

Ajutise töötamise mõju töötuna arvelolijate tööturukäitumisele ja majanduslikule toimetulekule

Analüüsi aruanne 2024

Uuringu on tellinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Mõttekoda Praxis on avalikes huvides tegutsev sõltumatu mõttekoda, kelle eesmärk on Eesti ühiskonnale olulistes küsimustes luua uusi teadmisi, leida mõjusaid lahendusi ja rikastada avalikku arutelu.

Autorid:

Merilen Laurimäe

Miriam Lehari

Kirsti Melesk

Katre Pall

Mikael Raihhelgauz

Hede Sinisaar

Kelly Toim

Selle töö valmimisse on andnud olulise panuse: Ann Gertrud Norberg, Jane Ester ja Mariliis Öeren

Keeletoimetaja: Kristel Ress

Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale.

Soovituslik viide: Laurimäe, M., Lehari, M., Melesk, K., Pall, K., Raihhelgauz, M., Sinisaar, H., Toim, K. (2024) Ajutise töötamise mõju töötuna arvelolijate tööturukäitumisele ja majanduslikule toimetulekule. Mõttekoda Praxis.

ISBN 978-9949-662-46-3 (pdf)

Sisukord

Mõisted ja lühendid	5
1. Sissejuhatus	8
2. Teiste riikide kogemuste analüüs	10
2.1. Töötute ajutise töötamise meetmed teistes riikides	10
2.2. Töötute ajutise töötamise mõju teistes riikides	15
3. Ajutise töötamise rakendamine töötuna arveloleku ajal. Eesti sekkumisloogika analüüs	24
3.1. Eesmärk	26
3.2. Sisendid	27
3.3. Tegevused	29
3.4. Väljundid	30
3.5. Mõju	31
3.6. Välistegurid	32
4. Tööandjate valmisolek ja huvi tööampse pakkuda	34
4.1. Tööandjate valmisolek tööampse pakkuda	34
4.2. Tööampsude roll tööjõu värbamisel	43
5. Registreeritud töötute valmisolek ja huvi tööampse teha	48
5.1. Tööampsude tegemine töötuna arveloleku ajal	48
5.2. Töötute valmisolek ja huvi teha tööampse	51
5.3. Töötute ja tööandjate kogemused tööampsudega	68
6. Tööampsude tegemise mustrid	69
6.1. Ajutine töötamine võlaõigusliku lepinguga ja tööampsude tegemine	69
6.2. Töötuna arvelolevad juhtimis- või kontrollorgani liikmed, kes teevad tööampse	75
6.3. Tööampsude kombineerimine töötukassa hüvitiste ja toetustega ning tööturuteenustega	77
6.4. Tööampsude tegemine pärast registreeritud töötuse lõppu	92
6.5. Ilma tasuta töötamine	97

7. Ajutise töötamise mõju ja tulemuslikkus	106
7.1. Tööampsude mõju tööturukäitumisele	106
7.2. Tööampsude mõju majanduslikule toimetulekule	126
8. Kokkuvõte, järeldused ja poliitikasoovitused	138
8.1. Järeldused ja poliitikasoovitused	142
9. Kasutatud kirjandus	157
LISA. Andmed ja metoodika	161
1. Registriandmete analüüsis kasutatud tunnused ja andmekogud	161
2. Intervjuud töötute ja tööandjatega	162
3. Sekkumisloogika	164

Mõisted ja lühendid

Absoluutne vaesus – absoluutses vaesuses on inimene, kelle ekvivalentnetosissetulek jääb alla absoluutse vaesuse piiri ehk elatusmiinimumi.

Ajutine töötamine (*ka* tööamps) – igasugune ajutine või lühiajaline töötamine, sh GoWorkaBit Estonia kaudu ja platvormitöö kujul, lisaks tööturumeetmete seaduse § 11 tingimuste alusel ning ajutise töö tegemine vabakutselisena (ingl *gig worker*).

Ajutine töötamine (*ka* tööamps) töötuse ajal – teiste riikide praktika ja rahvusvahelises teaduskirjanduses nimetatud mõju kirjeldamisel kasutatav termin, mis võib sisaldada nii neid juhte, mil töötust sai tööampsuga samal ajal töötushüvitist vähendamata suuruses, kui ka neid juhte, mil töötushüvitist vähendati või käsitati osalise töötushüvitisena. Samuti on viimast nimetatud teaduskirjanduses osajaga töötamiseks töötuse ajal ja selle hulka on loetud ka juhud, mille puhul ei makstud töötushüvitist nende päevade eest, mil töötust sai tööampsu eest töötasu.

Ekvivalentnetosissetulek – leibkonna netosissetulek jagatud leibkonnaliikmete tarbimiskaalude summaga. Absoluutse vaesuse arvutamisel kasutatakse järgmisi tarbimiskaale: esimese täiskasvanud leibkonnaliikme kaal on 1, iga järgmise vähemalt 14-aastase leibkonnaliikme kaal 0,7 ja kõigi alla 14-aastaste kaal 0,5. Suhtelise vaesuse arvutamisel on tarbimiskaalud järgmised: esimese täiskasvanud leibkonnaliikme kaal on 1, iga järgmise vähemalt 14-aastase leibkonnaliikme kaal 0,5 ja kõigi alla 14-aastaste kaal 0,5. Siinses uuringus kasutatakse tööampsude mõju hindamisel registreeritud töötute absoluutsele ja suhtelisele vaesusele kohandatud lähenemist, st vaadeldakse töötut kui üheliikmelist leibkonda ning tema sissetulekuna käsitatakse ainult töötusega seotud brutohüvitisi ja tööampsude eest saadavat brutotöötasu.

EL – Euroopa Liit

FIE – füüsilisest isikust ettevõtja ehk füüsiline isik, kes tegeleb ettevõtlusega.

Juhtimis- või kontrollorgani liige – selles uuringus vaadeldakse juhtimis- või kontrollorgani liikmena isikuid, kes on kantud Eesti Töötukassa andmekogusse kui tulumaksuseaduse §-s 9 nimetatud juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige. Oma ettevõttes regT tööampsu tegemisena on käsitletud see, kui juhtimis- või kontrollorgani liige tegi regT tööampse äriettevõttes (aktsiaselts, osaühing, täisühing, usaldusühing või tulundusühistu), kus ta on äriregistri andmetel osaniku, aktsionäri, täisosaniku, usaldusosaniku või tulundusühingu osaniku rollis.

MTA – Maksu- ja Tolliamet

OECD – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

Registreeritud töötu (regT) – isik, kes ei tööta, on Eesti Töötukassas arvele võetud ja otsib tööd.

RegT tööamps – Eestis töötuna registreeritud inimese ajutine töötamine (*ka* tööamps), mis vastab tööturumeetmete seaduse § 11 tingimustele: 1) ühekordne töösuhe kestab kuni 8 päeva, 2) kalendrikuus töötatakse kuni 8 päeva (nt võib sõlmida ühe 8-päevase lepingu või 8 ühepäevast lepingut), 3) töötamise liik on tööleping, töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõiguslik leping või avalikus teenistuses olek, 4) ühes kalendrikuus kokku ja iga ühekordse töösuhte eest makstav brutotasu ei ületa 40% käesoleva aasta töötasu alammäärast, 5) 24 kuu jooksul töötatakse kuni 12 kalendrikuul.

RegT tööampsu tegija (*ka* tööampsaja) – isik, kes tegi perioodil 01.09.2020–31.12.2023 töötuna arvel olles vähemalt ühe regT tööampsu.

Suhteline vaesus – suhtelises vaesuses on inimene, kelle ekvivalentnetosissetulek jääb alla suhtelise vaesuse piiri. Suhtelise vaesuse piir arvutatakse elanike ekvivalentnetosissetuleku alusel ja see on 60% leibkonnaliikmete aasta ekvivalentnetosissetuleku mediaanist.

TKH – töötuskindlustushüvitis

Tõenäosus – statistilise andmeanalüüsis antud hinnang sündmuse esinemise tõenäosusele, sh suhteline sagedus (osakaal) ehk statistiline tõenäosus (sündmuse toimumise tõenäosuseks nimetatakse selle sündmuse esinemiseks soodsate võimaluste arvu jagatist kõigi võimaluste arvuga).

TöMS – tööturumeetmete seadus

TÖR – Maksu- ja Tolliameti töötamise register

Töötasu (*ka* tasu) – töötamise eest saadav töö- ja teenustasu, olenemata lepingu liigist.

Töötasupiir – töötuna arveloleku ajal ajutise töötamisele seatud töötasu saamise piirang.

Töötukassa – Eesti Töötukassa

Töötukassa hüvitiste ja toetuste saaja – töötu, kes sai töötuna arveloleku ajal Eesti Töötukassalt toetust või hüvitist (nt töötutoetus, töötuskindlustushüvitis, töövõimetoetus) ning mis teiste riikide töötushüvitiste mõistega ei ühti.

Töötuna arveloleku järgne tööamps (lühend regT järgne tööamps) – lühiajaline töösuhe, mis algab pärast töötuna arveloleku lõppu ja hiljemalt 7 päeva pärast viimase regT tööampsu lõpetamist ning kestab kuni 30 päeva. Tegu ei ole tööturumeetmete seaduse § 11 tingimustele vastava tööampsuga.

Töötushüvitis (lühend TH) – selles uuringus kasutatud koondmõiste teistes riikides töötuse ajal makstavate toetuste ja hüvitiste kirjeldamiseks, sest eri riikides nimetatakse neid erinevalt.

VÕS-leping – võlaõiguslik leping, mille alla liigitatakse selles uuringus väljamakseliigid 17–20 ehk töövõtu-, käsundus- või muu võlaõiguslik leping, füüsilise isiku poolt VÕS lepingu alusel makstud töö- või teenustasu, VÕS lepingu alusel makstud töö- või teenustasu, töö välisriigis, Eesti A1/E101 VÕS alusel makstud töö- või teenustasu, töö Eestis, välisriigi A1/E101. Analüüsis VÕS-lepingute liike eraldi ei käsitleta, vaid vaadeldakse kõiki eelnevalt nimetatud liike ühe kategooriana.

1. Sissejuhatus

Selle uuringu keskmes on 1. septembril 2020 kehtestatud võimalus registreeritud töötutel teha ajutist tööd ehk tööampse (regT tööamps), säilitades samal ajal töötuna arveloleku. Kui varem lõpetati inimese tööle asumisel tema töötuna arvelolek, siis nimetatud muudatuse järel ei lõpe regT tööampsu tegija töötuna arvelolek juhul, kui tööamps vastab tööturumeetmete seaduse (TöMS) § 11 tingimustele. Samuti võib töötu samal ajal saada töötutoetust, töötuskindlustushüvitist (TKH) või töövõimetoetust ning kasutada tööturuteenuseid. RegT tööampsu tegemisele on siiski seatud piirangud. Et säilitada registreeritud töötu staatus ning Eesti Töötukassa (töötukassa) määratud hüvitised ja toetused, võib töötu teha ühes kalendrikuus regT tööampse kuni 8 päeva ja kokku kuni 12 kalendrikuul 24-kuulise arvestusperioodi jooksul. Lubatud brutotöötasu ühes kalendrikuus on kuni 40% kehtivast töötasu alammäärast, mis on 2024. aastal 328 eurot. Üle 8-päevane töötamine või leping pikkusega üle 8 päeva loetakse tavapäraseks töötamiseks ja sellisel juhul lõpetatakse inimese töötuna arvelolek.

RegT tööamps ei mõjuta töötukassa määratud hüvitiste ja toetuste saamise perioodi, ei anna juurde töötuskindlustusstaazi ja saadud töötasu ei võeta edaspidi arvesse TKH määramisel. Nii äriühingu juhatusel, kui ka muud juhtimis- või kontrollorgani liikmeid on võimalik töötuna arvele võtta, kuid täpsemad tingimused sõltuvad ettevõtte vormist (Töötukassa 2024b). Näiteks mittetulundusühingu juhatusel liikme arvele võtmise tingimuseks on see, et ta ei saa oma tegevuse eest tasu. Äriühingu juhatusel liige võetakse töötuna arvele siis, kui lisaks sellele, et ta ei saa oma tegevuse eest tasu, vastab ta ka töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele (töötuskindlustusstaazi vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud kolme aasta jooksul ja ei ole töölt lahkunud enda algatusel, kokkuleppel tööandjaga või enda süülise käitumise tõttu). Töötuna arvelolev juhtimis- või kontrollorgani liige võib teha regT tööampse oma ettevõttes, kuid ei või saada juhtimis- või kontrollorgani liikme tasu.

Kui inimene on peatanud tegutsemise füüsilisest isikust ettevõtjana (FIE) ja on töötuna arvele võetud, võib ta teha regT tööampse teises ettevõttes. Kui isik jätkab või alustab tegutsemist FIEna, siis ei ole tegemist regT tööampsuga, vaid töötamisega ning töötuna arvelolek lõpetatakse. RegT tööampsuks ei loeta ka seda, kui töötu avab lühiajaliselt ettevõtluskonto ja tema töötuna arvelolek seetõttu lõpetatakse.

Töötukassa ja Tartu Ülikooli infotehnoloogia mõju-uuringute keskus CITIS on ajutist töötamist töötuse ajal analüüsinud ajavahemiku 01.09.2020–31.08.2022 kohta (Töötukassa & CITIS 2023). Siinse uuringu eesmärk ei ole seda analüüsi korrata, vaid vastata küsimustele, mis ei olnud 2023. aasta analüüsi fookuses või millele ei olnud võimalik anda ühest selgitust. Kahe uuringu tulemuste alusel teeme ettepanekud regT tööampsu tulemuslikkuse parandamiseks. Seega soovime sissejuhatuseks tutvuda ka esimese uuringuga.

Uuringus keskendume ka küsimustele, miks teevad registreeritud töötud tööampse, millised mustrid nende tegemisel ilmnevad, milline on regT tööampsude mõju töötute tööturukäitumisele ja majanduslikule toimetulekule, miks tööandjad pakuvad tööampse ja milline on nende mõju tööandjate jaoks. Uurimusküsimustele vastamiseks analüüsiti ajavahemiku 01.09.2020–31.12.2023 registriandmeid ning tehti intervjuud tööandjate esindusorganisatsioonide esindajatega, tööandjate ja töötutega nii eesti kui ka vene keeles (vt täpsemalt „Andmed ja metoodika“ lisa 1). Sekkumisloogika analüüsimiseks tehti eksperdiintervjuud töötukassa töötajate ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikega (lisa 1). Samuti anname ülevaate töötute ajutise töötamise võimaldamise praktikatest teistes riikides ning positiivsest ja negatiivsest mõjust rahvusvahelise teaduskirjanduse alusel. Kokkuvõttes teeme sissevaate regT tööampse toetavatesse ja takistavatesse teguritesse sünteesides nii kvalitatiiv- kui kvantitatiivanalüüsi.

2. Teiste riikide kogemuste analüüs

Nagu Eestis nii on ajutine töötamine töötuna arveloleku ajal lubatud paljudes teistes Euroopa ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) riikides. On asjakohane tutvuda teiste riikide kogemuste ja neis läbiviidud tööampsude mõju analüüsidega, et saada ülevaade rakendatud sekkumistest ning võtta neid arvesse poliitikasoovituste koostamisel.

Rahvusvahelist teaduskirjandust töötute ajutise töötamise kohta otsiti peamiselt interneti otsingumootorite (nt Google Scholar) abil. Selleks lepidi kokku teemakohased märksõnad (nt *Part-time unemployment*, *Temporary Work*, *Gig-work during unemployment* ja *Working while on claim*). Ajakohasuse huvides eelistati viimase 5–10 aasta uuringuid. Teadusartiklid ja raamatupeatükid pidid originaalis olema inglise keeles.

Esialgu otsiti teaduskirjandust Euroopa riikide raames, kuid väheste vastete tõttu laiendati otsingut Kanada ja Ameerika Ühendriikide näitele. Leitud kirjanduses oli veel viiteid asjakohastele allikatele, mis samuti hõlmati teiste riikide kogemuste analüüsi. Ülevaate saamiseks ajutise töötamise reeglitest teistes Euroopa Liidu (EL) riikides on kasutatud Euroopa Liidu vastastikuse sotsiaalkaitsealase infosüsteemi (MISSOC) andmetabeleid ning OECD maksude ja toetuste mudeli aluseks olevaid riikide aruandeid.

2.1. Töötute ajutise töötamise meetmed teistes riikides

Ajutise töötamise lubamine töötuse ajal on koos töötushüvitise saamisega nii EL-i riikides kui ka paljudes teistes riikides üsna levinud, kuid töötushüvitise ja töötasu samal ajal saamise võimalused ja tingimused on erinevad. Kehtestatud on piiranguid nii töötushüvitise saamisele, töötasule kui ka -ajale.

Leidub erinevaid lähenemisi, ent võib esile tuua kolm põhimudelit, kuidas mõjutab töötuse ajal tehtav tööamps töötushüvitise suurst või selle saamist.

1. Töötasu võib juurde teenida teatud piirini, selle ületamisel lõpetatakse töötushüvitise maksmine. Sellised riigid on näiteks Eesti, Poola, Rumeenia ja Slovakkia.
2. Töötasu võib juurde teenida teatud piirini, selle ületamisel vähendatakse töötushüvitist. Sellised riigid on näiteks Island, Austria, Itaalia, Saksamaa, Luksemburg, Sloveenia, Soome (kuni 31.03.2024) ja Šveits.
3. Töötasu võib juurde teenida, kuid see vähendab töötushüvitist alates esimesest töötasu eurost (nt 50 senti ühe teenitud euro kohta; iga teenitud euro vähendab töötushüvitist euro võrra) või vähendatakse töötushüvitist töötatud aja järgi. Sellised riigid on näiteks Taani, Soome (alates 01.04.2024), Prantsusmaa, Norra, Hispaania, Holland ja Rootsi.

