

# **KOLLEKTIIVSETELE KOONDAMISTELE REAGEERIMISE TEENUSE TULEMUSLIKKUS**

## **UURINGU KOKKUVÕTE**

23. august 2007

Andres Võrk  
Reelika Leetmaa

Tallinn 2007



## Uuringu objekt ja eesmärk

Uuringu eesmärk on analüüsida kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkust Eestis kasutades selleks teenuse rakendamise kogemust 2005.-2007. aastal.

Teenust pakuti Euroopa Sotsiaalfondi meetme 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul“ projekti nr 1.0301-0162 „Kollektiivsetele koondamistele reageerimine” raames. Projekti algatas Eesti Töötukassa koostöös Sotsiaalministeeriumi, Tööturuameti, Tööinspektsiooni, Eesti Tööandjate Keskliidu ja Eesti Ametiühingute Keskliiduga. Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenust pakkus ja juhtis Eesti Töötukassa. Käesoleva uuringu teenuse tulemuslikkuse hindamiseks tellis Poliitikauuringu Keskuselt PRAXIS Eesti Töötukassa ja rahastas selle sama projekti raames.

Eesti kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse eesmärk on (vt <http://www.tootukassa.ee/reageerimisteenus>):

- osutada koondatavatele töötajatele abi töölesaamiseks nii, et
  - võimalikult paljud koondatavad töötajad rakenduksid tööle vahepealse töötusperioodita;
  - töötuks jäänud koondatute töötuse kestus lüheneks miinimumini.
- pakkuda tööjõudu koondatavatele tööandjatele vajadustekohast ja institutsionaalselt seostatud infovahetust koondamiste läbiviimisel ning tööjõudu vajavatele tööandjatele abi töötajate leidmisel.

Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse osutamise eest vastutab ja teenuse osutamist koordineerib töötukassa. Töötukassa moodustab teenuse pakkumiseks regionaalse meeskonna, kuhu kuuluvad esindajad töötukassast, tööturuametist, tööinspektsioonist, kohalikust omavalitsusest ja tööandja ning töötajate esindajad.

Teenuse sihtrühma kuuluvad eelkõige niisugused koondamised, mille tagajärjel kaotab korraga töö vähemalt 15-20 inimest ja mis toimuvad madalama majandusliku aktiivsusega piirkondades.

Reageerimisteenuse raames osutatavad meetmed jagunevad üldisteks meetmeteks ja indiviidist lähtuvateks lisameetmeteks. Üldised meetmed on:

- 1) koondatavate töötajate teavitamine nende õigustest, võimalustest ja uue töö otsimise olulisusest,
- 2) potentsiaalsetele tööandjatele info edastamine vabanevast tööjõust,
- 3) töötajate ja potentsiaalsete tööandjate kohtumise korraldamine,
- 4) koondatavatele töötajatele tööotsimisealase teabe jagamine (info tööotsimiskanalite kohta, CV kirjutamine, tööintervjuul käitumine jmt),
- 5) individuaalne töövahendus ja nõustamine (tööpakkumiste edastamine, kandideerimise toetamine, eelvalik koondatute hulgas tööandja jaoks, jmt).

Indiviidist lähtuvaid lisameetmeid – juhendamistoetust ja ümber- või täiendõpet – pakuti ainult üksikutel juhtudel. Samuti pakuti harva ülal loetletud individuaalset töövahendust ja nõustamist. Seetõttu käesolev uuring analüüsis ülaltoodud loetelu nelja esimese meetme mõju.

## Andmed ja analüüsimetod

Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkuse hindamisel püütakse vastata küsimusele, kui palju suutis teenus täiendavalt aidata inimesi tööle ja vähendada töötuskindlustushüvitise saamise kestust võrreldes olukorraga, kui teenust ei oleks pakutud. Mõju leidmiseks võrreldakse teenuses osalenute (nn osalusgrupp) ja mitte-osalenute (nn võrdlusgrupp) koondamisjärgset töötamist. Võrdlusgrupi tööturualane seisund iseloomustab olukorda, mis oleks juhtunud siis, kui antud teenust ei oleks pakutud.

