, s.t pakkuda koolitust? 7. Kas koolituses osalemine peaks olema vabatahtlik või peaks seda kasutama testina töötajate töötahet kontrollimiseks? 8. Kas koolituses</p>
--	--	--	--	--

				<p>osalemise ajal peaks maksma toetust? Kui jah, siis mis suuruses?</p> <p>9. Missugune on programmi mõju: kas programmis osalemine suurendab osalejate tööleidmisvõimalusi ja tulevast palka?</p>
<p>3. Stardiabi (<i>Eestis tööturutoetus ettevõtluse alustamiseks</i>)</p>	<p>väikeettevõtete loomise ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise toetamine rahalise toetuse ja nõustamisteenuste abil</p>	<p>1) aitab luua nn ettevõtlusvaimu; 2) alternatiiv töötuskindlustusele; 3) empiirikas leitud, et mõjub väiksele osale töötulist, eelkõige suhteliselt kõrgema haridusega täiseasmeestele</p>	<p>1) vahendite raiskamine – inimesed, kes loovad väikeettevõtte, oleksid seda teinud ka ilma toetuseta; 2) asendusefekt – võib välja tõrjuda ettevõtteid, kes ei saa toetust</p>	<p>1. Missugust abi – rahalist, nõustamist – tuleks ettevõtlusega alustamiseks pakkuda?</p> <p>2. Kui kaua toetust pakkuda?</p> <p>3. Kui pakkuda rahalist toetust, siis mis suuruses, kas ühekordse summana või tuleks kompenseerida teatud perioodi sissetulek?</p> <p>4. Kuidas hinnata, kas toetuse taotlejad on sobivad ettevõtlusega alustamiseks?</p> <p>5. Missugune on programmi mõju – kui palju stardiabi saanuist alustab edukalt, kui palju alustatud ettevõtteid on</p>

				alles ühe/kolme/kuue aasta pärast, kui palju uusi töökohti luuakse?
4. Palga subsiidium (<i>Eestis tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõi mega töötü töölerakendam iseks</i>)	peamiselt pikaajaliselt töötutele ja noortele suunatud programm, mille raames kompenseerit akse töötü palganud tööandjale teatud ajaperioodi jooksul töötü palk / osa palgast	1) tööoskuste ja -kogemuse arendamise tõttu võib töötü leida püsiva töökoha; 2) aitab töötüil hoida sidet töömaailmaga; 3) õigluse argument - pikaajaliselt töötüte toetamine lühiajaliselt töötüte arvelt on õiglane; 4) võimaldab testida töötütsijate töötühet; 5) empiirikas leitüd, et kõige suurem mõju on pikaajaliselt töötütele ja töötürule taassiseneda soovivatele naistele	1) vahendite raiskamine - toetusega töötüle võetüd isikud oleksid saanud töötü ka ilma toetüseta; 2) asendusefekt - toetüst mittesaava töötüja asemel võetakse töötüle toetüst saav töötüja; 3) tööandjad võivad skeemi kuritarvitada - toetusega töötüle võetüd töötüja vallandatakse, kui toetüse saamise periood lõpeb	1. Kes peaks toetüst saama - töötü või tööandja? 2. Kui kaua peaks toetüst maksma? 3. Mis hetkel töötüperioodi kestel tuleks sekkuda, s.t pakkuda võimalust rakenduda palgasubsiidiumig a? 4. Kas tuleks töötüle pakkuda ka koolitüst? 5. Missugune on programmi mõju: kui paljud jätkasid töötümist pärast subsiidiumi lõppemist või leidsid uue töökoha ning kui paljud jäid töötüks?
5. Avalikud töötü (<i>Eestis hüdaabitöötü</i>)	peamiselt riigi poolt finantseeritü d madalapalgal	1) võib aidata riskirühmadel hoida sidet töömaailmaga; 2) võimaldab	1) erasektori töökohdade väljatõrjumine, eriti kui on halvasti suunatud;	1. Kui kaua peaks töötü kestma? 2. Missugune peaks olema makstav palk?

<p>ised tööd, mille eesmärk on leevendada vaesust ja pakkuda ajutist töövõimalust, suunatud pigem sissetuleku pakkumisele kui töökohtade loomisele</p>	<p>pakkuda avalikke töid ja arendada infrastruktuuri ; 3) võimaldab testida töötajate töötahet – kui inimene keeldub osalemast, töötushüvitist ei maksta</p>	<p>2) osalejaile jääb külge halb maine, mis vähendab nende edaspidiseid tööleidmisvõimalusi; 3) töökohad on madala tootlikkusega; 4) kohaliku tasandi programmid asendatakse riigi finantseeritud programmidega kohtade loomisele</p>	<p>3. Kus/millises piirkonnas avalikke töid pakkuda? 4. Kuidas toimub finantseerimine, sh jaotus riigi/kohaliku tasandi vahel? 4. Missugune on programmi mõju: kas programmis osalemine suurendab osalejate tööleidmisvõimalusi ja tulevast palka, kas programmid on kulutõhusad (<i>cost-effective</i>)?</p>
--	--	---	---

ALLIKAS: autor koostanud Fay (1996), Martini (1998) ja Dari & Tzannatosi (1999) põhjal.