Tabel 1. Ajutise töötamise reeglid töötuse ajal ja samal ajal töötushüvitise saamine valitud Euroopa riikides

Riik	Töötushüvitise (TH) ja töötasu kombineerimise reeglid	Ajaline piirang töötamisele	Lubatud töötasupiir kuus
Austria	Kui töötasu ei ületa töötasu piiri ja lepingu kestus alla 28 päeva, siis TH-d ei vähendata. Kui töötasu ületab töötasupiiri ja lepingu kestus alla 28 päeva, siis ei maksta TH-d nende päevade eest, mil isik töötas ning nende päevade eest kuus, mil ei töötanud, vähendatakse TH-d nii, et 90% töötasupiiri ületavast töötasust jagatakse TH saamise päevade arvuga ja saadud summa võrra vähendatakse TH-d. Kui lepingu kestus üle 28 päeva, siis TH maksmine lõpetatakse.	Lepingu kestus ei või ületada 27 päeva (ajutine töötamine)	TH väheneb kui töötasu üle 518 euro 2024. a
Eesti	Ei ole	8 päeva kuus	TH maksmine lõpetatakse kui töötasu üle 328 euro 2024. a (40% alampalgast)
Holland	TH-d vähendatakse 70% võrra saadud töötasust. Vähendatud TH maksimaalne suurus on varasema töötasu ja algse TH summa.	Ei ole	TH väheneb alates esimesest teenitud eurost (piiri ei ole). Kui töötuseaegne töötasu on üle 87,5% varasemast töötasust, lõpetatakse TH maksmine
Island	Kui töötasu ületab töötasupiiri, siis vähendatakse TH-d 50% võrra saadud töötasu ja töötasupiiri vahest	Ei ole	TH väheneb kui töötasu üle 573 euro 2024. a
Itaalia	Kui töötasu ei ole suurem kui töötasupiir, siis TH-d vähendatakse 80% võrra saadud töötasust (algne hüvitis – 80% teenitud töötasust). TH-d ei maksta, kui tööleping kestab üle 6 kuu ja töötasu ületab lubatud töötasupiiri. Kui töötasu on alla töötasupiiri, on õigus saada vähendatud TH-d olenemata töölepingu kestusest.	Töölepingu kestus kuni 6 kuud	TH väheneb kui töötasu ei ole suurem kui 677 eurot kuus (8145 eurot aastas) 2024. a, sellest suurema töötasu korral TH maksmine lõpetatakse
Luksemburg	Kui töötasu ületab töötasupiiri, siis TH-d vähendatakse saadud töötasu võrra, mis ületab töötasupiiri	Ei ole	TH väheneb kui töötasu suurem kui 10% varasemast töötasust
Poola	Ei ole	Ei ole	TH maksmine lõpetatakse kui töötasu üle 501 euro 2024. a (50% alampalgast)
Prantsusmaa	TH-d vähendatakse 70% võrra saadud töötasust (algne hüvitis – 70% teenitud töötasust). Vähendatud TH maksimaalne suurus on varasema töötasu ja algse TH summa	Ei ole	TH väheneb alates esimesest teenitud eurost (piiri ei ole)
Rumeenia	Ei ole	Ei ole	TH maksmine lõpetatakse kui töötasu üle 105,6 euro 2024. a (nn elatusmiinimum)
Saksamaa	Kui töötasu ületab töötasupiiri, siis TH-d vähendatakse saadud töötasu võrra, mis ületab töötasupiiri. Kui töötundide arv üle tööaja piiri, siis TH-d ei maksta	15 t nädalas (u 8 päeva kuus), üle selle TH-d ei maksta	TH väheneb kui töötasu üle 165 euro 2024. a

Slovakkia	Ei ole	40 päeva aastas (u 3 päeva kuus)	TH maksmine lõpetatakse kui töötasu üle 274 euro (nn toimetulekupiir) 2024. a
Sloveenia	Kui töötasu ületab töötasupiiri, siis TH-d vähendatakse 50% võrra saadud töötasust (algne hüvitis – 50% teenitud töötasust)	Ei ole	TH väheneb kui töötasu üle 200 euro 2024. a
Soome	Kuni 31.03.2024 kui töötasu ületab töötasupiiri, siis TH-d vähendati 50% võrra üle töötasupiiri teenitud töötasust, al 01.04.2024 väheneb TH vastavalt teenitud töötasule. Vähendatud TH maksimaalne suurus on saadud töötasu ja algse TH summa	Täisajaga töö kestusega kuni 2 nädalat või osaajaga töö (kuni 80% täistööajast)	TH vähendamine kui töötasu üle 300 euro kuni 31.03.2024, al 01.04.2024 väheneb alates esimesest teenitud eurost (piiri ei ole)
Šveits	Kui töötasu ei ole suurem kui TH, siis vähendatakse TH-d. Vähendatud TH suurus on töötasu ja varasema töötasu vahel 70% (üldjuhul*) või 80% (eritingimuste korral*)	12 kuud	TH väheneb kui töötasu ei ole suurem kui algne TH suurus; sellega võrdse või sellest suurema töötasu korral ei maksta TH-d

Allikad: MISSOC (01.01.2024 seisuga) <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>; OECD tax and benefit country reports (2023) [How do countries calculate tax liabilities and social benefit entitlements? | OECD](https://www.oecd.org/tax/benefits/how-do-countries-calculate-tax-liabilities-and-social-benefit-entitlements/); KEELA <https://www.kela.fi/saitko-toita>.

Lisaks on riike (Belgia¹, Norra, Tšehhi, Iirimaa², Ungari jt), kus ei ole võimalik saada samal ajal töötushüvitist ja töötasu (ka ajutise töö eest), st töötushüvitist ei maksta nende päevade eest, kui saadi töötasu. Bulgaarias, Horvaatias, Küprosel, Lätis, Leedus, Maltal ja Portugalis lõpetatakse töötushüvitise maksmine töötasu saamise korral.

Soome. Näide töötuse ajal ajutise töötamise piiramisest

Soomes on ajutine töötamine töötuse ajal lubatud juba paarkümmend aastat. Töötushüvitiste suurema reformiga kaotati 01.04.2024 alates 2014. a kehtinud 300 euro suurune töötasupiir (töötushüvitist vähendati 50 sendi võrra iga teenitud euro kohta, mis ületas töötasupiiri) ajutise töötamise korral ja töötushüvitist hakati vähendama alates esimesest teenitud eurost (ehk nii nagu enne 2014. aastat). Lisaks töötasupiirile on Soomes kehtinud ka piirang tööajale – alates 2003. aastast on täisajaga töötamise piiriks 2 nädalat varasema 4 nädala asemel ning 2012. aastast on osaajaga töötamisel tööaja piir 75% asemel 80% täistööajast. (Kyrrä *et al.*, 2017). 2024. a reformiga sooviti teha töötushüvitise reeglid sarnasemaks teiste sissetulekut asendavate hüvitiste reeglitega, pakkuda rohkem stiimuleid tööle asumiseks ning parandada eelarvepositsiooni, hoides kokku töötushüvitise raha (Soome Sotsiaal- ja Tervishoiu-

¹ Lisaks on Belgias töötuse ajal lubatud jätkata neid kõrvaltegevusi, mida tehti enne töötuks jäämist. Töötushüvitise ja kõrvaltegevuse tasust saadav summa võib ulatuda kuni 130%-ni töötushüvitise päevamäärast.

² Töötaja hüvitist ei maksta aja eest, mille eest saadi töötasu, ja hüvitise maksmine lõpetatakse, kui inimene töötab vähemalt 4 päeva järjestikuse 7 päeva jooksul. Töötaja toetuse saaja võib saada töötasu kuni 3 päeva nädalas, kuid üle selle aja lõpetatakse toetuse maksmine. Saadud töötasu võetakse arvesse toetuse suuruse arvestamisel.

ministeerium).

Alates 2024. a aprillist vähendatakse töötushüvitist iga teenitud euro alusel: mida suurem töötasu, seda väiksem töötushüvitis. Kui töötasu ületab algse töötushüvitise, siis töötushüvitist ei maksta. Nagu varem, võib tööaeg olla kuni 80% täistööajast või 2 nädalat. Töötu peab samal ajal jätkama täistööajaga töö otsimist või võtma töö pakkumise korral töö vastu. Väikeses matus ettevõtlus on samaväärne osajaga töötamisega. Kui töötu alustab ettevõtlusega töötuna arveloleku ajal, siis esimesel 4 kuul ei vähendata töötushüvitist. Tööampsude tegemine pikendab töötule töötushüvitise maksmise maksimaalset perioodi ja lisab töötuskindlustusstaži. (Federation of Unemployment Funds in Finland)

Kuigi tööampsude tegemine töötuse ajal oli lubatud ka varem, siis 300-eurose piiri kehtestamise järel (2014) suurenes Soomes ajutiselt töötavate töötute osakaal olenevalt töötushüvitise liigist 17–28%. Tööampsu tegijate osakaal töötushüvitise saajate seas püsis 10–12% juures kuni 2013. aastani ja jõudis 2020. aastaks 18%-ni. (Kalin *et al.*, 2023) Veel ei ole teada, millist mõju avaldavad 2024. a kevadel jõustunud muudatused.

Seega kuni 2024. aasta märtsi lõpuni kehtis Eestiga võrreldes Soomes tööampsudele kõrgem töötasupiir (sh arvestades töötushüvitise vähendamise põhimõtet), mis soodustas nende tegemist ka kõrgema kvalifikatsiooniga töötute seas. Soomes kehtestatud ajapiirang puudutab tööaega, mitte töötatud päevade arvu. Ühtlasi ei ole leitud Soome süsteemi puhul lukustusefekti (2024. a reformi tulemusi ei ole veel hinnatud). Kokkuvõttes on Soomes tööampsude tegemine Eestiga võrreldes märksa rohkem levinud, neid teeb u 18% töötutest (2023. aastal oli Eestis regT tööampsu tegijate osatähtsus kuu jooksul arvel olnute töötutest vahemikus 3–4,2%ni, vt ka ptk 5).

Saksamaa. Ajutine töötamine töötuse ajal ja väikese töötasu teenimise vormi (ingl *Minijob*) näide

Töötushüvitiste saaja võib Saksamaal töötada kuni 15 t nädalas ja juurde teenida kuni 165 eurot (2024. a) kuus, ilma et töötushüvitis sellest väheneks. Üle selle piiri ulatuva töötasu puhul vähendatakse töötushüvitist üks ühele. Tööampsude lubamise eesmärk on hoida inimese sidet tööturuga ja see ei piira ligipääsu tööturuprogrammidele. Ajutine töötamine töötuse ajal ei lisa töötuskindlustusstaži. (Konle-Seidl, 2021)

Võrreldes Eesti süsteemiga on töötuse ajal tööampsude tegemine piiratud nädala töötundidega, muid ajapiiranguid ei ole. Saksamaa töötushüvitist makstakse 12–24 kuud. Erinevalt Eestist ei ole Saksamaal mitte töötutoetust, vaid on üldine sissetulekust sõltuv miinimumsissetulekutoetus (Eestis toimetulekutoetus). Lisaks on Saksamaale iseloomulik naiste osajaga töötamise kultuur, lastehoiu vähesem kättesaadavus jm tegurid, mis soodustavad naiste asumist ajutistele töödele, Eestile aga naiste suur tööhõive ja vähene osajaga töötamise osatähtsus. (*Ibid.*)

Saksamaa registreeritud töötü võib valida ajutiseks töötamiseks väikese sissetuleku teenimiseks loodud töövormi *Minijob*, millele sel juhul rakenduvad eelnevalt nimetatud töötushüvitise suurust mõjutavad piirangud. *Minijob* loodi algul naistele, kellele oli sotsiaalkindlustuskaitse tagatud töötava abikaasa kaudu. *Minijob* pidi tagama naisele pere kõrvalt osaajaga töötamise võimaluse ja vähese sissetuleku, aga mitte individuaalse õiguse sotsiaalkindlustusele. See töövorm aitas legaliseerida ka varimajandust ja deklareerimata töötasu saamist. Hiljem kogus populaarsust *Minijob*i tegemine lisatööna põhitöö kõrvalt, sest see on vabastatud maksudest ja sotsiaalkindlustusmaksetest. *Minijob*be teevad kõige enam koduperenaised, kuid ka sotsiaalkindlustuskaitsega üliõpilased, pensionärid ja miinimumsissetuleku saajad lisasissetuleku teenimiseks. Umbes ühe kümnendiku moodustavad *minijob*be tegijatest töötushüvist saavad töötud. (*Ibid.*)

2000. aastate alguses hakati *Minijob*i nägema pikaajaliselt tööturult eemal olnute võimalusena siseneda tööturule. Selliseid töid on kahte tüüpi: sissetuleku- ja ajapiiranguga (*Ibid.*). Esimesel juhul on töötamine piiratud töötasusummaga kuus (2024. a 538 eurot) ja ajapiirangut ei ole. Teisel juhul võib *minijob*i tegija töötada ebaregulaarselt kuni 70 tööpäeva või 3 kuud aastas ning sissetulekupiirangut ei ole. *Minijob*i puhul on maksudest ja maksetest vabastatud töötaja (mitte tööandja), kuid samas on neil õigus nt haigestumise korral saada tööandjalt haigushüvitist ning vastavalt töötatud ajale võtta puhkust. (Minijob zentrale 2024)

Samas on uuringutes leitud, et *Minijob*id lukustavad naised madala palgaga ja vähest kvalifikatsiooni nõudvatesse töödesse, kuna nende tegemine ei ole ajaliselt piiratud ning süsteem ongi disainitud abikaasa kaudu kindlustatud naistele väikese töökoormusega töötamiseks (Pfau-Effinger & Reimer, 2019). Näiteks osaajaga töötamine miinimumsissetulekutoetuse saamise ajal võis naiste täisajaga tööle saamise tõenäosust isegi vähendada võrreldes mittetöötanud naistega (Mosthaf *et al.*, 2021).

Kanada. Pilootprojekti näide

Kanada Töötuskindlustusamet (Employment Insurance) algatas 1996. a pilootprojekti „Working While on Claim“ (WWC) eesmärgiga pakkuda töötutele võimalust teenida töötusperioodil lisaraha ja hoida kontakti tööturuga, et püsivalt naasta sinna võimalikult tõhusalt. Aastail 2005–2018 katsetati erinevaid mudeleid nii töötuna arveloleku ajal lubatava teenitava töötasu suuruse kui ka töötuna arveloleku perioodi puhul. (Busby *et al.*, 2021)

Enne pilootprojekti tohtis töötü saada Kanadas töötasu kuni 50 dollarit nädalas või kuni 25% nädalasest töötutoetusest ilma, et töötuhüvitist oleks vähendatud. Üle selle summa töötasu saanu töötushüvitist vähendati dollari jagu iga üle teenitud dollari kohta. Selliste tingimuste tulemusena vähenes ajapikku ajutine töötamine töötute meeste seas 57%-lt 48%-le (Busby *et al.*, 2021: 8). 2005. a tõsteti 23-s kõige suurema töötuse määraga regioonis töötute lubatud töötasupiiri 75 dollarini nädalas või 40%-ni nädalasest toetusmäärast; kui teenitav summa ületas seda, siis vähenes töötushüvitis iga üle teenitud dollari võrra. 2012. a kaotati töötuna arveloleku ajal teenitud töötasu piir, kuid töötushüvitisi hakati vähendama alates esimest

teenitud töötasu dollarist 50 sendi võrra iga teenitud dollari kohta (kuni 90%-ni nädalasest kindlustatavast töötasust, misjärel vähendati töötushüvitist ühe dollari võrra iga teenitud dollari kohta). Kuna uus mudel mõjus vähem teenivate inimeste töötushüvitiste saamisele halvasti võrreldes algse süsteemiga, siis aastast 2018 on töötuna arveloleku ajal töötasu teenivatel inimestel võimalus valida nende kahe variandi vahel. (Busby *et al.*, 2021)

Pilootprojekti leiti, et töötasupiiri eemaldamine julgustas töötuid tegema rohkem ja kõrgemalt tasustatud tööampse, kuid vähendas püsiva töö otsimisele kulutatud aega. Viidatud uuringus tehti ettepanek edaspidi katsetada tööampsule töötasupiiri taastamist, aga mitte kahandada töötushüvitist, kui töötasu on alla selle piiri. Optimaalseks peeti, et töötute teenib töötasu kuni 40% nädalasest töötushüvitisest ilma selle vähendamiseta. Seejärel võiks vähendada töötushüvitisi iga töötasupiiri ületava dollari eest 65 sendi võrra; kui töötasu moodustab vähemalt 90% nädalasest töötushüvitisest, siis vähendatakse töötushüvitist iga teenitud dollari võrra. Uuringu autorite hinnangul motiveeriks see rohkem töötuid tööampse tegema, ent ei karistaks neid liiga palju juhul, kui töötasu osutub kõrgemaks kui töötasupiir (st töötushüvitist ei kaotata kohe, vaid see väheneb järk-järgult töötasu kasvades). (Busby *et al.*, 2021)

Kanadas on ajutine töötamine töötuse ajal tunduvalt rohkem soodustatud ja levinum kui Eestis: umbes pooled töötud teevad tööampse. Samas leiti Busby jt uuringus, et tööampse tegevate töötute osakaal võiks olla veelgi suurem, kuid seda takistab mitu tegurit: pikaajalise täiskohaga töötamise järel on keeruline näha lühikestel ja tihti vähetasustatud tööampsudel mõtet, nagu ka näha nende soodsat mõju tööle naasmisele. Samuti võib autorite arvates olla tööampsude vähesel kasutamisel üks põhjus napp teadlikkus, mida saaks suurendada näiteks automaatsete meeldetuletustega töötusperioodil. Veel on uuringu autorid seisukohal, et sellise töötasupiiri seadmine, mille korral töötushüvitist ei vähendata, kasvataks tööampsu tegijate arvu märgatavalt, kuid töötasu jääks täpselt piiri peale, et toetustest mitte raha kaotada (Busby *et al.*, 2021).

Kanadas arvestatakse töötute tööampse nädala kaupa, ent viidatud uuringu autorid on seisukohal, et arvestus kuu või isegi aasta kohta lisaks paindlikkust: pikema arvestusperioodi korral on töötul rohkem võimalusi kombineerida tööampse oma vajaduste alusel, näiteks katsetada piisavalt pikalt mõne töö sobivust, mis võib lihtsustada ka püsivale tööle naasmist (Busby *et al.*, 2021). Eestis arvestatakse tööampse kuu kaupa, mistõttu võib viidatud uuringu alusel öelda, et Eestis ongi teatud paindlikkus töötuna arveloleku ajal tööampsude tegemiseks juba olemas.

2.2. Töötute ajutise töötamise mõju teistes riikides

Teaduskirjanduses ei ole kasutusel ühtset tööampsu terminit: eri autorid on kasutanud väljendeid *ajutine töötamine töötuse ajal*, *osaajaga töötamine töötuse ajal*³ ja *osalised töötushüvitised*⁴. Kuigi kokkuvõttes lubatakse töötuse ajal töötada paljudes riikides, võivad selle

³ Osaajaga töötamisest räägitakse eeskätt riikide puhul, kus töötute tööampsud on piiratud töötundidega.

⁴ Cahuc (2018) on kasutanud terminit *osalised töötushüvitised*, mis viitab süsteemidele, kus töötushüvitise saaja võib säilitada osa töötushüvitisest juhul, kui teenib töötuse ajal töist tulu lubatud piiri ulatuses.

tingimused ehk poliitikareeglid olla väga erinevad (vt ka tabel 1). Samuti avaldab mõju analüüsitud riikide tööturu ja sotsiaalsüsteemide ülesehitus (Konle-Seidl, 2021). Seetõttu ei saa teistes riikides ilmnenud ajutise töötamisega seotud tulemusi ja ilmnenud mõju kanda üks ühele üle Eesti olukorrale. Need on siiski head suunanäitajad selle kohta, millised aspektid ja tegurid on kaasnenud töötute ajutise töötamisega teistes riikides.

Teaduskirjanduses käsitletud tööampsude võimalik positiivne ja negatiivne mõju on võetud kokku tabelis 2. Ka on teaduskirjanduses leitud, et lisaks otsesele mõjule võib kaasneda kõrvalmõju, mis ei ole töötute tööampsude tegemise või nende võimaldamise otsene eesmärk, kuid mis avaldub tingituna tööturu osapoolte käitumisest. Näiteks on uuringutes nimetatud, et kui töötute tööampsude võimaldamine aitab kaasa tööampsude laiemale levikule ühiskonnas või kui need on juba laiemalt levinud, siis võib tööamps olla töö kaotanu jaoks alternatiiv sellele, et võtta end töötuna arvele ja saada töötushüvitist (Kecht & Marcolin, 2022).

Enim on uuritud ajutise töötamise mõju tööhõivenäitajatele (töötuse kestus, tööle saamise tõenäosus) ehk lukustus- ja lävepakuefektile. Ühelt poolt võib töötuse ajal töötamise lubamine soodustada töötusse kinni jäämist ja sellega töötust pikendada. Seda nimetatakse **lukustus-efektiks**: töötuna tööampsude tegija jääb ajutisi töid tegema pikemalt, ei liigu pikaajalisse töösuhtesse ja ajutised tööd asendavad tema püsivamad töösuhted. Teiselt poolt võib ajutine töötamine töö otsimise ajal soodustada püsivale tööle naasmist ja see on **lävepakuefekt**. See tähendab, et töötuna tööampsude tegemine vähendab töötuse kestust, kuivõrd suurendab tööturule siirdumist ning stabiilse ja pikaajalise töö leidmise tõenäosust. Uuringutest on selgunud, et lukustusefekt ja lävepakuefekt ei välista üksteist: esialgne töötusperioodi pikenemine asendub pikaajalise⁵ töötuse korral soodsa mõjuga tööle saamisele.