Uuringus kasutatakse Eesti Töötukassast saadud isikustamata andmeid 2006. aastal kollektiivselt koondatud inimeste kohta nendest ettevõtetest, kes kuulusid teenuse osutamise sihtrühma, st koondamised olid piisavalt suured võrreldes kohaliku tööturuga. Andmed sisaldasid informatsiooni järgmiste tunnuste kohta: inimeste sotsiaaldemograafilised tunnused (sugu, vanus, töötamise regioon), teenuses osalemine, töötuskindlustushüvitise saamine peale koondamist, töötasu saamine koondamisele eelnevatel (alates 2005. aasta jaanuarist) ja järgnevatel kuudel (kuni 2007. aasta märtsini). Kokku oli analüüsis kasutada 1220 inimese andmed, nendest 789 inimest, kes osales vähemalt ühes meetmes, ja 431 inimest, kes ei osalenud üheski meetmes.

Koondatute tausta analüüsimiseks oli lisaks kasutada info sotsiaalkindlustusametist vanadus- või töövõimetuspensioni maksmise kohta ning tööturuametist töötutoetuse saamise ja tööpoliitika meetmetes osalemise kohta. See teave oli võimalik siiski saada üksnes grupeeritult viieaastastes rühmades soo, vanuse, regiooni ja teenuses osalemise lõikes tingituna andmekaitse piirangutest.

Lisaks viidi käesoleva projekti raames läbi osalus- ja võrdlusrühma kuulunud ettevõtetes küsitlus, kus uuriti, milliseid teenuseid või soodustusi koondavad ettevõtted ise pakkusid koondatutele lihtsustamiseks nende tööleidmist. Samuti kasutati neid küsitlusandmeid analüüsimaks, milliseid töötajate rühmi ettevõtted sagedamini koondavad.

Käesolev analüüs on teadaolevalt esimene püüe Eestis, kus samaaegselt aktiivse tööpoliitika meetme piloteerimisega püüti ka hinnata selle tulemuslikkust, mistõttu sai teenuse pakkumise ajal juba arvestada hindamise seisukohalt oluliste aspektidega. Saadud kogemust saaks kasutada ka teiste nii uute kui olemasolevate tööturuteenuste mõju hindamiste puhul.

Teenuse pakkumisel ja mõju hindamisel jagati koondamisjuhud süstemaatilise valiku teel gruppidesse. Esmalt valiti välja suuremad koondamisjuhud, mis kuulusid teenuse sihtrühma. Seejärel jagati need omakorda kaheks: ühel juhul pakuti koondatutele teenust (osalusgrupp), teisel juhul mitte (võrdlusgrupp). Osalusgrupi ja võrdlusgrupi koondatute hilisemat tööturuseisundit ning töötuskindlustushüvitise saamist võrreldakse. Sealjuures püütakse võrrelda sarnaseid töötajaid (nt sarnane vanus, sugu, tööstaaž, varasem palgatase) kasutades statistilist sobitamist (*propensity score matching*), või elimineeritakse erinevuste mõju mitmemuutuja regressioonimudelite abil (binaarse muutuja probit-mudel). Lisaks analüüsiti, kui paljud koondatud said tööle just nende uute tööandjate juurde, kellega organiseeriti kohtumisi. Osalus- ja võrdlusgrupi töötamise tõenäosuse erinevust analüüsitakse 1-3 kuud peale koondamist ning töötuskindlustushüvitise saamise tõenäosuse erinevust 1-6 kuud peale koondamist.

Peale teenuse puhasmõju leidmist iseloomustatakse teenuse kulutulust, st kas analüüsitava poliitikaga kaasnevad tulud ületavad kulusid ühiskonna seisukohalt ning kui palju oleks teenuse osutamise tulud ja kulud Eesti Töötukassa jaoks.