2.2.1. Töötute ajutise töötamise mõju tööturukäitumisele teistes riikides

Teadusuuringutest on ilmnenud, et töötute tööampsude tegemise mõju tööturukäitumisele võib olla erinev. Nii on ühelt poolt selgunud, et ajutine töötamine töötuse ajal lühendab töötuse kestust ja suurendab hilisemat tööle saamise tõenäosust, kuid teisalt on uuringuid, kus ei leitud selle olulist mõju tööturukäitumisele või selle käitumise muutumisele, või oli mõju negatiivne.

Lukustusefekt ehk negatiivne mõju on tulnud esile erinevates olukordades. Näiteks ilmnes Hispaanias, et ajutine töötamine töötuse ajal pikendab kestust ning töötust pikendav mõju tuli esile eelkõige siis, kui töötud tegid osaajaga tööd suhteliselt kaua (keskmiselt 24 nädalat, sh naised kuni aasta) (Kyyrä, Arranz, *et al.*, 2017). Saksamaa näitel ei avaldanud ajutine

⁵ EL-i riikides loetakse pikaajaliseks töötuseks üldjuhul vähemalt 12 kuud kestnud töötus, kuid eri riike käsitlevates uuringutes võidakse silmas pidada ka sellest mõnevõrra lühemat või pikemat ajavahemikku.

töötamine positiivset mõju töötutele, kes tegid tööampse esimese 6 kuu jooksul: nende töötusperiood kujunes pikemaks võrreldes nende töötutega, kes ei teinud tööampse (Caliendo *et al.*, 2016).

Ehkki 20. sajandi lõpus levinud hoiakud ja tingimused võivad olla praeguseks muutunud, näitasid 1999. ja 2000. aastal Soomes tehtud uuringud, et lühike (kuni kuu) täiskoormusega töötamine ja samal ajal töötushüvitise saamine kiirendas nii meeste kui ka naiste püsivale tööle asumist. Töötushüvitise saamise ajal osakoormusega, kuid pikema (üle kuu) kestva ajutise töötamise korral olid tulemused ebaselged: mõju naistele ei tuvastatud, meeste puhul võis osakoormusega ajutine üle kuu kestev töö aidata kaasa püsitööle suundumisele (Kyyrä, 2010). Kokkuvõttes järeldasid analüüsi autorid, et lühikesed ajutise töö juhud mõjutavad töötutele töötamist paremini kui pikem ajutiselt töötamine (Kyyrä *et al.*, 2017).

Sellest võib järeldada, et kuna Eestiski on töötuse ajal ajutine töötamine lubatud ja just lühemaajaliselt, siis võib teaduskirjanduse alusel eeldada, et sellel on soodne mõju nende püsivale tööle saamisel. Selline mõju ilmnas Töötukassa ja CITIS-e analüüsist (2023) ning põhjalikumalt käsitleme seda peatükis 7.

Seejuures võib ajutise töötamise negatiivne mõju ehk töötuse pikenemine olla mõjutatud riigi poliitikast soodustada majanduskriisi tingimustes osaaajaga töötamist töötuna arveloleku ajal, kuid ka sellest, et tegu oligi suure tööpuuduse ajaga ja seetõttu pikenes töötuse kestus (Kyyrä, Arranz, *et al.*, 2017).

Töötute ajutise töötamise negatiivset mõju on täheldatud ka erinevatele sotsiaaldemograafilistele rühmadele. Näiteks Taani uuringus, milles analüüsiti ajutise töötamise mõju töötushüvitise saamise ajal, leiti, et võrreldes teiste vaadeldud rühmadega pikenes nii abielus naiste, valgekraede kui ka tootmistöölise seas tööampsude järgne töötusperiood (Kyyrä *et al.*, 2013).

Lukustusefekti põhjustena tuuakse esile, et kui ajutisest töötamisest saadav töötasu kombineerituna töötushüvitistega on lähedane inimese võimaliku püsitööl saadava töötasuga, siis võib ajutine töötamine muutuda töötule atraktiivsemaks valikuks kui pikaajaliselt tööhõivesse liikumine (Cahuc, 2018) ning püsivat tööd hakkab töötute otsima alles siis, kui lõppeb õigus töötushüvitisele (Fremigacci & Terracol, 2013). Näiteks Austrias on ajutise töö eest saadav töötasu ja samal ajal makstav töötushüvitis kokku piisavalt suur, et olla lukustusefekti üks põhjustaja. Uuringu tegemise aastal (2019) oli Austrias töötute tööampsude töötasupiir 406 eurot kuus ja töötasu koos töötushüvitisega võis ulatuda 1300 euron, ent keskmine töötasu pärast töötust oli 1554 eurot kuus. Seega oli töötuse ajal saadud töötushüvitis koos töötasuga ainult veidi väiksem kui töötuse järel saadav keskmine töötasu. Autorid järeldasid, et püsivalt tööle naasmist pärsib eeskätt töötamise kõrge maksumäär, kuna ajutine töötamine on erinevalt püsivalt töötamisest maksuvaba. Samuti leiti, et ajutine töötamine, mis võimaldab

kombineerida töötushüvitist ja töötasu, võib pakkuda samal määral äraelamist kui püsiv töö. (Eppel & Mahringer, 2019)

Kui ajutised tööampsud jäävad asendama püsivamat töösuhet, võib see tuua kaasa pikemaajaliselt ebastabiilse sissetuleku, tööandja väiksemad investeeringud töötaja oskustesse ja teadmistesse ning seetõttu piiratud karjäärivõimalused (Cahuc, 2018). Sageli peetakse üheks pikeneva töötuse põhjuseks ka asjaolu, et ajutise töötamise ajal ei ole töötul aega aktiivselt otsida püsivat tööd. Näiteks selgus Kanadas, et tööampsude lubatud töötasupiiri tõstmine vähendas püsiva töö otsimist 2,5 tundi nädalas (Lluis & McCall, 2011).

Ajutine töötamine töö otsimise ajal võivad kiirendada püsiva töö leidmist. Norra uuringus rõhutati, et juba tööampsude tegemise alustamine suurendab töötule püsiva töö leidmise tõenäosust, sest tööampsult püsivale tööle üleminekul on tööandja enamjaolt sama, kelle juures töötule tegi tööampsu (Godøy & Røed, 2014). Lävepakuefekti kinnitas ka näiteks Šveitsi uuring: töötushüvitise saamise ajal töötanu tõenäosus leida püsiv töö 15 kuu jooksul pärast tööampsude algust oli 7–9 protsendipunkti suurem kui töötul, kes ei töötanud töötushüvitise saamise ajal (Gerfin *et al.*, 2005). Ilmnes, et töötamise ja töötushüvitise kombineerimine ei avalda mingit mõju nende töötute tööle saamise tõenäosusele, kes saavad niikuinii lihtsamalt tööle või kelle töötusperioodid ongi lühikesed (*Ibid.*).

Kõige sagedamini mainitakse aga uuringutes tööampsude soodsat mõju pikaajalistele töötutele (vt ka Eppel & Mahringer, 2019). Näiteks Saksamaal vähemalt 12 kuud olnud töötud, kes tegid pärast vähemalt 12-kuulist töötusperioodi tööampse, läksid pärast seda kiiremini püsitööle ja püsisid tööl kauem kui need pikaajalised töötud, kes ei olnud tööampse teinud (Caliendo *et al.*, 2016).

Taani uuringus tõsteti esile tööampsude soodsat mõju noortele töötutele ja immigratidele, sest tööampsu järel lühenes neil töötuse oodatav kestus (Kyyrä *et al.*, 2013) ning Hollandis rahvusvähemustele, eriti meestele, ja madalama haridustasemega inimestele (De Graaf-Zijl *et al.*, 2011). Ka Prantsusmaal on tuvastatud tööampsude väiksem lukustusefekt väheste oskuste ja väheste töökogemusega töötute puhul, kellel on keerulisem tööd leida (Fremigacci & Terracol, 2013). Seega annab lävepakuefekt püsiva töö leidmisel paremad tulemused nendele rühmadele, kellel on püsivat tööd keerulisem leida, ent Hollandi näitel tegid need rühmad ajutist tööd ka vähem kui teised rühmad. (De Graaf-Zijl *et al.*, 2011). Seetõttu tekib küsimus, kuidas tuua tööampse tegema eelkõige neid.

Tööampsude soodne mõju tööle saamisele avaldub rohkem neile, kes on olnud töötud pikka aega, neile, kes elavad suure töötusega piirkonnas, ja neile, kes teevad tööampse valdkonnas, kus töötasid juba enne töötuks jäämist.

Mitmes uuringus on mainitud, et ajutise töötamisega võib esialgu kaasneda lukustusefekt, kuid hiljem ilmneb positiivne ehk lävepakuefekt. Näiteks Hollandis leidis ajutise töötamise

korral alguses kinnitust lukustusefekt, mis pikendas töötuna arvelolekut: kuni inimene on hõivatud ajutise tööga, ei lähe ta püsivalt tööle. Samas näitas analüüs, et esines ka lävepakuefekt, st ajutise töö kogemus aitas hiljem leida püsiva töö suurema tõenäosusega võrreldes nendega, kes vahepeal ei töötanud. (De Graaf-Zijl *et al.*, 2011) Viimast kinnitas ka Taani analüüs (Kyyrä *et al.*, 2013).

Esialgu ilmnev negatiivne ehk lukustusefekt võib töötuse hilisemas etapis asendada positiivse ehk lävepakuefektiga.

Uuringute autorid on hinnanud, et töötute tööampsud võivad soodustada üleminekut püsivale tööle juhul, kui tööandjad kasutavad seda nende sobivuse, motivatsiooni ja oskuste katsetamiseks (st tööampsu teinud töötule pakutakse sobivuse korral püsivamat tööd) (Cahuc, 2018; Godøy & Røed, 2014).

Ka Hollandis leidis kinnitust, et tööandjad eelistavad palgata ajutise töö kogemusega töötajaid tänu kogemustele ning (sobiva) püsiva töö leidmisel tuli töötutele kasuks ka ajutisest tööst tekkinud suurem võrgustik (Cahuc, 2018; De Graaf-Zijl *et al.*, 2011). Töötamine töötuse ajal võib ühtlasi aidata säilitada tööoskusi või omandada uusi oskusi, mida saab tööturul rakendada (Cahuc, 2018).

Paljud autorid on kinnitanud, et töötute tööampsude soodne mõju on eriti märgatav majanduslanguse ajal (vt ka Jahn & Rosholm, 2014) ja suurema tööpuudusega piirkondades. Hollandis tõendati, et majanduse headel aegadel, kui tööpuudus on väike, on töötute tööampsude soodne mõju (lävepakuefekt) ajutiselt töölt püsivale tööle üleminekul väiksem ja majanduslanguse ajal see mõju suureneb (De Graaf-Zijl *et al.*, 2011). Samas on sideme hoidmine tööturuga majanduslikult keerulisel ajal eriti tähtis (Busby *et al.*, 2021). Ka Kanadas selgus, et majandustsüklit tasub järgida: majanduses ja tööturul keerulisel ajal võiksid olla tööampsu tingimused töötule soodsamad (sh kõrgem lubatud töötasupiir, töötushüvitise väiksemal määral vähendamine selle ületamise korral), et rohkem motiveerida töötusperioodil töötama (Busby *et al.*, 2021).

Tööampsude soodne mõju avaldub tugevamalt majanduse keerulistel aegadel.

Nii tööampsude tegemine kui ka mõju oleneb sellest, kui teadlikud ollakse tööampsude tegemise võimalustest. Näiteks Prantsusmaal tehtud uuring näitas, et tööampsude programmist ei olnud teadlik 42,2% töötutest ja 33,6% neist ei olnud kursis programmi reeglitega. Teadlikkuse suurendamise võimaluste katsetamiseks tehti kontrollrühmas uuring, mis näitas, et katserühmas, kellele saadeti tööampse tutvustav e-kiri, kasvas tööampsude tegemine esimese 3 kuu jooksul pärast e-kirja saamist 6% rohkem kui kontrollrühmas, kellele ei saadetud sel teemal ühtegi kirja (Benghalem *et al.*, 2021).

Kokkuvõttes on Cahuc (2018) leidnud, et tervikuna soodustab püsivale tööle liikumist ajutiste tööde tegemine töötuse ajal. Samamoodi on Kyyrä jt (2017) on rõhutanud, et kuigi töötuna arveloleku ajal töötamine on mõnes riigis töötusperioodi pikendanud, on kokkuvõttes ülekaalus soodne mõju. Cahuci (2018) järgi on töötushüvitise saamise ajal töötaval töötul rohkem võimalusi arendada oma oskusi ja laiendada tööalast võrgustikku kui neil, kes ei tee töötuna tööampse. Negatiivsena võib (osalise) töötushüvitise ja töötasu samal ajal saamine soodustada ajutist töötamist, selmet asuda püsivale tööle. (*Ibid.*) Seega on lisaks töötute ajutise töötamise ajalisele piirangule oluline arvestada, et töötute töötusperioodid ja töötushüvitised kokku ei annaks püsiva töötamisega võrdväärset sissetulekut. Oluline on, et ajutise töö tegemise ajal jätkuks nii töötute nõustamine kui see, et töötute jätkaks töötusperioodil püsiva töö leidmiseks.

2.2.2. Ajutise töötamise mõju töötute majanduslikule toimetulekule teistes riikides

Töötusperioodid avaldavad inimese majanduslikule toimetulekule töötusperioodil positiivset mõju juhul, kui tal on lubatud saada samal ajal töötasu ja (teatud piirini) töötushüvitist, mis omakorda motiveerib töötute tegema. See, mis ulatuses töötute majanduslikku toimetulekut paraneb, sõltub iga riigi töötushüvitise ja ajutise töötamise kombineerimise reeglitest.

Soomes selgus, et kui töötuse ajal lubatud ajutisele töötamisele seati töötasupiir nii, et kuni selle summani töötushüvitist ei vähenenud, siis selle järel kasvas oluliselt töötuse ajal töötuse tegijate arv kõigis vanuserühmades, st võimalus parandada enda majanduslikku toimetulekut (sh ajutiselt) on töötute oluline motivatsioonitegur töötuse tegemiseks. Uuringus leiti, et rahaline motivatsioon suurendas osaajaga töötamist töötuse ajal rohkem nende töötute seas, kes said töötushüvitist miinimummääras, võrreldes nendega, kes said varasemast töötasust sõltuvat töötushüvitist. (Kalin *et al.*, 2023) Eestis on regT töötuse teinud töötute keskmine TKH summa väiksem kui ajutist tööd mitteteinutel ja regT töötuse saajate seas on proportsionaalselt rohkem just töötushüvitise miinimummääras saajaid. Samas on regT töötuse tegijate hulgas TKH-le kvalifitseeruvaid töötuid rohkem kui neid registreeritud töötuid, kes ei ole teinud regT töötuse. (Töötukassa & CITIS, 2023)

Negatiivne mõju töötuna töötuse tegija majanduslikule toimetulekule võib ilmnedas siis, kui tekib lukustusefekt, st töötuse tehakse pikemat aega ja sellega kaasneb madal töötasu. Näiteks Austrias selgus, et töötuse ajal töötuse teinud tegid sellele järgnenud 3 aasta jooksul rohkem ajutist tööd püsiva töö leidmise asemel, neil oli rohkem töötusperioode ja madalam töötasu võrreldes nendega, kes ei olnud töötuna teinud ajutist tööd. (Böheim & Weber, 2011)

Samuti tuleb arvestada, et olenevalt riigi tingimustest (sh millise töötasu korral või aja jooksul on töötul võimalik ajutiselt töötada) võib ilmnedas töötute majandusliku toimetuleku paranemisele lühiajaline või vähene mõju. Kuigi uuringutest on selgunud, et kui töötuse saajate seas võib

töötasu teenida teatud piirini ilma, et töötushüvitis väheneks, siis see soodustab tööampsude tegemist, kuid samas loob see ühtlasi tugeva motivatsiooni töötada määras, mis mahub tööampsude reeglite piiresse, st ei soovita töötada rohkem, kui reeglid lubavad (Busby *et al.*, 2021).

Eraldi aspekt on töötusejärgse püsiva töö palgatase. Pikemad töötusperioodid ei ole iseenesest halvad juhul, kui töötu leiab uue töö, mis vastab tema võimetele, milles ta on produktiivsem ja mille eest saab suurema töötasu kui alla võimete tehtava töö eest (Kyyrä, Pesola *et al.* 2017).

Cahuc (2018) on selgitanud, et tööampsud võivad suurendada töötu ootusi töötasule, st töötusejärgne töötasu peab olema suurem kui töötuse ajal saadud töötushüvitise ja töötasu summa. See võib tähendada pikemat tööotsingut, samuti töötuse järel kõrgema palgaga töö leidmist (*Ibid.*). Samamoodi on Saksamaal ja Hollandis leitud, et ajutist tööd teinud töötul on tööle kõrgemad nõudmised ning seetõttu võib ta oodata, kuni leiab paremini tasustatud ja püsivama töökoha. Seejuures selgus, et püsivama töö leidmise mõju oli eriti tugev suurema töötusega piirkondades ning töötute tööampsude tegemise soodne mõju oli oluliselt suurem juhul, kui tööamps tehti samas sektoris, kus inimene töötas enne töötuks jäämist. (Caliendo *et al.*, 2016) Seega võib ajutise töötamise soodustamisel töötuse ajal olla tulemuseks püsivam töö hiljem.

Teisalt ei pruugi tööampsude tegemine töötuse ajal uuringute järgi alati tuua kaasa suuremat töötusejärgset töötasu. Norra andmetel tehtud uuringus ei tuvastatud tööampsude mõju töötusejärgsele töötasule (Godøy & Røed, 2014) ning Saksamaal leiti, et tööampsud suurendavad töötusejärgset töötasu ainult vähesel määral: mõju on suurem madala haridustasemega töötute, ent olematu või isegi negatiivne kõrgharidusega töötute puhul (Freier & Steiner, 2008). Hollandis seevastu selgus, et püsiv töö, mille töötu leidis pärast ajutist töötamist, oli kõrgemalt tasustatud kui see püsiv töö, mille ta võttis vastu pärast seda töötusperioodi, mille ajal ta ei teinud tööampse (De Graaf-Zijl *et al.*, 2011).

Tuleb arvestada, et töötu tööampsudele seatud töötasupiir ja tööajapiirangud mõjutavad samuti ajutise töötamise osatähtsust töötuna arveloleku ajal. Näiteks selgus USA-s juba 1990. aastate uuringutest, et töötasupiiri 10% tõstmine suurendab ajutise töö tegemise tõenäosust esimese 3 töötuse kuu jooksul hinnanguliselt u 2 protsendipunkti ja vähendab töötuse kestust hinnanguliselt kuni 1% võrra. Samas leiti, et töötasupiiri tõstmine mõjutas tööampsude tõenäosust eelkõige lihtsamat tööd tegevate noorte jaoks, ent valgekraede ametikohtadel töötavatele noortele ei avaldanud see olulist mõju. Veel näitas USA kogemus, et üldjuhul töötab töötu piirmäära lähedal, et vältida töötushüvitise kaotamist.

Kokkuvõttes võib majandusliku toimetuleku parandamise eesmärk ehk tööampsude tegemise rahaline motivatsioon olla suurem inimesele, kelle töötushüvitis on väiksem. Teisalt võib töötuse ajal tehtud tööamps suurendada inimese ootusi hilisema püsiva töö tasule.

2.2.3. Kokkuvõte ajutisest töötamisest töötuse ajal teistes riikides

Riikide reeglid töötushüvitiste saamise ajal töötamise võimaldamiseks on erinevad ning osas riikides on katsetatud erinevaid tingimusi ja piiranguid.

Paljude riikide kogemuse järgi võib tööampsudega kaasneda nii positiivne kui ka negatiivne mõju (tabel 2), sh ei välista lukustus- ja lävepakuefekt teineteist, vaid võivad eri ajal koos esineda. Sellele viitavad ka varasemad uuringutulemused Eestist.

Teiste riikide näitel tehtud uuringutes on leitud, et ajutisele töötamisele töötuse ajal töötasu- piiri seadmine koos töötushüvitise vähendamisega suunab inimese pigem tegema ajutist tööd selle piiri ulatuses. Eestis kehtestatud töötuna arveloleku ajal ajutise töötamise tingimusi ja teiste riikide kogemusi kõrvutades võib eeldada, et seatud ajapiirang vähendab ulatuslikku lukustusefekti ning tööampsud suurendavad töötuse siirdumist püsivale tööle.

Olulise järeldusena võib nende uuringute põhjal esile tuua veel asjaolu, et mõnele sihtrühmale mõjuvad tööampsud paremini kui teistele, näiteks ilmnes soodne mõju pikaajalistele ja teistele riskirühma töötutele. Samuti mängib suurt rolli riigi majandusolukord, sh tööpuuduse tase: selgus, et majanduslikult keerulisel ajal avaldavad tööampsud suuremat positiivset mõju.

Tabel 2. Ülevaade töötuseaegse ajutise töötamise mõju hinnangutest teistes riikides

Töötuse kestus ja kordumine ning püsivale tööle saamise tõenäosus (lukustus- vs. lävepakuefekt)

	Esialgu pikem töötusperiood, aga soodne mõju pikaajaliste töötute tööle saamisele (Caliendo <i>et al.</i> , 2016; Belgia; De Graaf-Zijl <i>et al.</i> , 2011; Holland; Eppel & Mahringer, 2019; Austria; Fremigacci & Terracol, 2013; Prantsusmaa; Kyyrä, 2010; Soome; Kyyrä <i>et al.</i> , 2013; Taani, 2017; Hispaania)
	Suurem tõenäosus saada püsivale (pikaajalisele) tööle (Auray & Lepage-Saucier, 2021; Prantsusmaa; Cockx & Picchio, 2012; Belgia; Gerfin <i>et al.</i> , 2005; Šveits) ja lühem töötusperiood (Lluis & McCall, 2011; Kanada)
	Positiivne pikaajaline mõju: tööampsu tegijal on tulevaste töötusperioodide tõenäosus väiksem kui tööampsu mittetegijatel (Freier & Steiner, 2008; Saksamaa)
	Negatiivne pikaajaline mõju: rohkem töötusperioode, ajutist töötamist (püsiva töö asemel) ja madalam töötasu 3-aastase perioodi jooksul (Böheim & Weber, 2011; Austria)
0	Ei tuvastatud positiivset ega negatiivset mõju täisajaga töö saamisele (Kalin <i>et al.</i> , 2023; Soome)
	Lävepakuefekt: üle 80% tööampsudelt püsivale tööle liikujatest alustas püsivat töötamist sama tööandja juures (tööampsud kui uute töötajate testimise vahend) (Godøy & Røed, 2014; Norra)
Sissetulekutaseme tõstmine	
	Suurem sissetulek töötusperioodil (töötushüvitiste ja töötasu samaaegne saamine) motiveerib tööampse tegema rohkem väikese töötushüvitise saajaid (Kalin <i>et al.</i> , 2023; Soome)
	Kui ajutise töötamise eest saadav töötasu kombineerituna töötushüvitistega on ligilähedane püsivast töötamisest teenitava töötasuga, siis võib see soodustada lukustusefekti (Eppel & Mahringer, 2019; Austria)
	Tööampsude järel on sissetulek kumulatiivselt vähesel määral suurem (Freier & Steiner, 2008; Saksamaa) või tööampsude järgsed tööd kõrgemalt tasustatud kui tööampse mitteteinute töötusejärgsetel töödel (De Graaf-Zijl <i>et al.</i> , 2011; Holland)
0	Tööampsudel ei ole olulist mõju järgneva töö tasu suurusele (töötasu ei ole suurem) (Godøy & Røed, 2014; Norra)
	Tööampsude tegijatel on töötusejärgsed sissetulekud madalamad kui tööampsude mittetegijatel (Böheim & Weber, 2011; Austria)

Allikas: autorite koostatud tabelis viidatud allikate põhjal.

3. Ajutise töötamise rakendamine töötuna arveloleku ajal. Eesti sekkumisloogika analüüs

Et analüüsida Eestis töötuna arveloleku ajal tööampsude (regT tööampsud) rakendamist, on vaja mõista, kuidas ja milliste tulemusteni on poliitikakujundajad soovinud jõuda. Selles peatükis kirjeldame regT tööampsu rakendamise sekkumisloogikat.

Sekkumisloogika tähendab põhjuslike seoste jada ehk mõjuahelat, mis kirjeldab, millise eesmärgi saavutamiseks programm või poliitika loodi ning kuidas ja millistel tingimustel pidid kavandatud meetmed tooma kaasa soovitud muutused. Sekkumisloogika analüüsis loodav mõjuahel sisaldab seega poliitika eesmärki, sisendeid, tehtud tegevusi, tulemusi, milleni sooviti jõuda, ja planeeritud mõju. Lisaks tuvastatakse mõjuahelas välistegurid, mis võivad eesmärgi saavutamist takistada või toetada, ja eeldused, mis peavad eesmärgi saavutamiseks täidetud olema.

Planeeritud sekkumisloogika analüüs tugineb järgnevalt kirjeldatud maatriksile, mis illustreerib igat sekkumisloogika lüli ja selle käsitlemiseks püstitatud küsimusi. Järgnevad peatükid käsitlevad tabelis 3 toodud sekkumisloogika ahelaid detailsemalt.

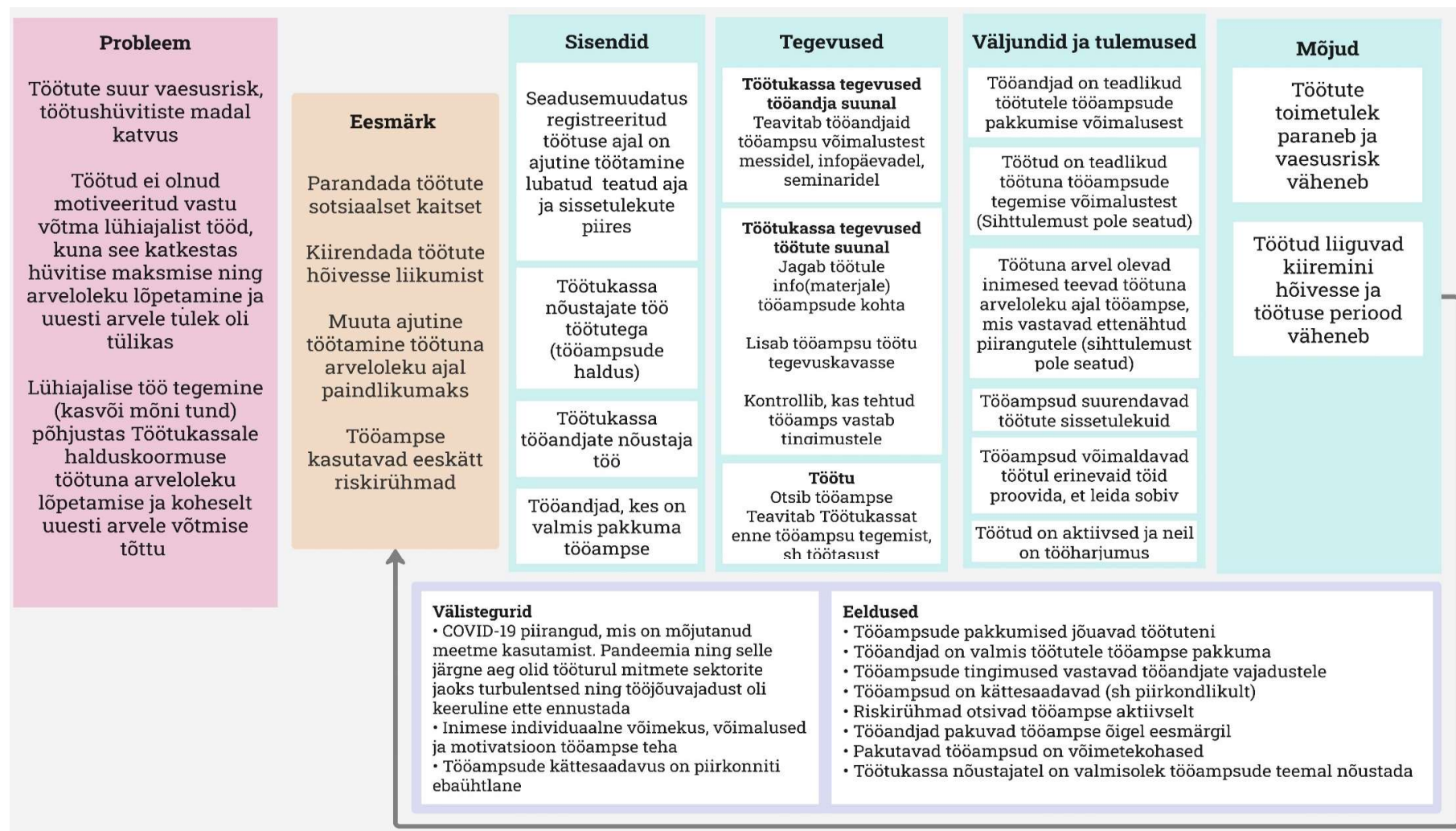
Tabel 3. Sekkumisloogika ahel ja sellega seotud uurimisküsimused

Sekkumisloogika ahel	Uurimisküsimused
Eesmärk	Mis on regT tööampsude eesmärk? Miks on need vajalikud töötutele ja tööandjatele?
Sisendid	Milliseid ressursse nõuab regT tööampsude rakendamine töötukassalt, tööotsijalt ja tööandjalt? Kas neid ressursse on piisavalt?
Tegevused	Millised tegevused tehakse, et saavutada soovitud tulemused? Milliseid tegevusi teeb töötukassa, mida peavad tegema tööotsijad ja mida tööandjad?
Väljundid	Milliste väljunditeni on vaja jõuda, et saavutada soovitud tulemused?
Mõju	Millised muutused on regT tööampsude rakendamine kaasa toonud? Kas see vastab esialgu seatud eesmärgile? Mis on mõju saavutamist toetanud ja mis takistanud?

Allikas: autorite kohandatud GDSI (2018) ja Grassroots Collective'i (2024) põhjal.

Planeeritud sekkumisloogika kirjeldus põhineb poliitikadokumentide analüüsil ja eksperdiintervjuudel (5) poliitikakujundajate ja -rakendajatega. Põhjalikumalt on sekkumisloogika koostamisel kasutatud allikaid ja intervjuueeritud eksperte kirjeldatud lisa metoodika alapeatükis. Planeeritud sekkumisloogikast annab ülevaate alljärgnev joonis.

Joonis 1. Sekkumisloogika analüüs



Allikas: autorite koostatud.

3.1. Eesmärk

Eesti tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu⁶ eesmärk on tagada töötule töötusperioodil piisav majanduslik toimetulek, mis ei tekita samas töötuslõksu ning motiveerib teda tööturule naasma. Selle uuringu fookuses on nimetatud eelnõu muudatustest ajutise töötamise võimaldamine registreeritud töötuse ajal. RegT tööampsude lubamise eesmärk oli muuta ajutine töötamine paindlikumaks ja selle abil:

- parandada töötute sotsiaalset kaitset,
- kiirendada töötute hõivesse liikumist.

Eelnõu seletuskirja (Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 206 SE, 2020) järgi ei hoia Eesti sotsiaalkaitstesüsteemid ära töötute langemist vaesusse. Seletuskirjas esitatud Statistikaameti andmete järgi oli 2018. aastal veidi üle poole (52,5%) töötutest suhtelises ja 16,7% absoluutses vaesuses (hõivatutest vastavalt 10,1% ja 1,6%). Seletuskirjas tõdetakse, et olemasolev töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus ei taga töötule tööotsimise ajal majanduslikku toimetulekut, mistõttu tõsteti koos regT tööampsude võimaldamisega TKH asendusmäär esimesel 100 päeval 50%-lt 60%-le ja töötutoetuse asendusmäär 35%-lt 50%-le eelmise kalendriaasta töötasu alammäärast.

Töötute sotsiaalse kaitse ebapiisav tase on olnud Eestis probleemiks pikka aega ja töötute osakaal nii suhtelises kui ka absoluutses vaesuses olevate inimeste seas on märkimisväärselt suur. Enim ohustab vaesus neid, kes ei saa töötuna arveloleku ajal ei TKH-d ega töötutoetust, kuid ka nende saajad võivad olla vaesuses⁷. RegT tööampsude võimaldamise **esimeseks eesmärgiks** seati töötute võimalus suurendada töötuse ajal oma sissetulekut ning nii saavutada **parem majanduslik toimetulek ja säilitada tarbimisvõimekus** (Tööturuteenuste ... eelnõu 206 SE, 2020). Muudatuse mõju töötute majanduslikule toimetulekule on hinnatud lähemalt alapeatükis 7.2.

RegT tööampsude võimaldamise **teine eesmärk** on **kiirendada töötute hõivesse liikumist**. Seaduseelnõu seletuskirja alusel nähti ette, et regT tööampsud ei ole mitte püsiva töötamise alternatiiv, vaid meede, mis aitab töötul hoida töömotivatsiooni ja -harjumust ning säilitada oskusi, teadmisi ja sotsiaalset võrgustikku ajal, mil ta otsib püsivat tööd. Väheoluliseks ei peetud ka mitteametliku töötamise vähendamist. (*Ibid.*)

Intervjueeritud ekspertide hinnangul jätsid registreeritud töötud enne meetme rakendamist ajutise töö pigem vastu võtmata, kuna see tõi neile kaasa teadmatust ja asjaajamiskoormuse (töötuse lõpetamine, uuesti arvele võtmine). See tähendas nende passiivsust kogu töötuna

⁶ Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu 206 SE, 2020. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/607c0cf7-1f30-400b-a90b-89b14fdcea09/>.

⁷ <https://arileht.delfi.ee/artikkel/89049755/eesti-tootud-on-euroliidu-uhed-koige-vaesemad>.

arveloleku perioodi vältel. Probleemiks oli, et pikaajaliste töötute tööharjumus ja -oskused kaovad⁸, samas põhjustas vähenegi aktiivsus töötuna arveloleku ajal töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse maksmise lõpetamise.

Seega loodeti regT tööampsude võimaluse loomisel, et kui püsiva töö leidmine võtab töötul aega, annab tööamps talle võimaluse hoida ülal tööharjumust, st olla aktiivne, tulla tagasi rutiini ja kohustusi sisaldavasse elukorraldusse, mis kaasneb töötamisega, ning säilitada oskusi. Eksperdid mainisid intervjuudes, et tööamps saab asendada ka varasemat proovitööteenust: proovipäeva asemel saab tööotsija teha regT tööampsu, mis annab talle kogemuse uue tööandja juures või uues valdkonnas. Nii aitab tööamps tööotsijal leevendada hirmu uue töökoha ees ning sulanduda uude töökeskkonda ja kollektiivi, annab kindlust, et ta saab tööga hakkama, loob kontakti tööandjaga. Eksperdiintervjuude järgi võiks regT tööampsude soodne mõju avalduda eeskätt riskirühma kuuluvate töötute puhul. Hinnang sellele, kuidas on regT tööampsud mõjutanud püsiva töö otsimist ja leidmist, on esitatud alapeatükkides 4.2 ja 5.2.1.

RegT tööampsude võimaldamise **kolmas eesmärk** oli muuta ajutine töötamine töötuna arveloleku ajal paindlikumaks, mis soodustaks hõivesse jõudmist ja paremat toimetulekut.

3.2. Sisendid

Peamine sisend, mis kujundab tegevusi ja tulemusi, on seaduse sisu, millega kehtestati regT tööampsude võimalus (Tööturuteenuste... eelnõu 206 SE, 2020). Sellele töötamisele seatud tingimused kujundavad poliitika elluviimise tegevusi ja taotletud tulemust.

RegT tööamps on ajaliselt ja rahaliselt piiritletud: töötada võib 8 päeva kuus töötasuga kuni 40% töötasu alamäära. Töötamise aega ja töötasu saamist piirati eeskätt seetõttu, et see ei pärsiks püsivasse hõivesse liikumise motivatsiooni, jälgides, et töötutoetuse või TKH miinimumsuurus koos töötasuga jääks väiksemaks kui töötasu alammäär. RegT tööampse võib teha kuni 12 kalendrikuul 24-kuulise ajavahemiku jooksul. 24 kuud on nn rulluv periood: järgmise regT tööampsu saab teha, kui sellele eelnenud 24 kuu sees oli neid vähem kui 12 kuul. (Tööturuteenuste... eelnõu 206 SE, 2020)

Siiski tekitab regT tööampsude rakendamisel arutelu küsimus, kas ühepäevane või päevade kaupa vormistatud regT tööamps on samaväärne regT tööampsuga, mida tehakse eraldi lepingutega järjestikustel kuudel 8 päeval kuus. Näiteks töötukassa nõustajate sõnul ei ole üheselt selge, kas näiteks pikemaajaline väikse koormusega töötamine ühe tööandja juures, mis vormistatakse päevade kaupa tööampsudeks, on sisulises mõttes regT tööamps.

RegT tööampsude korraldusele seatud tulemuste ja eesmärkide elluviimiseks on vaja ressursse. Nende olemasolu ja kättesaadavus mõjutavad seda, kui hästi tegevused ellu viiakse

⁸ Probleemi nimetati ka tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu 206 SE seletuskirjas.

ning sellega soovitud mõju saavutatakse. RegT tööampsude pakkumine ja nendeni jõudmine nõuab ressursse, sh aega, oskusi ja valmidust töötukassalt, tööandjatelt ja töötutelt endilt.

Töötukassa

Reg T tööampsude pakkumise üks ressurss on töötukassa nõustajad, kelle töö on nõustada sel teemal töötuid ja tööandjaid ning hallata regT tööampse. Intervjueeritud töötukassa nõustajate sõnul ei kaasne neile regT tööampsude võimaluse loomisega lisakoormust, sest töötukassa otseselt ei vahenda regT tööampsude võimalusi, pigem nõuab töötukassa ressursi nende menetlemine.

Ekspertiintervjuude järgi suures plaanis vähendas regT tööampsude lubamine töötukassa halduskoormust, kuna regT ajutise töötamise korral ei olnud enam vaja lõpetada töötuna arvelolekut ja töötut pärast uuesti arvele võtta.

Mõningane halduskoormus uue meetmega siiski kaasneb. RegT tööampsud nõuavad käsimenetlust siis, kui tagantjärele selgub, et töötasu ületas lubatud piiri. Kuna töötasud deklareerib tööandja töötamisele järgneval kuul, ei ole võimalik protsessi seda osa automatiseerida. Kui eelmisel kuul tehtud tööamps ületas lubatud piiri, tuleb töötuna arvelolek lõpetada tagasiulatuvalt. Kui töötu oli saanud töötuskindlustushüvitist, töötutoetust või tööturuteenuseid alusetult, tuleb alusetult saadud summad tagasi nõuda. Mõnikord on vaja tagantjärele arvutada, millisest tööampsust alates ületati töötasupiir, ja selleks küsida tööandjatelt dokumente. Töötasupiiri ületamisest teada saamine tagantjärele toob kaasa halduskoormuse kasvu nii töötukassa nõustajatele kui ka raamatupidamisele. Kui töötu teavitab regT tööampsust, aga puudub sellekohane töötamise registri (TÖR) kanne, sisestab töötukassa nõustaja regT tööampsu andmed töötukassa infosüsteemi käsitsi. Kui selgub, et tööjõumakse ei ole makstud, teavitatakse Maksu- ja Tolliametit (MTA). Halduskoormust tekitab seegi, kui töötu asub püsivale tööle, kuid võtab end mõne aja pärast taas töötuna arvele ja väidab tagantjärele, et tegu oli regT tööampsuga. Tegelikult võis töösuhe lõppeda poolte kokkuleppel ja see ei anna edaspidi õigust TKH-le.

RegT tööampsude arv on mõjutanud seega otseselt töötukassa nõustajate koormust, mõnevõrra ka töötukassa teenusejuhi ja raamatupidamise koormust.