## **Analüüsi tulemused**

Eestis puudus seni aktiivse tööpoliitika meede, mis tegeleks koondatavate töötajate toetamisega uue töö leidmisel. Käesoleva hindamise raames läbi viidud küsitlus koondatavate ettevõtete seas näitab, et enamus ettevõtetel puudub ka endapoolne initsiatiiv koondatavatele tööotsingualase abi pakkumiseks või tööturuametiga koostööks. Samas teiste riikide kogemus on näidanud, et tööotsingualane abi on üldiselt üks edukamaid ja odavamaid aktiivse tööpoliitika meetmeid, eriti majanduskasvu perioodil. Seega tööotsingualase abi osutamine, mida pakutakse juba enne töötuks jäämist, võiks potentsiaalselt aidata kaasa informatsiooni kiiremale levikule koondatavate ja uute tööandjate vahel.

Ettevõtete küsitlus näitas, et koondatute seas on suhteliselt enam vanemaealisi, pikema tööstaažiga inimesi ja naisi, võrreldes koondatavate ettevõtete töötajate struktuuriga. Seega kollektiivsetele koondamisele reageerimisel tegeldakse enam nende rühmadega ettevõtetes, kellel on tööturul eeldatavalt keerulisem tööd leida, eriti madala majanduskasvu ja kõrge tööpuuduse tingimustes.

Töötukassa andmete statistiline analüüs näitas, et teiste tööandjate teavituse koondamisest ning koondatavate kohtumine uute võimalike tööandjatega vähendavad töötuskindlustushüvitise saamise tõenäosust. Sellele viitab asjaolu, et osad inimesed said tööle just nendesse ettevõtetesse, kellega korraldati kohtumisi. Seda toetavad ka ökonomeetrilise analüüsi tulemused, mille kohaselt on neis meetmetes osalenutel 3-5 kuud peale koondamist väiksem tõenäosus saada töötuskindlustushüvitist ja suurem tõenäosus saada töötasu võrreldes üheski meetmes mitteosalenuga (erinevate hindamismeetodite korral on mõju suurusjärgus 10-20 protsendipunkti). Seega näitab analüüs, et pakutava reageerimisteenuse tulemuslikuks meetmeks on just tööandjatega suhtlemine. Mitmekuuline ajanihe teenuse pakkumise ja selle mõju vahel on ilmselt seletatav kõrgete koondamishüvitiste pärssiva mõjuga tööle siirdumisele esimesel paaril kuul peale koondamist. Analüüs tõi selgesti välja, et inimestel, kes saavad kõrgemat koondamishüvitist, on ka keskmiselt madalam tõenäosus tööle minna vahetult koondamisjärgsel perioodil. Seega kõrged koondamishüvitised (koos neile lisanduva töötuskindlustushüvitisega) teevad keeruliseks teenusega püstitatud eesmärgi täitmise, st koondatute tööleasumise vahepealse töötuseperioodita.

Analüüs viitab ka, et reageerimisteenuse pakkumise positiivseks kõrvalmõjukuks on inimeste aktiivsuse suurenemine tööturuameti meetmetes osalemisel. Reageerimisteenuse teavitusemeetmes osalenud said hiljem tööturukoolitust enam kui kolm korda ning karjäärinõustamist ligi kaks korda sagedamini kui võrdlusgruppi kuulunud ettevõtetest koondatud (osakaalud tööturukoolituse puhul vastavalt 26% ja 7% ning karjäärinõustamise puhul 21% ja 11%). Seega koondatavate töötajate teavitamine nende õigustest, võimalustest ja uue töö otsimise vajalikkusest ning kontakti loomine tööturuametiga suurendab hiljem võimalust, et nad osalevad ka tööturuameti vahendusel korraldatud teenustes. Samas mõju töötutoetuse saamisele ei ole oluline (mõlemas grupis saab töötutoetust pisut üle kümnendiku koondatutest). Seega võib antud teenusest kujuneda sujuv vahelüli teiste tööturuteenuste juurde.