Tööandjad

Selleks, et töötud saaksid regT tööampse teha, on vaja neid pakkuvaid tööandjaid. Ekspertiintervjuudes oldi seisukohal, et regT tööampsud toovad tööandjatele eelkõige lühiajalisi töötajaid põhitöötaja asendamiseks näiteks ajutise eemaloleku või puhkuse ajal või suurema koormusega perioodidel (nt ürituse korraldamiseks, kampaaniate elluviimisel). Seetõttu on väga tähtis tööandjate teadlikkus töötutele regT tööampsude pakkumise võimalustest.

Tööandjate valmidust regT tööampse pakkuda mõjutavad välised tegurid. Analüüsitud ajavahemikku (september 2020 – detsember 2023) jäi COVID-19 piirangute rakendamine, mis on

mõjutanud meetme kasutamist. Pandeemia ja sellejärgne aeg olid tööturul paljude sektorite jaoks turbulentsed ning tööjõuvajadust oli keeruline ennustada. RegT tööampsude pakumine oli tööandjatele üks võimalus tulla muutuv olukorras toime tööjõuvajadusega. See ühtib sellega, mida leiti teiste riikide kogemuses.

Töötud

RegT tööampsudeni jõudmine nõuab tööotsijalt aega nende otsimiseks ja tegemiseks, mida ta võib võtta püsiva töö otsimise arvelt.

3.3. Tegevused

RegT tööampsude lubamise poliitika tulemuste saavutamisel ja eesmärkide täitmisel on põhiraskus töötukassa tegevusel.

Töötukassa

Eelnõu seletuskirja (Tööturuteenuste eelnõu 206 SE, 2020) alusel oli regT tööampsude võimaldamiseks vaja korraldada töötajate ümberõpe ja infosüsteemide arendamine. Neid nähti ühekordsete tegevustena.

Eksperdiintervjuude järgi on töötukassa üks tegevus tööandjatele teenuse kohta info jagamine. Tööandjaid kaasatakse ja regT tööampse tutvustatakse tööandjatele suunatud töötukassa üritustel, sh infopäevadel, hommikuseminaridel, messidel ja värbamispäevadel. Tööandjalt ei oodata tööpakkumiste kohandamist regT tööampsude nõuetele. Kuigi sekkumise toimimiseks on vajalik tööandjate osalus, ei ole meetme disainimisel seatud eesmäärke selleks, et tööandjad pakuksid regT tööampse ja et regT tööampse oleks piisavalt. Kuna tööandjad pakuvad väga erinevas mahu tööampsude lepinguid alates üksikust tööampsust kuni nende pakkumiseni iga päev, ei ole lihtne seada kvantitatiivseid eesmäärke (kui palju tööandjaid on vaja, et pakkuda piisavalt regT tööampse).

Töötukassa nõustajad aitavad töötuid töö otsimisel ja annavad neile infot töötukassa teenuste kohta. Infot hakatakse andma kohe, kui töötu arvele võetakse: sõltuvalt olukorrast esimesel või teisel nõustamisel. Nõustajate sõnul sisaldavad e-kirjaga või paberil jagatavad infomaterjalid selgitusi ka regT tööampsude kohta. Nad võivad suunata töötu karjäärigruppi, kus räägitakse teenustest tööotsijatele, sh regT tööampsude võimalusest ja tingimustest.

Üldjuhul ei vahenda töötukassa tööampse. Nõustajate intervjuudest selgus, et neile ei ole antud ühtseid juhiseid regT tööampsudele suunamiseks töö otsimisel. Lähtudes tööotsija profiilist võib nõustaja julgustada teda regT tööampse proovima, aidata neid otsida näiteks tööampse vahendavatest portaalidest ja suunata töötu Tööelu portaali info saamiseks erinevate lepingutüüpide kohta. Millisel ajal või kuidas seda tehakse, on iga nõustaja otsustada.

Kui töötu on leidnud regT tööampsu, teavitab ta sellest nõustajat, kellel on kohustus lisada see info tegevuskavasse ja edastada töötule meelepea. Enne regT tööampsu tegemist küsib nõustaja töötult saadava töötasu suuruse kohta ning pärast regT tööampsu kontrollib, kas regT tööampsu periood ja sellega teenitud töötasu vastab tingimustele. Vajaduse korral küsib nõustaja tööandjalt lisadokumente (kui töötasu või nende summa ületas lubatud piiri ja oli mitu tööampsu või kui inimene läks samal kuul püsivale tööle). Lubatud piiride ületamisel lõpetab töötukassa nõustaja selle inimese töötuna arveloleku tagantjärele.

Töötukassa nõustajatel on seega regT tööampsudest teavitaja roll ja ühtlasi kohustus jälgida, kas regT tööamps jääb lubatud piiridesse. Nende hinnangul ei ole regT tööampsud esmatähtsad, olulisem on püsiva töö vahendamine ja leidmine.

Töötud

RegT ajutise töötamise eesmärkide elluviimine eeldab töötute endi tegutsemist. RegT tööampsude leidmine on töötu ülesanne, töötukassa ei paku talle neid aktiivselt. Siiski mõjutab töötukassa tegevus (töötu nõustamine) meetme disainis töötute jaoks planeeritud tegevusi: see, kas töötut suunatakse ja julgustatakse regT tööampse otsima ning aidatakse tal seda teha või mitte, sõltub nõustajast.

RegT tööampsude leidmise teeb raskemaks asjaolu, et nendeks sobivad tööd ei eristu tööpakkumistes, mistõttu on töötul vaja teha regT tööampsu leidmiseks lisapingutusi: kasutada tööampse vahendavaid portaale, sageli ka nõustaja tutvusi ja sotsiaalmeediat, kus on loodud tööampsude vahendamise grupe. Seetõttu ei ole regT tööampsude leidmine mitte tavalise tööotsingu osa (regT tööampse ei leita üldjuhul lihtsalt teiste tööpakkumiste seast, alati ei vahendata otseselt tööampsude pakkumisi), vaid eeldab töötult natuke teist lähenemist ja otsingut, et leida just regT tööampse.

Töötul on kohustus teavitada töötukassa nõustajat ajutiselt tööle asumisest, et vältida olukorda, kus tema töötuna arvelolek lõpetatakse, kuna ta on TÖR-i andmetel tööle asunud.

Tööandjad

Planeeritud sekkumisloogikas ei ole tööandjatel eraldi tegevusi. Neilt eeldatakse korrektsete lepingute vormistamist ja regT tööampsude TÖR-i kandmist. Eelnõu seletuskirja alusel võivad nad pakkuda meetme rakendumisel varasemast rohkem ajutist tööd. Eeldati, et tööandjate halduskoormus ei suurene regT tööampsude pakkumisega ja neil on võimalik regT tööampsude pakkumisi levitada töötukassa kaudu (Tööturuteenuste ... eelnõu 206 SE, 2020).

3.4. Väljundid

Tegevuste tulemusena peaksid tööandjad olema teadlikud regT tööampsude pakkumise võimalusest ja töötud nende tegemise võimalusest. Teavitustegevustele ei seatud täpsemaid sihttulemusi.

RegT tööampsu lubamise mõju saavutamiseks on vajalik, et töötuna arvelolevad inimesed kasutaksid seda võimalust ja teeksid lubatud mahus regT tööampse. RegT tööampsudele ei ole seatud mõõdetavaid eesmärke selle kohta, kui palju peaksid töötud neid tegema.

Töötukassa monitoorib regT tööampsude tegemist, kuid indikaatorite puudumise tõttu ei saa hinnata, kas neid tehakse piisavalt või soovitud mahus. Töötukassa hinnangul on regT tööampsude kasutamine olnud meetme algusaastatel üsna stabiilne, kuigi andmed näitavad, et meetme kasutamine on aja jooksul mõnevõrra suurenenud (ka alaptk 5.2). Nõustajate sõnul teevad regT tööampse teatud tüüpi töötud: need, kes on enamjaolt teadlikud töötukassa teenustest ja võimalustest ning on altimad neid kasutama. Töötud, kes on juba regT tööampse teinud, teevad neid suurema tõenäosusega veel.

Ekspertiintervjuude põhjal oli poliitikakujundajatel ootus, et regT tööampse hakkavad kasutama eeskätt riskirühmad: pikaajalised töötud, vanemaealised, eesti keele mitteoskajad ja osalise töövõimega inimesed. Samuti on see töötule võimalus katsetada töö sobivust. Siiski ei ole regT tööampsudele seatud kvantitatiivselt mõõdetavaid eesmärke: puudub vastus küsimusele, millised sihtrühmad ja kui palju peaksid tööampse tegema, et seatud eesmärgid oleksid täidetud.

Varasema analüüsi (Töötukassa & CITIS, 2023) järgi ei ole teostunud eesmärk, et regT tööampse teevad eelkõige riskirühmadesse kuulujad: septembrist 2020 augustini 2022 kuulusid ligi pooled (50,3%) regT tööampsude tegijad mõnda riskirühma, samas kui regT tööampsude mittetegijate seas oli riskirühma kuulujaid 54,9%. Erinevus ei ole suur, kuid selle põhjal ei saa väita, et regT tööampse teevad rohkem riskirühmadesse kuulujad. Valdavalt on regT tööampsude tegijate seas riskirühmadest alaesindatud eesti keele mitteoskajad ja pikaajalised töötud (erinevus üle 11 protsendipunkti), teistes rühmades on erinevused regT tööampse mitteteinud inimestega väiksemad.

Eksperti hinnangute kohaselt oodati, et regT tööampsude tulemusena töötute sissetulek suureneb, nad saavad proovida erinevaid töid ja neil tekib tööharjumus. Tulemuste juures hindasid eksperdid riskiks asjaolu, et regT tööampsud võivad edasi lükata töötute püsivalt tööle mineku, kuna TKH, ravikindlustus ja lisa sissetulek regT tööampsudest võimaldavad ära elamise isegi vähesel töökoormusel korral ning suuremat töökoormust ei soovitagi.

3.5. Mõju

RegT tööampsude lubamisega muudeti töötuna arvelolek paindlikumaks ning selle oodatud mõjuna nähti töötute toimetuleku paranemist, vaesusriski vähenemist ja kiiremini hõivesse liikumist. Muudatuse tulemusel oodati ühtlasi mitteametlikult töötamise vähenemist.

Seaduseelnõu seletuskirjas (Tööturuteenuste ... eelnõu 206 SE, 2020) nimetati ebasoovitava mõjuna seda, kui töötasu ja -päevade arvu piirangu tõttu optimeeritakse töötamine eri kuudele

või seatakse töötamise ulatus piirangu järgi (nt töötasu deklareeritakse nii, et see ei ületa 40% eelmise aasta alampalgast).

Eksperdid tõid esile ka võimaliku negatiivse mõju: töötuna arveloleku aja pikenemine, hilisem liikumine püsivale tööle, regT tööampsude võimalik väärkasutamine (sh juhtimis- ja kontrollorgani liikmed, kes töötavad oma ettevõttes) ning töötamine VÕS-lepinguga, mis pakub vähem kaitset kui tööleping. RegT tööampsude pikaajaline tegemine sama tööandja juures ei aita töötul jõuda püsivale tööle, samal ajal ei teki tal juurde ka töötuskindlustusstaaži (nt 12 kuud tööampse teinud töötu on lõpuks endiselt töötu, aga ilma töötuskindlustusstaažita).

3.6. Välistegurid

Poliitikamuudatusele seatud eesmärkide täitmist mõjutavad peale sekkumisloogikas planeeritud tegevuste välistegurid, mis ei ole poliitikakujundajate ja -rakendajate kontrolli all. Nimetame nendest peamised, mis on mõjutanud tegevusi ja tulemuslikkust.

Selles uuringus analüüsitud ajavahemikku jäi COVID-19 kriis ning sellega seatud piirangud ja majandusmõju. Pandeemia ja sellejärgne aeg olid tööturul paljude sektorite jaoks turbulentsed ning tööjõuvajadust oli keeruline ennustada. See mõjutas ka töötust ja töötamise laadi, muu hulgas oli teatud tööde tegemine piirangute tõttu piiratud. Samuti jäi uuritud ajavahemikku Ukraina sõjapõgenike lisandumine töötute hulka. Töötukassa nõustajate hinnangul olid need inimesed huvitatud püsiva töö leidmisest, üldjuhul mitte tööampsudest. Spetsiifilist lähene-mist sõjapõgenikele regT tööampsude otsingute toetamisel ei nimetatud.

Töötud on heterogeenne sihtrühm ning seega mõjutab regT tööampsude tegemise valmisolekut ja nende mõju lisaks piirangutele inimeste võimekus, võimalused ja motivatsioon regT tööampse teha. Selle analüüsile keskendub alapeatükk 5.1.

See, kui palju pakuvad tööandjad tööampse, on piirkonniti väga erinev, mistõttu sõltub regT tööampsude kättesaadavus töötute jaoks suures osas elukohast.

RegT tööampsude üks riskitegur on nende ärakasutamise võimalus nii tööandjate kui ka töötute poolt. Tööandjad kasutavad regT tööampse püsivalt töölevõtmise asemel juhul, kui tööd on pakkuda väikese koormusega, vältides nii sotsiaalmaksu miinimumi tasumise kohustust (Sotsiaalmaksuseaduse § 2 lg 3 p 3)⁹, mis kaasneks inimese püsivalt osalise töökoormusega tööle võtmisel. Kuigi regT tööampsude kasutamist sel viisil esineb nõustajate sõnul vähe, heidab see regT tööampsudele varju.

⁹ Kui tööandja sõlmib töötuna arvel oleva isikuga regT tööampsu tegemiseks töölepingu, tekib tal sotsiaalmaksu maksmise miinimumkohustus, kui makstud töötasu on väiksem kui sotsiaalmaksu kuumäär, proportsionaalselt töötatud päevade arvuga. Sotsiaalmaksu miinimumkohustust ei teki tööle asumisel töötu puhul, kes on 12 kuu jooksul enne tööle asumist olnud töötuna arvel vähemalt 6 kuud (Sotsiaalmaksuseaduse § 2 lg 4 p 5).

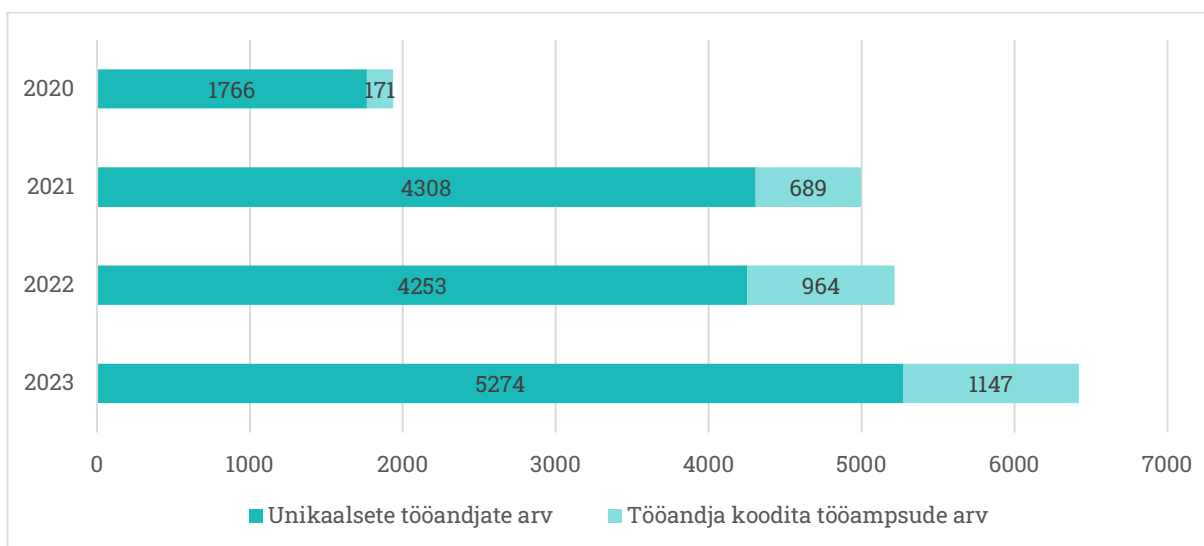
Planeeritud sekkumisloogika analüüsimiseks on protsessi kõrvutatud jälgimismeetodiga, st iga planeeritud lüli ja selle paikapidavust on analüüsitud eraldi, et tuvastada, kas planeeritu viidi tegelikult ellu ja mis mõjutas tulemuste saavutamist. Uuring on üles ehitatud protsessi jälgimise ja paikapidavuse analüüsile, mida käsitlevad järgmised peatükid.

4. Tööandjate valmisolek ja huvi tööampse pakkuda

Neljandas peatükis antakse ülevaade sellest, kui paljud ettevõtted on pakkunud regT tööampse. Analüüsitakse tööandjate ja tööandjate liitude vaateid regT tööampsudele, tööandjate teadlikkust neist ja motivatsiooni neid pakkuda. Samuti käsitletakse seda, kas ja kuidas soodustab regT tööampsude pakkumine hilisemat töötaja värbamist.

RegT tööampsude võimaldamisest saadik on **regT tööampse pakkunud unikaalsete ettevõtete arv kasvanud** (joonis 2) 4200–4300-lt (2021., 2022. a) ligikaudu 5300-le (2023). Aastal 2020 oli regT tööampse vähem põhjusel, et neid sai pakkuda ainult nelja kuu jooksul jooksul, ning 2020.–2021. aastal võisid neid pärssida COVID-19-st tingitud piirangud. Oma osa võib mängida ettevõtjate teadlikkuse kasv, aga ka suurenev huvi ja valmisolek regT tööampse pakkuda. Viimasele viitab see, et regT tööampse pakkunud unikaalsete ettevõtete arv ja tööampsude arv (vt alapeatükid 5.1 ja 6.1) on nelja vaadeldud aasta jooksul sarnaste trendidega. Sealjuures selget seost töötute arvu muutuste ja tööampsude tegemise mustritel siinses analüüsis ei täheldatud (vt alapeatükk 5.1).

Joonis 2. RegT tööampse pakkunud ettevõtete arv 2020–2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Märkus. Tööandja koodita on need regT tööampsud, millel on registriandmetes registrikood puudu. Tööandja nime märkimiseks kasutatakse vabatekstivälja ja seetõttu ei pruugi nime alusel olla asutus üheselt tuvastatav. Osal juhtudel ei ole võimalik tuvastada ka lõplikku tööandjat, sest regT tööampsu pakkus tööjõu vahendamise ettevõtte.

4.1. Tööandjate valmisolek tööampse pakkuda

Selleks, et töötud saaksid teha regT tööampse, peavad tööandjad neid pakkuma ja värbama töötuid neid tegema. Planeeritud sekkumisloogika eeldab, et tööampsude pakkumised jõuavad töötuteni, need vastavad töötute vajadustele ja on võimetekohased. Samas ei eeldatud,

et tööandjad kohandavad ajutist tööd regT tööampsu reeglitele. Sekkumisloogika alusel ei peaks regT tööampsu pakkumine mõjutama tööandjate halduskoormust. Selles alapeatükis analüüsime nende eelduste paikapidavust tööandjatega tehtud intervjuude alusel.

Tegime tööandjatega 15 intervjuud: 11 intervjuud¹⁰ nendega, kes on pakkunud viimase 12 kuu jooksul regT tööampse, ja 4 nendega, kes olid seda teinud varem, kuid mitte viimase 12 kuu jooksul. 6 tööampse pakkunud tööandjat 15-st valiti kõige rohkem regT tööampse pakkunud ettevõtete seast ja 5 ettevõtet valiti juhuslikult ettevõtete seast, kes olid pakkunud viimase 12 kuu jooksul regT tööampse. Samuti valiti juhuslikult ettevõtted, kes olid pakkunud regT tööampse alates 01.09.2020, kuid ei olnud teinud seda viimase 12 kuu jooksul. Üks intervjuu oli venekeelne. Intervjueeritud ettevõtete valim tugines töötukassa registriandmetele.

Lisaks tegime 6 intervjuud tööandjate organisatsioonide esindajatega, kes esindavad valdkondi, kus on tööampsud rohkem levinud. Need organisatsioonid on Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Personalirendiettevõtete Liit, Eesti Hotellide ja Restoranide Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Personalijuhtimise Ühing PARE ning Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon. Tööandjate organisatsioonidel on laiem vaade ning nad esindavad nii regT tööampse pakkuvate kui ka mittepakkuvate tööandjate vaatenurki.

Intervjuud tööandjate ja tööandjate organisatsioonide esindajatega tehti Microsoft Teamsis või telefoni teel.

Tööamps tööandjate vaates

Tööandjate hinnangul muutub tööturg järjest paindlikumaks. Üha rohkem on töötajaid, kes teadlikult loobuvad püsivast pikaajalisest töösuhtest ja eelistavad lühiajalisi töotsi, sh erinevate tööandjate juures.

Tööandjate esindusorganisatsioonid ja tööandjad rõhutasid tööturu vajadust paindlikkuse järele, mida pakub ajutine töötamine. Ajutist töötamist kasutatakse eeskätt muutuva tööjõu vajadusega sektorites, nagu majutus, toidlustus, teenindus ning jae- ja hulgikaubandus, kus võib tööjõuvajadus tekkida ootamatult ning tööandjad peavad sellele kiiresti reageerima. Peamised tööampsude pakkujad on seega hotellid ja restoranid, kaubandusettevõtted, kinnisvarateenuste pakkujad jts.

Tööandjad peavad tööampsu all silmas ajutist või lühiajalist töötamist üldiselt, mitte spetsiifiliselt töötuna arvelolijate ajutist töötamist ettenähtud piirides (regT tööamps). Tööamps võib

¹⁰ Võrreldes planeerituga selgus, et regT tööampse enam mittepakkuvad tööandjad ei olnud motiveeritud intervjuud andma. Seetõttu tehti 5 intervjuu asemel 4 intervjuud nende tööandjatega, kes olid pakkunud regT tööampse varem, kuid mitte viimase 12 kuu jooksul, samuti tehti 10 intervjuu asemel 11 intervjuud nendega, kes olid pakkunud regT tööampse viimase 12 kuu jooksul. Planeeritud uurimusküsimused kaeti intervjuudes. Peale selle tehti üks lisa-intervjuu tööandjate liiduga, st planeeritud 5 asemel tehti 6 intervjuud.

tööandja vaates ulatuda mitme kuuni, eeldusel, et see ei ole tavatöö ja on kindla lõpuga. Hooajatöid ei käsitata tööampsuna. Tööampsu iseloomustavad märksõnad on eriolukord ja vähene või puuduv vajadus väljaõppe järele.

„Täna tuli Saaremaa sadamasse kruisilaev, nüüd on terve Kuressaare linn täis välismaiseid turiste ja ma tean, et mul täna on vaja lisaks kahte ettekandjat või hotellis toateenindust juurde, ja siis ma leiangi ükskõik, kas siis läbi mingisuguse tööampsubüroo või läbi tuttavate või sõprade endale kiirelt inimesed.“ Tööandjate organisatsioon

„Näiteks eelmine aasta oligi olukord, kus arvestasime kindlalt nii paljude ampsajatega. Tuli välja, et e-pood „plahvatas“ ja inimesed tulid isegi nädalavahetused tööle, sest et lihtsalt töömaht oli nii suur ja me pidime lisama kohti. Et jah, et sa kunagi ei tea ette, mis tegelikult võib meil juhtuda.“ Tööandja

RegT tööampsuna pakuvad tööandjad ka väga madala koormusega pikaajalisemat tööd, mille jaoks on töötajat vaja kord või paar nädalas.

Tööandjate hinnangul üldjuhul ei sobi tööampsu vormis töötamine spetsiifilisi teadmisi ja oskusi ning pikka väljaõpet nõudvates valdkondades, sh avalikus sektoris ning teadus- ja arendustegevuses. Samamoodi kasutatakse ajutisi töötajaid harvem tööstus-, transpordi- ja logistikaettevõtetes, kus väljaõppeaeg on pikem (pigem lihtsamate tööde puhul). Enamasti eeldab töö nendes sektorites kvalifikatsiooni ja pikemat väljaõpet (sh ohutuse alal), mistõttu eelistatakse samas ettevõttes varasema kogemusega ajutisi töötajaid või leitakse sobivad ajutised töötajad partnerina toimiva tööjõurendi ettevõtte kaudu.

Kui tavaliselt ei saa ettevõtet üles ehitada ajutistele töödele, siis on ettevõtteid, kelle ärimudel ongi tööampsude vahendamine. Sellised on näiteks GoWorkaBit Estonia, Treamer Estonia, Gigpanel Estonia (hotellide ja restoranide kokad, nõudepesijad ja teenindajad), MTÜ ASÕP (asendusõpetajate liit, õpetajad ja lasteaiaõpetajad) ning Dive (testostjad).

Tööandjate hinnangul on tüüpilised tööd, mida tööampsudeks pakutakse, abitööd köögis, tellimuste komplekteerimine ja pakkimine, kaubapaigutus, lihtsamad tööd hotellides ja restoranides, abi ehitustöödel, lihtsamad haljastus- ja laotööd, koristamine, andmesisestus, arhiivi korrastus, lihtsad turundustegevused ning lihtsamad kontoritööd.

Kui harilikult seostatakse tööampse lihtsamate töödega, siis on ka selliseid tööampsude vahendajaid, kes pakuvad neid kõrgema haridustasemega töötajatele, näiteks õpetajatele¹¹, lasteaiaõpetajatele ja eksami vaatlejatele.

Tööampse tehakse töötamise, õppimise, hooldamise või töö otsimise kõrvalt või asendavad need püsivat tööd. Seega võivad tööampsude tegijad olla põhitöö kõrvalt lisatöö tegijad, üliõpilased, gümnaasiumiõpilased, pensionärid, vanemapuhkusel olijad, hooldajad ja töötud. Tööampse lisatööna tegevad inimesed teevad tööampse näiteks graafikujärgse töö vabadel päevadel või siis, kui töökoormus on vähenenud. Töötud on tööampsude uus sihtrühm, kuna varem ei olnud töötuna arvel olijal võimalik tööampse teha.

Tööandjate teadlikkus töötuna arveloleku ajal tööampsude tegemise võimalusest

Tööandjad, kes kasutavad ajutist tööjõudu süsteemselt, on väga teadlikud töötute võimalusest regT tööampse teha. Esindusorganisatsioonide hinnangute järgi ei pruugi olla tööandjad nendes sektorites, kus tööampsude kasutamine ei ole levinud, regT tööampsude võimalusega siiski kursis, eriti väiksemates ettevõtetes, kus ei ole eraldi personalitöötajat: õigusnõudeid on palju ja ettevõtte juht ei jõua kõigega kursis olla.

Tööandjad tunnevad hästi kõnealuse meetme tingimusi, kuid ei ole alati teadlikud sellest, milliste lepingutega saab värvata töötuid regT tööampsude tegijaid¹². Tööampsudeks vormistatakse sageli vähem kaitset pakkuvad VÕS-lepingud.

Info regT tööampsude tingimuste kohta on enamasti saadud töötukassa kanalitest, sh veebilehelt, seminaridelt, infotundidest ja töötukassa kontaktisikutelt. Sellega, kuidas töötukassa jagab regT tööampsude kohta infot, on tööandjad rahul, kuid nad ikkagi **ootavad, et regT tööampsude tingimustest oleksid teadlikud eeskätt töötud ise**. Samuti ootavad nad töötutelt arvepidamist tehtud regT tööampsude päevade ja saadud töötasu üle.

Tööandjate motivatsioon tööampse pakkuda

Tööandjatega ja tööandjate liitudega tehtud intervjuudest tuli esile, et tööandja otsib tööampsu tegijat eeskätt selleks, et lahendada olukord, kus on kiiresti, ootamatult või ebaregulaarselt vaja lisatööjõudu. Tööampse kasutatakse perioodidel, kus **tööd on tavalisest rohkem** (üritused, sh avamised, kampaaniad, turuletulekud), **töö on ootamatu** (erakordne või suur tellimus) või

¹¹ Kui koolid kasutavad asendusõpetajaid tööampsude tegijana, siis näiteks waldorfkool seda ei tee, sest seal eeldatakse õpetajalt spetsiifilisemat väljaõpet ja teadmisi kui sektoris üldiselt.

¹² Töölepingu seaduse § 10 lõike 1¹ alusel võib alates 2024. a töötuna arveloleku ajal sõlmida tähtajalisi töölepinguid sama töö tegemiseks 6 kuu jooksul piiramatult. Tavatöötaja puhul muutub leping tähtajatuks alates kolmanda lepingu sõlmimisest 5 aasta jooksul.

püsiva töötaja asendamiseks (sh haige, puhkusel või koolitusel oleva töötaja asendamisel). Tööampsud on vajalikud töökohtades, kus töötatakse graafiku alusel ja töötaja ootamatu puudumine nõuab tööandjalt kiiret reageerimist. Vaba tööjõudu tööandjatel ootel ei ole. Tööamps annab tööandjale hädaolukorras hõlpu, leevendades ootamatut vajadust tööjõu järele kas puuduva töötaja asendamiseks või suurema töökoormusega perioodil.

Tööampse pakutakse ka selleks, et **säästa oma töötajaid lisakoormusest**. Näiteks kasutatakse puuduva õpetaja asendamisel pigem asendusõpetajat, kui pannakse teistele õpetajatele lisakohustusi.

Ettevõtja saab tööampsu abil töö tehtud ilma püsivat töösuhet loomata. See vastab tema vajadustele ebakindlas majandusolukorras.

„Ma saan võtta inimese tööampsule ja ma ei ole kohustatud teda hiljem tööle võtma, ma ei ole kohustatud talle hiljem selgitama, et kas ta siia sobib või ei sobi.“ Tööandja

Lisaks kasutatakse tööampse siis, kui spetsiifilise oskusega töötajat on vaja üks kord lühikese aja jooksul. Uuema arenguna kasutavad tööandjad tööampse töö- ja puhkeaaja nõuetele vastamiseks seoses Euroopa Kohtu hiljutise lahendiga¹³. On näiteid, kus lepingulised töötajad teevad lisaks graafikujärgsele tööle oma ettevõttes ka vahendusplatvormi kaudu tööampse.

Tööamps annab tööandjale paindlikkust ja maandab tema riske turbulentsematel aegadel, mil ta ei julge inimesi püsivalt värvata. Tööampsude pakkumisega kaetakse majanduslanguste ja -tõusude vaheetapid. Teiselt poolt, kuna regT tööampse tegevate töötute arv ei ole suur, ei leevenda regT tööampsude võimaldamine tööandjate liitude hinnangul praegu ajutist ja kiiret tööjõuvajadust olulisel määral.

Arvestades regT tööampsudele seatud piiranguid, ei ole regT tööampsud abiks hooajatöödel, sest nende jaoks on tööjõudu vaja küll ajutiselt, kuid üle 8 päeva kalendrikuus.

Tööampsude pakkumine töötuna arvelolijatele *versus* neile, kes ei ole töötuna arvel

Tööandjal ei ole harilikult vahet, kas tööampsu teeb töötü või muu staatusega inimene, välja arvatud töösuhete haldamist puudutavates aspektides. RegT tööampsu tegija eristub tööandja jaoks regT tööampsule kehtestatud ajalise ja rahalise piiri sisse mahtumisega. Piirangutest täpset kinnipidamist pidasid oluliseks nii töötud kui ka tööandjad ning lubatud piiride ületamist peeti suureks probleemiks.

¹³ Euroopa Kohtu 2. märtsi 2023 otsus kohtuasjas C-477/21. Selle alusel tuleb töötajale vähemalt kord 7 päeva jooksul tagada järjestikku nii igapäevane kui ka iganädalane puhkeaeg.

Seetõttu on tööandjal huvi teada, kas tööampsu tegija on töötuna arvel. On ettevõtteid, kes on oma värbamislahendused kohandanud regT tööampsude reeglitele ja küsivad kõikidelt tööampsude tegijatelt infot töötuna arveloleku kohta.

„Me peame teadma, kas meil tuleb siis see [töötuna arvelolev] tööampsaja või tuleb tavaline inimene. Kõik tööprotsessid, kõik on täpselt identne ja kui ta on oma tööd ära teinud, siis kui tavainimestega me lihtsalt maksame tasu välja, siis tööampsajaga me peame seal oma registreerimise halduse üle korda pidama.“
Tööandja

Mõnikord ei teavita regT tööampsu tegija tööandjat oma töötustaatusest. Sel juhul on see toonud kaasa pahameelt ja tarbetut asjaajamist, kui on ületatud lubatud töötasu- või ajalist piiri.

Tööandjate ettepanek: TÖR-i kande tegemisel võiks olla tööandjale näha, kas see inimene on võetud töötuna arvele.

Sama võib juhtuda siis, kui töötu teeb regT tööampse mitme tööandja juures. Kuna tööandjal ei ole ülevaadet teiste tööandjate juures tehtud tööampsudest, pidasid paljud tööandjad piiride jälgimist töötu kohustuseks.

„Ta tahab meile tööle tulla, aga ... ta ei ole meile andnud teada, et ta on varasemalt juba töötanud, ütleme, 5 päeva teise ettevõtte juures. Ja nüüd, kui ta tuleb meile 3 päevaks või 4 päevaks, näiteks, kas siis on läinud summaliselt lõhki või on läinud päevaliselt lõhki, see on kurb osa töötukassast.“ Tööandja

Tööandjate ettepanek: töötul peaks olema võimalik näha jooksvat ülevaadet oma töötuna arvel olles tehtud tööampsudest ja saadud töötasust kuus.

Peale töötutele seatud piirangute arvestamise on tööandjatel ka palju suurem halduskoormus seoses TÖR-i kannetega. Kuni 8-päevase lepingu saab vormistada ühekordselt, aga kui tööpäevad ei ole järjest ja nende vahele jäävad vabad päevad, vormistatakse iga töötatud päeva kohta eraldi leping. Mittetöötute puhul eelistab tööandja teha ühekordse pikema lepingu, mille raames tehakse üksikuid tööampse. Töötu puhul tuleb aga iga regT tööampsu kohta, mis ei toimu järjestikustel päevadel, sõlmida uus leping ja töötamine sisestada TÖR-i eraldi. Seega **peab tööandja muutma ajutise või vähese koormusega töötamise töökorralduslikult regT tööampsudeks, mis on töötule lubatud piirides.** Näiteks töötamine ülepäeviti 5 päeval 2 nädala jooksul nõuab eraldi toiminguid iga töötatud päeva kohta. Mitmekordsed lepingute vormistamised ja lõpetamised on tööandjale töömahukad ja tülikad.

„Kui me tahame teda tööle võtta 8 päeva ja kui meil on graafikus 2 töö, 2 vaba, siis me teeme talle lõpuks 4 lepingut, 4 TÖR-i kannet, 4 lepingu lõpetamist, 4 lõpparvet, et see halduskoormus tuleb sealt ... See peaks olema teistmoodi lahendatud.“ Tööandja

Tööandjate sõnul peab töötuga olema tähelepanelikum ja ettevaatlikum ning täpselt jälgima piiridesse jäämist.

„Kui sa pead hästi kitsas vaos seda paindlikkust tegema, siis on jube kerge on eksida. [...] Kui teed osaajaga lepingu [regT] tööampsu jaoks, siis on juba tundide administreerimine keeruline – riiklikud töönormid, eks ju –, mis päeval, kuidas ta lõpuks töötab. Keskastmejuhid tihtilugu ei suuda hallata seda ja raamatupidamine sinna ei puutu ja seal tekib palju vigu.“ Tööandja

Töötukassa soovib ette teada regT tööampsust saadava töötasu, et ennetada töötasupiiri ületamist. Töötasu ei ole alati võimalik ette öelda, kuna tööampsu pikkus ja seega ka töötasu võib selguda alles töö käigus. Töötasu väljamaksmine järgmisel kalendrikuul tekitab samuti koormust nii tööandjale kui ka töötukassale, kuna mõnikord on vaja eraldi tõendada tegelik töö tegemise aeg. Harvaesinev ei ole kannete muutmise tagantjärele selleks, et regT tööamps oleks vastavuses ettenähtud piiridega, ning see toob kaasa halduskoormust nii tööandjatele kui ka töötukassale.

Töötute ajutise värbamise kasuks räägib nende kohene valmisolek tööampsuks. Erinevalt näiteks üliõpilastest, graafiku alusel töötajatest ja vanaduspensionäridest, kes on sageli hõivatud muude kohustustega, on **töötul üldjuhul aega ja võimalus tulla kiiresti tööle** kellegi asemel. Tööandjate sõnul on töötud, kes kandideerivad tööampsudele, enamasti ka motiveeritud töötama.

Kokkuvõttes on tööandjad tööampsude pakkumisest huvitatud. Samas ei ole täidetud eeldus, et regT tööampsu pakkumine ei suurenda nende halduskoormust. RegT tööampsudele seatud piirangud on tööandjale mitmes aspektis koormavamad võrreldes muude ajutiste töötajate kohta kehtestatud nõuetega. Portaali või tööjõurendi ettevõtte kaudu värbamise puhul teeb TÖR-i kande tööjõurendi ettevõtte, kuid etteantud töötasu- ja ajapiiride ületamisel pöörduvad töötuna arvelolijad mõnikord siiski lõpptööandja poole. Halduskoormus on üks põhjus, miks osa tööandjatest eelistab kasutada tööampsude tegijate leidmisel tööjõurendi ettevõtteid ja vahendusplatvorme. Leidub tööandjaid, kes plaanivad väidetavalt luua endale renditöö ettevõtte oma tööjõuvajaduse tarbeks.

Tööampsude piirangud

Tööandjatega tehtud intervjuudest võib järeldada, et regT tööampsude tegemine kohandatakse ajaliselt ja rahaliselt etteantud piiridesse ning tööandjad arvestavad nende piiridega, kusjuures nad ei erista töötuid, kes saavad töötuskindlustushüvitist või töötutoetust, nendest, kes neid ei saa. Töötuna arveloleku lõppemisega lõpetatakse töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse maksmine. Lisaks ütlesid tööandjad, et töötutel on hirm, et lubatud piiride ületamisega lõpeb nende õigus saada töötukassa koolitusi või tekib kohustus pooleliolev koolitus kinni maksta.

Päevade arvu piirang on probleem juhtudel, kui regT tööamps on väga lühiajaline (nt mõni tund¹⁴) või lühike, kuid öine tööamps langeb 2 kalendripäevale. Samas hindasid tööandjad, et tunnipõhine arvepidamine regT tööampsude üle tooks kaasa liiga suure halduskoormuse. Päevade piirang võib panna töötü väga lühikestest regT tööampsudest loobuma, kuna see annaks ainult väikese sissetuleku, kuid päev oleks kasutatud.

Tööandjate arvates saab regT tööampsu puhul piiravaks enamasti siiski töötasu, nii on see sagedamini kõrgemat kvalifikatsiooni nõudvate tööde tegijate puhul. Näiteks töötuna arvel olev asendus- või lasteaiaõpetaja ei saa töötasupiirangu tõttu töötada 8 päeva kalendrikuus. Transpordiettevõtte esindaja nentis, et töötasupiirang lubab töötul töötada 2–3 päeva kuus.

Olukord, kus pakutav ajutine töö ületab regT tööampsule pandud piirangud, on värbamisel töötü kahjuks. Sellisel juhul eelistab tööandja inimest, kes ei ole töötü, kuna mitme inimese töölevõtmine üheks tööampsuks on talle koormavam.