Reageerimisteenuse hindamise oodatust vastupidiseks tulemuseks oli see, et teenuse raames tööotsimisteenust saanutel (info tööotsimiskanalite kohta, CV kirjutamine, tööintervjuul käitumine jmt) on esimesel paaril kuul peale koondamist hoopis suurem tõenäosus saada töötuskindlustushüvitist. Võimalik selgitus on see, et tööotsimisteenuste jagamise meetmes osalenud töötajad saavad piisavalt informatsiooni töötuskindlustushüvitisest ja tööturu võimalustest, mistõttu neil on turvalisem tunne

tuleviku ees. Seega taotlevad nad sagedamini töötuskindlustushüvitist ja suureneb nende lühiajaliselt vabatahtlik tööta olek. Meetme edasises rakendamises tasuks seda võimalikku kõrvalmõju eraldi süvendatult uurida ka kvalitatiivsete uurimismeetoditega.

Uuringu tulemused võetakse kokku näitliku kulu-tulu analüüsiga kasutades 2006. aasta andmeid. Analüüsi põhjal on näha, et pigem optimistlike eelduste kohaselt (teenuse kui terviku mõju töötuskindlustushüvitise päevade keskmisele vähenemisele on 5 kalendripäeva ning mõju töötamise tõenäosuse suurenemisele on 4 protsendipunkti), on antud teenus otstarbekas ühiskonna seisukohalt (tulude ja kulude suhe on ligikaudu 6) ning ka töötukassa jaoks katavad tulud ära teenuse kulu (2006. aasta arvude põhjal ligi 42 tuhat krooni). Ühiskonna seisukohalt ongi oluline eelkõige teenuse mõju hilisemale hõivele. Positiivse tulemuse saavutamiseks on vajalik mõju töötamise tõenäosusele vähemalt 0,67 protsendipunkti ühe aasta jooksul. Töötukassa eelarve seisukohast on seevastu tähtis just töötuskindlustuspäevade vähenemine ehk töötute kiire liikumine hõivesse. Analüüs viitab sellele, et positiivne mõju eelarvele algab ligikaudu viiest päevast.

Majanduse soodne areng ja seetõttu koondamisjuhtude prognoositust oluliselt väiksem arv ning ka andmekaitsepiirangud andmete sidumisele tööturuameti ja sotsiaalkindlustusameti andmetega ei võimaldanud täpselt järgida esialgu planeeritud juhusliku eksperimendi taolist ideaalset lähenemist ja kasutada kogu olulist informatsiooni koondatute kohta. Seetõttu on analüüsi tulemused rangelt võttes sageli statistiliselt ebaolulised ning alati ei saa olla kindel, et mingid väljajäänud muutujad ei mõjuta oluliselt analüüsitulemusi. Siiski lubab statistilise analüüsiga saadud tulemuste sisemine kokkusobivus uuringu eri osade vahel ning ka peamiste tulemuste kooskõla teenust pakkunud regionaalse meeskonna kvalitatiivsete tähelepanekutega eeldada, et uuringu peamised järeldused peavad paika.

Uuringu lõppjärelduste üldistamisel tuleb muidugi silmas pidada, et uuritud perioodil 2006.-2007. aastal oli majanduskasv väga kiire ja tööpuudus alanes kõikides sotsiaaldemograafilistes rühmades ning vaadeldud perioodil ei olnud ka ühtegi väga suurt koondamist (suurim oli 120 töötajat). Teiste riikide kogemus on näidanud, et tööotsingualane abi on just edukas majanduskasvu perioodil, kui tööjõu nõudlus ja ettevõtete tööjõu otsimise aktiivsus on kõrge. Käesoleva analüüsi tulemuste kohaselt oli reageerimisteenuse puhul positiivne mõju eelkõige info vahendamisel potentsiaalsete tööandjate ja koondatute vahel. Et majanduslanguse faasis on ettevõtete nõudlus tööjõu järele väiksem ja toimuvad ka muutused tööjõunõudluse struktuuris ning on enam väga suuri koondamisi, siis võib arvata, et suurem mõju oleks just inimestele suunatud individuaalsetel meetmetel. Seega tasuks peale teenuse regulaarset käivitamist selle tulemuslikkust ja efektiivsust jälgida ka majanduslanguse tingimustes.