„Kui meil on valida, keegi saab võtta kogu perioodi ilma piiranguta, siis me saadame selle inimese, kes muidu oma kompetentsi, kogemuse, muu poolest on nagu sarnasel pulgal, ja me peame valima, sest me igal juhul valime selle terviklahenduse [...] ja tegelikult see töötü jääbki sellest ampsust ilma.“ Tööandja

Seega on regT tööampsudele seatud piirangute tõttu töötud tööampsudele kandideerimisel halvemas olukorras kui mittetöötud. Suurem osa intervjuueeritud tööandjatest ja need tööandjad, kes pakuvad tööampse palju, soovivad loobuda päevade piirangust regT tööampsule ning säilitada ainult rahalise piirangu. See hõlbustaks tööandja jaoks regT tööampsu haldamist suurel määral. Samal ajal on põhjendatud regT tööampsude aastane piirang, et töötü ei jääkski püsivalt regT tööampse tegema.

Tööandjad laveerivad piirangute vahel, soovides jääda etteantud piiridesse ja kohandades vajadusel TÖR-i kandeid või töötasu väljamaksmist. Nad nentisid, et tööandja ja -võtja kokkuleppel sõlmitakse sel juhul lepingud nii, et need vastaksid regT tööampsu reeglitele.

¹⁴ On tööampse, mis kestavad isegi näiteks 15 minutit.

„Kõik piirangud viivad selleni, et kui mõlemad pooled väga tahavad, siis leitakse mingisugune lahendus, mis vastab igasugustele reeglitele. Siis pikendatakse maksmist kuidagi järgmistesse kuudesse või mingeid lahendusi leitakse, nagu mõlemal poolel on väga vaja.“ Tööandja

Töötuna arvelolijatele tööampsude pakkumisest loobumise põhjused

Põhjused, miks ei paku tööandjad regT tööampse või on sellest loobunud, on valdavalt seotud otsitavate ajutiste töötajate kvalifikatsiooninõuete ja väljaõppega. RegT tööampsu reeglid toetavad madala palgaga töö tegemist. Tööandjate suhtumine, et ajutine tööjõud on igal juhul madala kvalifikatsiooniga, toidab ka nende kartust, et lühiajalist tööd ei võeta tõsiselt.

Kui töötamine nõuab pikemat väljaõpet ja teatud kvalifikatsiooni, ei otsita sellisele tööle tööampsu tegijaid. Ühekordne regT tööamps on nii lühike, et tööandjal ei ole mõtet panustada töötu koolitamisega. Näiteks nädalase väljaõppevajadusega töökohal ei sobi tööampsu tegemiseks töötu.

Kõrgemalt tasustatud töö puhul tuleb aga väga kiiresti ette regT tööampsu töötasupiir ja see vähendab tööandja huvi regT tööampsu tegijate vastu. Kaugemates piirkondades söövad sõidukulud regT tööampsust saadava tulu ära ja ka töötu ei ole sellisest tööampsust huvitatud. Tööandjad mainisid veel seda, et mõnes sektoris on tööjõuvajadus nii suur, et teatud kvalifikatsiooniga töötuid ei olegi.

Lisaks piirab regT tööampsude pakkumist kaasnev halduskoormus, kuna iga tööamps nõuab eraldi lepingut. Tööandja eelistab ka ajutise töötamise puhul ühte pikaajalist käsunduslepingut, mille raames tehakse tööampse.

Tööampsude pakkumine varem samas ettevõttes töötanud registreeritud töötutele

On juhtumeid, kus regT tööampse teevad ettevõtte endised töötajad. Nende kasutamisel on välja joonistunud kolm stsenaariumit.

1. Turbulentne aeg, ettearvamatu majandusolukord

Tüüpiliselt kasutati endisi töötajaid regT tööampsude tegemisel COVID-19 pandeemia järel, kui turismi- ja toidlustussektoris oli suure koondamislaine järel vaja uuesti leida töötajad. Endised koondatud töötajad olid töötuna arvel ning ei olnud valmis asuma püsivalt tööle või ei olnud tööandja veel valmis võtma neid püsivalt tööle, kuna tulevik oli ennustamatu. Endised töötajad olid aga valmis tegema ja tegid tööampse töötuna arveloleku ajal.

2. Hooti töötus

Sektorites, kus on palju hooajatööd, võivad tööampsud olla tööandja ärimudel vähema töökoormusega perioodide üleelamiseks. Hooajaväliselt, kui tööjõuvajadus on väike, kaetakse see

regT tööampsude tegemisega endiste töötajate poolt, kes on töötuna arvel. Siinse uuringu põhjal ei saa öelda, kas regT tööampsude võimaluse puudumisel eelistaksid hooajatöötajad töötuna arvelolekut või vähese koormusega töötamist samas ettevõttes.

3. Juhuslikult tagasi

Suuremates organisatsioonides tuleb ette, et endine töötaja teeb seal regT tööampsu, kuna tal on vajalik kvalifikatsioon ja oskused, kuid mitte otseselt oma varasemas üksuses. Suures organisatsioonis on palju töövõimalusi ja endiste töötajate kasutamine on juhuslik.

Kokkuvõttes saab öelda, et on sektoreid, kus teatud osa tööst tehaksegi ära tööampsudena kas pidevalt (nt koristustööd kinnisvarahoolduses) või kindlatel suurema tööga perioodidel (jõulud, ostukampaaniate, uue kaupluse avamise, puhkuste aeg jm). Kuna tööandjatel ei ole jõude seisvat tööjõudu, on tööampsud nendel puhkudel saanud tavalahenduseks. Töötutele pakutavaid tööampse kohandavad nad vajaduse korral regT tööampsu piiridesse.

COVID-19 järgsel ajal oli nõudlus tööjõu järele väga halvasti prognoositav ja see tegi tööandjad tähtajatute lepingute sõlmimisel ettevaatlikuks. Tööampsud ja vahendusplatvormid olid neile lahenduseks tööturu ebastabiilses olukorras.

4.2. Tööampsude roll tööjõu värbamisel

Töötajate otsimine tööampsude jaoks

Värbamine ajutistele töödele erineb suurel määral püsivalt tööle värbamise protsessist ja erinevad on ka värbamiskanalid. Vajadus pakkuda ajutist tööd võib tekkida päevapealt (haige töötaja asendamine) või olla pikemalt ette teada (üritus, kampaania vms). Põhikanalid tööampsule värbamisel on tööandja oma võrgustik või kontaktibaas, sotsiaalmeedia ja tööampse vahendavad portaalid. Tööampsude tegijaid otsitakse ja leitakse ka suust suhu leviva info kaudu näiteks oma töötajate kaudu. Püsivale tööle värbamise tavakanaleid (CVkeskus.ee jt töövahendusportaalid) tööampsude puhul tavaliselt ei kasutata.

Enim mainitud kanal tööampsude puhul olid sotsiaalmeediagrupid, mis töötavad hästi piirkonniti. Tööampse pakutakse ettevõtte kodulehel, kus saab neile registreeruda. Tööandjad (v.a tööampse vahendavad portaalid) ei ole teadvustanud töötukassat tööampsude tegijate leidmise partnerina ja ka töötukassa ise ei näe ennast tööampsude vahendajana.

Mitmel regulaarselt tööampse pakkuval tööandjal on nimekiri või andmebaas töötajatest, keda kutsutakse korduvalt tööampse tegema (nn varumeeskond). Kuna tööandjad ei ole huvitatud pidevalt uute inimeste väljaõpetamisest, eelistavad nad kasutada ettevõttes varem juba töötanud inimesi. Kui töö või töökeskkond on spetsiifiline ja väljaõpe kestab rohkem kui paar tundi, siis ei näe tööandja (uuest) tööampsu tegijast kasu.

Ettevõtted, kus tööampse pakutakse juhuslikult või harvem, ei otsi selleks spetsiifiliselt töötuna arvel olevaid inimesi. Tööandjad eelistavad ka ajutisele tööle värvata inimesi, kes nendele kandideerivad või pöörduvad ise tööandja poole. Töötukassast võimalike töötajate nimekirjade saamist ja nende inimestega kontakteerumist ei peeta tõhusaks meetodiks.

Töötukassa abi kasutavad tööampsude tegijate leidmisel eeskätt tööampse vahendavad ja renditöö ettevõtted ning väga palju tööampse pakkuvad ettevõtted. Nende jaoks on töötud uus tööjõuressurss. Seega on töötukassa tööampsude partner suurtele tööampsude pakkujatele.

Kindla väljaõppega inimeste leidmiseks eelistavad tööandjad kasutada tööjõurendi firmade teenuseid, ja nendega on tööandjatel tihti kujunenud välja püsivam partnerlussuhe. Paljud tööandjad on seisukohal, et nende töö on suhteliselt spetsiifiline ning ka pealtnäha lihtne töö eeldab oskusi, toote või teenuse tundmist, milleks juhuslikud inimesed ei sobi.

„Kui me räägime tootmisest, siis seal vaieldamatult noh, me ei saa võtta inimest tänavalt, isegi kui need operatsioonid, mida meil on vaja teha, tunduvad sellised lihtsad.“ Tööandja

Tööandjatel ei ole mõtteviisi, et väljaõppega tööampsude tegijaid võiks värvata töötukassa kaudu: leiti, et töötukassaga ei saa tekkida sarnast suhet nagu tööjõurendi ettevõtete või portaalidega. Teiselt poolt on töötukassal ressursse regT tööampsude vahendamiseks, töötute andmebaas ning nõustajatel on hea ülevaade ja teadmised töötsijate kvalifikatsioonist. Töötukassaga tihedalt kokku puutuvad tööampse pakkuvad tööandjad on siiski seisukohal, et **töötukassa on tööandjale usaldusväärne ja kättesaadav partner, kellega on lihtne koostööd teha.**

Tööandjate intervjuudest tuli esile ja ka töötukassa nõustajad olid arvamusel, et **töötutel ei ole regT tööampsu lihtne leida**, sest neil ei ole n-ö oma kanalit tööampsudeni jõudmiseks ja neid otsides konkureeritakse mittetöötutega. Töötukassa üldjuhul ei paku tööampse või ei eristu regT tööampsu pakkumised muudest tööpakkumistest. Ka tööampse pakkuvate portaalide kaudu on nende saamine alguses keeruline, kuna tööandjad eelistavad kogemusega töötajaid. Tööandjate sõnul konkureerib paindlikule tööle isegi rohkem inimesi kui püsitööle.

Ootused tööampse tegevale tööjõule

Kuigi tööampsude tegijaid otsitakse lihtsamatele, vähest väljaõpet nõudvatele töödele, on töökeskkonna tundmine eelis ja tööandjad eelistavad tööampse tegema samu inimesi korduvalt. Tööamps võib olla graafikuga töö näiteks kord-kaks nädalas pikema aja jooksul. See mahub regT tööampsu piiridesse, kuid tööandja ei soovi tööd tegema pidevalt erinevaid inimesi. Kui tööandja kasutab väga väikese koormusega pikaajalisema töö tegemiseks regT tööampse, eelistab ta sellele ühte ja sama töötajat. Ka olukordades, kus tööandjal on tööampsu tegijaid

vaja ootamatult, eelistab ta neid, kellega on tal juba kogemus. Selle analüüsi autorite hinnangul on see regT tööampsu vastuolu: ühelt poolt võiks regT tööamps anda töötule kogemusi erinevate töödega, kuid teiselt poolt ei ole tööandjad valmis pidevalt tegelema uute inimeste väljaõpetamise ja juhendamisega. Samuti olid tööandjad ühel meelel selles, et töötuvõtmine tööampsule on neile märgatavalt suurem halduskoormus.

Enamasti pakuvad tööandjad tööampsuna töid, mille jaoks on vajalikud baasoskused ja mille oskuste omandamine läheb kiiresti, seega ei oodata inimeselt erioskusi. Sageli on vajalikud teatud tasemel eesti keele oskus, hea väljendusoskus või muud üldoskused. Kõrgema kvalifikatsiooniga töödele (nt asendusõpetaja) on nõuded rangemad: eeldatakse näiteks kõrgharidust (või selle omandamist) või eesti keele oskust kõrgtasemel (aga mitte õpetajakutset).

Mõnel töökohal on tööampsu tegemise eelduseks tervisetõend, juhtimisõigus või üldine kogemus teatud valdkonnas.

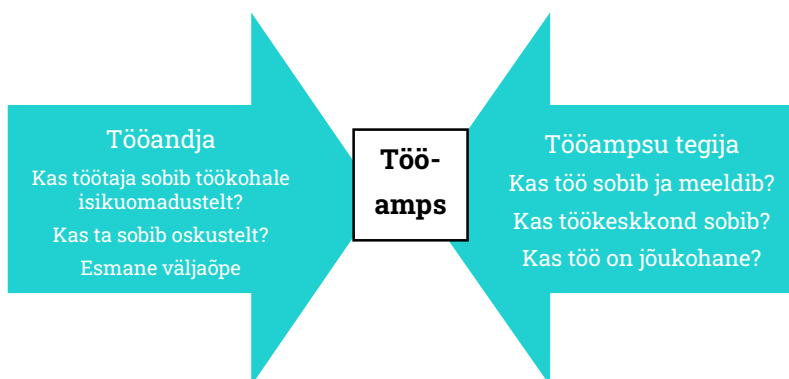
Tööamps kui värbamiskanal

Tööampsude pakkumine on tööandjatele arvestatav värbamiskanal. Kuna püsivalt tööle värbamine on tööandjale aja- ja ressursimahukas protsess, on tööampsude pakkujate seas levinud praktika, et uusi töötajaid värvatakse varem tööampse teinud või tegevate inimeste hulgast. Seega on tööampsude tegijad tööandja jaoks püsitöötajate kasvulava. Samuti on tööamps riskivaba värbamiskanal, kuna esmane lühike töösuhe ei too kummalegi poolele kaasa pikaajalisi kohustusi.

„Seal on väga palju positiivset selles mõttes, et inimene saab kogemust, saab katsetada ennast teises ettevõttes, tööandja samamoodi näeb inimest. Võib-olla tööampsust sünnib hiljem hoopis mingisugune püsivam töösuhe.“ Tööandja

See värbamiskanal töötab kahes suunas: tööandja saab kogumi inimesi, kelle hulgast valida püsivat tööjõudu, ja regT tööampsu pakkumine aitab tutvustada ettevõtet võimalikele töötajatele (joonis 3). Näiteks võib töö sisu olla eri organisatsioonides sarnane, kuid töökeskkond erinev ja tööampsu tegija saab leida enda jaoks sobiva keskkonnaga töökoha. On tööandjaid, kes kasutavad tööampsude võimalust lisaks töötajate testimisele ka nende väljaõppeks, st tööandjad võrdlesid tööampsu ka katseajaga.

Joonis 3. Tööamps kui riskivaba värbamiskanal



Töötajaid ei testita alati teadlikult: tööandjale sobivatele tööampsu tegijatele pakutakse püsivat kohta siis, kui tööandjal tekib selleks vajadus. Püsiva töökoha mehitamisel tehakse esmalt ettepanek neile, keda teatakse ja kes on silma jäänud tööampsude kaudu.

„Meil on seda praktikat, et juhul kui see ajutine tööjõud või ajutine töötaja on ennast näidanud heast küljest ja meil on parasjagu vakantsi või vaba töökohta pakkuda, siis me oleme võtnud. [...] Aga me ei tee seda teadlikult, et võtame kõigepealt ajutise, proovime, kuidas ta on, ja siis võtame ta püsivalt tööle.“

Tööandja

RegT tööamps täidab ka varasema proovitöö rolli, s.t seda kasutatakse töötaja sobivuse hindamiseks, kuna eesmärk on edaspidi pakkuda talle püsivat tööd. Tööandjate varasemad kogemused proovitööga, kui hiljutisemad kogemused regT tööampsu tegijatega, kes tulevad proovima uut tööd, on olnud erinevad. Osa tööandjate hinnangul tulevad proovitööle ka need töötud, kellel ei ole töömotivatsiooni, kelle on saatnud töötukassa. Neil on olnud halbu kogemusi pikaajaliste töötutega, kes on kaotanud kvalifikatsiooni, tööharjumuse ja/või -motivatsiooni püsivalt tööle asuda. Seetõttu vajavad regT tööampsu tegijad pidevalt juhendamist ja motiveerimist ning võivad mõnikord olla tööandjale keeruline rühm, kelle seast värvata.

„Teate ju, milline on meie kontingent? Nad kõik on probleemsed ja karistatud. Kõigil on kontod arestitud. Kõigil on kohtutäiturite ees kohustused. Neilt võetakse pool palka ära. Kui nad näevad, kui palju raha neilt on ära võetud, siis nad tulevad tööle soovita edasi töötada – milleks neil seda vaja on?“ Tööandja

Samas kasutavad tööandjad võimalust suunata regT tööampse teinud töötuid, kellega soovitakse minna püsivasse töösuhtesse, töötukassa kaudu vajalikele koolitustele. See toetab regT tööampsu lävepakuefekti tööturule naasmisel.

„Mul on praegu 3 inimest, kelle olen töötukassast võtnud. Olen nendega väga rahul, et suutsin neid läbi näha, sest kõik nad töötavad, töötavad tublisti. Üks on üldse väga äge. [...] Saatsin ta veel töötukassa kaudu autokooli – tal pole kunagi lube olnud.“ Tööandja

Vähesed tööandjad väljendasid kartust, et regT tööampsud demotiveerivad püsiva töö vastuvõtmist, rohkem usuti, et regT tööampsud on töötutele pluss: see on võimaluste andmine katsetamiseks, mis aitab paremini jõuda sobiva püsiva tööni. RegT tööampsu süsteem on töötule turvaline, sest ei pane talle kohustust siduda end tööandjaga kohe pikaajaliselt, säilitades samal ajal töötukassa tagatud sotsiaalse kaitse. RegT tööampsu peavad tööandjad töötule tõukejõuks ja motivatsiooni andjaks uuesti tööturule sisenemiseks. Tööampsud näevad tööandjate sõnul CV-s paremad välja kui kogu töötuna arveloleku aja töötuna olek.

Kokkuvõttes selgus, et kui tööampsu pakkumise esmane vajadus tuleneb töötajate ajutisest puudusest, siis tööamps toimib tööandjatele ka värbamiskanalina. See annab võimaluse leida püsitöötaja, jättes vahele pika ja ressursimahuka värbamisprotsessi. Tööamps viib tööandjad ja võimalikud töötajad kokku päristöö olukorras.

RegT tööampsudeni jõuavad töötud, kes otsivad neid ise aktiivselt sotsiaalmeediast või tööampse vahendavatest portaalidest või otse tööandjatega ühendust võttes. Sarnased tulemused saadi töötutega tehtud intervjuudest (pt. 5.2.1). Seega tulevad töötule kasuks kontaktid tööandjatega, kuna üks tööamps võib viia järgmiseni ja viiteajaga ka püsiva töökohani.

5. Registreeritud töötute valmisolek ja huvi tööampse teha

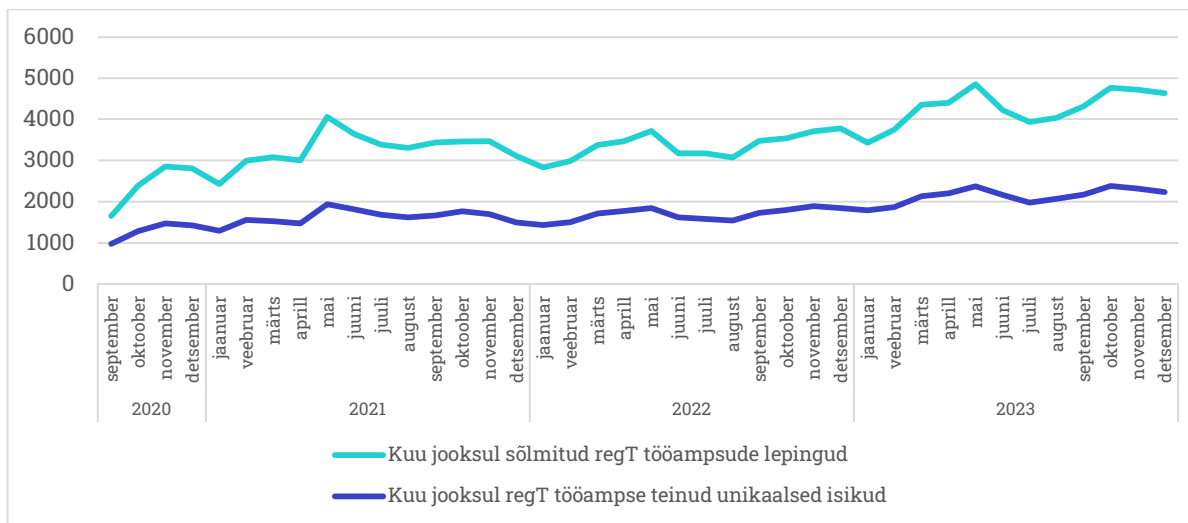
Viiendas peatükis analüüsitakse töötute kogemusi regT tööampsudega: käsitletakse töötuna arvelolijate teadlikkust ja motivatsiooni teha regT tööampse, nendeni jõudmist ja kogemusi nendega.

RegT tööampse teinud inimeste kogemuste mõistmiseks tuleb esmalt vaadata, milline on olnud regT tööampsude kasutamine alates selle võimaluse kehtestamisest kuni 2023. aasta lõpuni.

5.1. Tööampsude tegemine töötuna arveloleku ajal

Nii kuu jooksul sõlmitud regT tööampsude lepingute arv kui ka regT tööampsu teinud unikaalsete isikute arv on regT tööampsude võimaldamisest saadik mõõdukalt kasvanud (joonis 4).

Joonis 4. Kuu jooksul sõlmitud regT tööampsude lepingute arv ja kuu jooksul regT tööampse teinud unikaalsete isikute arv, september 2020 – detsember 2023

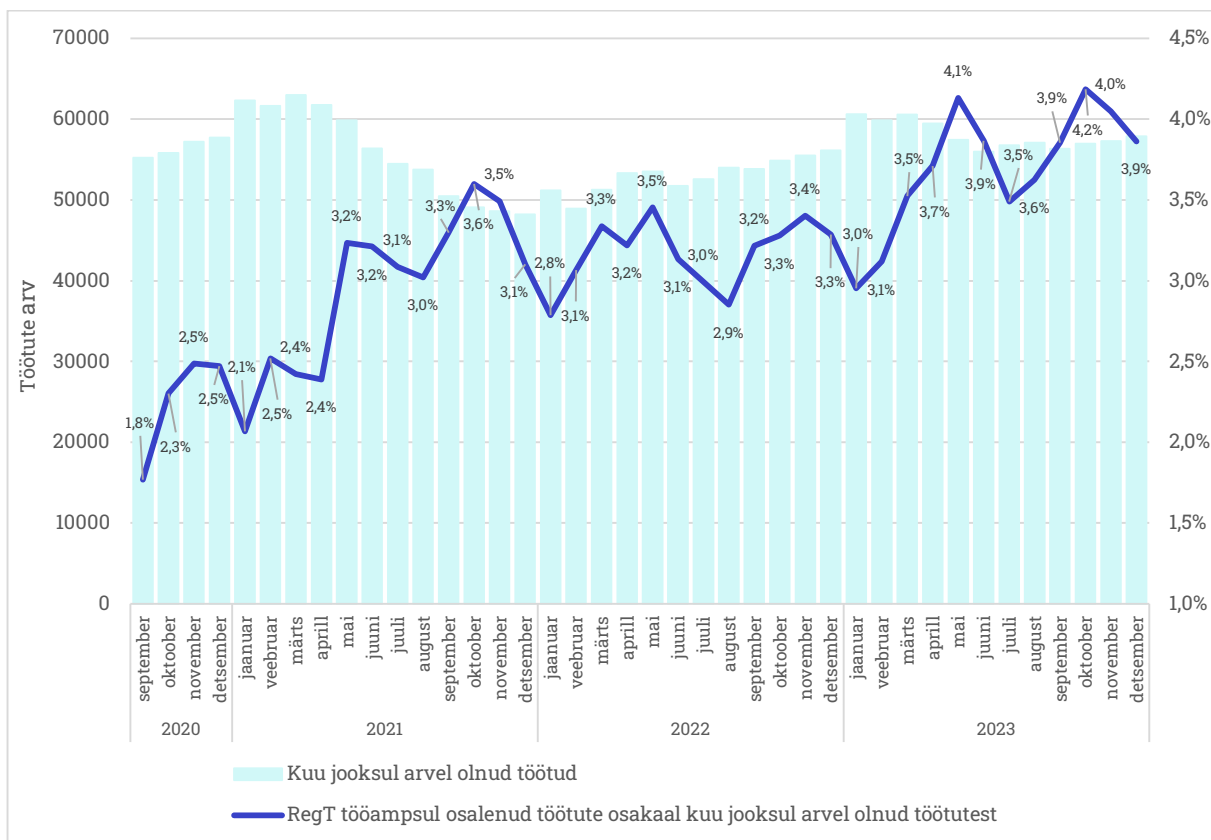


Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Samuti on alates 2020. aasta septembrist kasvanud regT tööampse teinud unikaalsete töötute osakaal kõigi antud kuul töötuna arvel olnud unikaalsete isikute seas, sealjuures on kasv olnud 2020. ja 2021. aastal järsem kui edaspidi (joonis 5). Väiksem on regT tööampsu teinud unikaalsete töötute osakaal olnud suure töötusega kuudel talvel või varakevadel. Nii regT tööampse tegevate töötute osakaalu kasv kõigi töötute seas kui ka kuu jooksul tehtud regT tööampsude ja neid teinud inimeste arvu suurenemine viitavad sellele, et **töötud tunnevad regT tööampsude vastu üha rohkem huvi**. Siiski on Eestis regT tööampsude tegijate osa kõigist töötutest üsna madal võrreldes teiste riikidega. Kanadas tegid ajutist tööd umbes

pooled töötutest. Seejuures leiti Kanadat käsitletud analüüsis, et paindlikuma tööampsude arvestuse korral (nädalapõhise asemel kuupõhine), võiks tööampsude tegijate osatähtsuse töötute seas veelgi suureneda (Busby *et al.*, 2021). Soomes tegi 2020. aastal ajutist tööd 18% töötutest (Kalin *et al.*, 2023).

Joonis 5. Kuu jooksul arvel olnud töötute arv ja kuu jooksul regT tööampse teinud töötute osakaal kuu jooksul arvel olnud töötute seas, september 2020 – detsember 2023



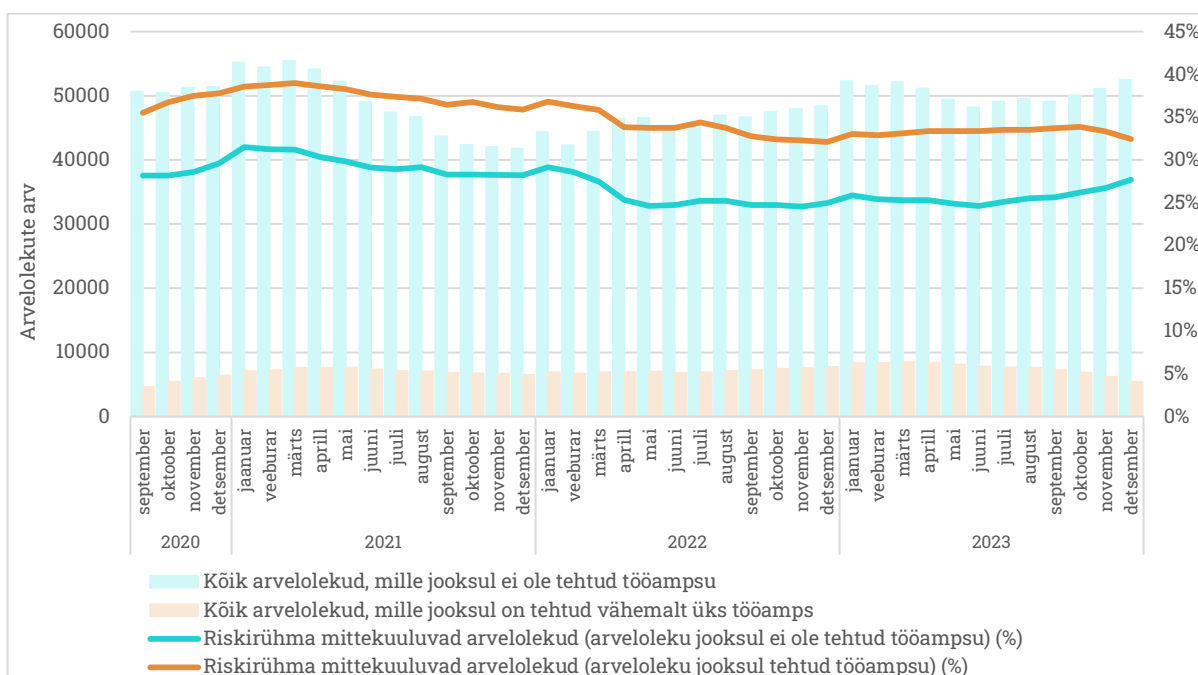
Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Märkus. RegT tööampsu tegemise periood on määratud töölepingu esimesest päevast. Seega, kui leping kestab 2järjestikusel kuul, läheb regT tööampse teinud isik arvesse ainult esimesel kuul. RegT tööampse teinud unikaalsete töötute osakaal on arvutatud kuu jooksul arvel olnud unikaalsetest töötutest.

Töötukassa ja CITIS-e (2023) uuringus analüüsiti töötuna arveloleku jooksul vähemalt ühte regT tööampsude tegijate riskirühma kuulumist võrreldes töötutega, kes pole arveloleku jooksul teinud ühtegi regT tööampsu (võrdlusrühm). Selgus, et regT tööampse teinute seas on rohkem neid (50%), kes ei kuulunud töötuna arveloleku jooksul ühtegi riskirühma, võrreldes võrdlusrühmaga (45%). Siinses uuringus vaatlusime, kas regT tööampse teinute riskirühma mittekuulumise trend on vaatlusajal muutunud võrreldes nendega, kes ei tee regT tööampse (võrdlusrühm). Jooniselt 6 nähtub, et regT tööampse teinud on vaadeldud ajavahemikul kuulunud läbivalt vähem riskirühma kui võrdlusrühmas olijad. Samuti on regT tööampse teinute ja võrdlusrühmas olijate riskirühma kuulumine olnud sel ajavahemikul üldiselt sarnase mustriga, sh on mõlemas rühmas riskirühma mittekuulujate osakaal kahanenud.

Sealjuures on siinses analüüsis leitud riskirühma mittekuulujate osakaalud mõlemas rühmas madalamad, kui töötukassa ja CITIS-e (2023) uuringus leitud osakaalud, kuna riskirühma kuuluvate isikute osakaal on peamiselt pikaajaliste töötute osakaalu tõusu tõttu märgatavalt kõrgeenenud. Nimelt on riskirühma kuulumise näol tegu töötuna arveloleku jooksul muutuvate tunnustega, näiteks kui arveloleku jooksul õpib töötü ära eesti keele, ei kuulu ta enam eesti keele mitteoskajate riskirühma. Nii töötukassa ja CITIS-e uuring (2023) kui ka siinne analüüs viitavad aga sellele, et **riskirühma kuulujad teevad regT tööampsu vähem kui riskirühma mittekuulujad.**

Joonis 6. RegT tööampsude tegijate ja mittetegijate riskirühma mittekuuluvate arvelolekute arv ning osakaal kõigi vastavasse rühma kuuluvate arvelolekute seas kuu kaupa, september 2020 – detsember 2023



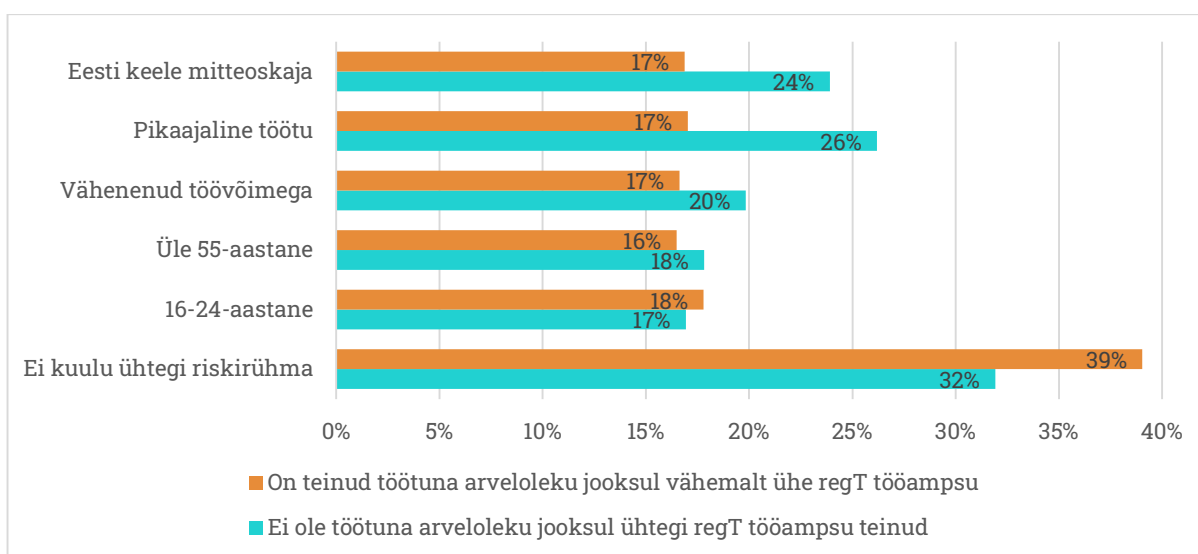
Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Märkus. Vaadeldud on töötuna arvelolekuid, mille jooksul on tehtud vähemalt üks regT tööamps (vaatlusajal kokku 33 910 arvelolekut), ja võrdlusrühmana töötuna arvelolekuid, mille jooksul ei ole tehtud mitte ühtegi regT tööampsu (vaatlusajal kokku 306 072 arvelolekut). Kui isik on olnud vaatlusajal mitu korda töötuna arvel, siis on kajastatud kõik tema arvelolekud. Riskirühma kuulumine on arvutatud iga arveloleku kohta eraldi.

Töötukassa ja CITIS-e (2023) uuringu järgi on regT tööampsude tegijate seas võrreldes töötuna arveloleku jooksul mitte ühtegi regT tööampsu teinud töötutega märgatavalt vähem eesti keele mitteoskajaid (17% vs. 28%), pikaajalisi töötuid (4% vs. 16%), vähenenud töövõimega inimesi (16% vs. 22%) ja üle 55-aastasi (16% vs. 21%). Riskirühmadest suurima koosseisuga oli veel 16-24-aastaste grupp, keda oli nii regT tööampsu tegijate kui võrdlusrühma seas üsna võrdselt (19,9% vs. 20,5%). Siinses analüüsis selgub, et riskirühmade koosseisud ja erinevatesse riskirühmadesse kuuluvate arveloleku jooksul regT tööampsu tegijate ja mittetegijate vahekorrad on eelnevalt mainitud uuringu teostamisest saadik mõnevõrra muutunud.

Riskirühmadesse kuuluvuse jaotus on esitatud joonisel 7. Jooniselt avaldub, et **pikaajaliste töötute ja eesti keele mitteoskajate seas on endiselt regT tööampse teinud töötuid märgatavalt vähem** kui võrdlusrühma kuulujaid. Lisaks, nagu varasemaltki mainitud, on pikaajaliste töötute osakaal võrreldes varasema töötukassa ja CITISE (2023) uuringus leituga mõlemas rühmas tunduvalt kõrgem. RegT tööampse teinud töötute seas on aga võrdlusrühmaga üsna võrdselt vähenenud töövõimega töötuid, 16-24-aastaseid ning üle 55-aastaseid.

Joonis 7. Riskirühmadesse kuuluvuse jaotus arveloleku jooksul regT tööampsude tegijate ja võrdlusrühma lõikes, september 2020 – detsember 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Märkus. Vaadeldud on töötuna arvelolekuid, mille jooksul on tehtud vähemalt üks regT tööamps (vaatlusajal kokku 33 910 arvelolekut), ja võrdlusrühmana töötuna arvelolekuid, mille jooksul ei ole tehtud mitte ühtegi regT tööampsu (vaatlusajal kokku 306 072 arvelolekut). Kui isik on olnud vaatlusajal mitu korda töötuna arvel, siis on kajastatud kõik tema arvelolekud. Riskirühma kuulumine on arvatud iga arveloleku kohta eraldi. Riskirühmad pole üksteist välistavad, üks inimene võib korraga kuuluda mitmesse riskirühma. Osakaal on arvatud jagades konkreetse riskirühma kuuluvate arvelolekute arv arveloleku jooksul regT tööampsu teinute või mitteteinute koguarvuga.

5.2. Töötute valmisolek ja huvi teha tööampse

Planeeritud sekkumisloogika järgi on regT tööampsude nõuete muutmise tulemus see, et töötuna arveloleku ajal tehakse regT tööampse ning nende mõju töötutele on toimetuleku paranemine ja kiiremini hõivesse jõudmine. Selles alapeatükis analüüsime intervjuude andmetele toetudes, kas need eeldused peavad paika. Esmalt keskendume sellele, kas ja kuidas jõuavad töötud tööampsudeni, ning seejärel käsitleme nende mõju töötutele.

Et mõista töötute valmisolekut regT tööampse teha ning kogemusi regT tööampsudeni jõudmise ja nende tegemisega, tegime 2024. aasta juulist septembrini 15 intervjuud regT tööampse

teinud töötutega ja 8 intervjuud inimestega, kes ei olnud sel ajavahemikul (01.2023–02.2024) tööampse teinud, kuid on töötuna töötukassas arvel olnud. Valimi koostamiseks tegime Andmekaitse Inspektsiooni loal töötukassale kontaktandmete päringu ning pidasime silmas, et nii regT tööampsude tegijate seas kui ka võrdlusrühmas oleksid esindatud erineva taustaga inimesed, sh soo, vanuse, põhilise suhtluskeele ja elukoha alusel.

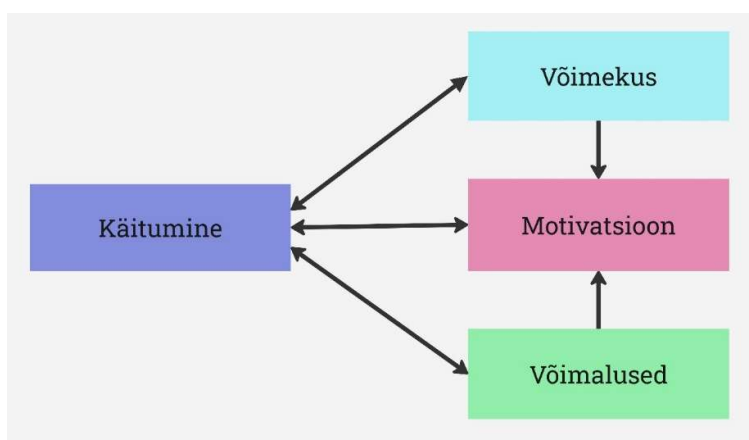
Intervjuud tegime nii eesti kui ka vene keeles Microsoft Teamsis või telefoni teel. Intervjueeritavate hulgas oli 3 inimest, kes olid teinud regT tööampse, aga ei olnud selle eest töötasu saanud, ja 4 inimest, kes olid teinud regT tööampse sama tööandja juures, kelle juures töötasid enne töötuna arvelevõttu.

5.2.1. Registreeritud töötute jõudmine tööampsudeni

Töötud on heterogeenne sihtrühm. Seetõttu mõjutab regT tööampsude tegemise valmisolekut ja nende mõju peale piirangute inimeste endi võimekus, võimalused ja motivatsioon regT tööampse teha. Need tegurid peegeldavad nii konteksti, milles inimene elab (sh majanduskeskkond, väärtushinnangud, tutvusringkond ja nende omavaheline dünaamika), kui ka tema vaimseid ja füüsilisi omadusi.

Analüüsis toetume COM-B mudelile (joonis 8), mis põhineb eeldusel, et inimese käitumist (siin tööampsudega seotud otsuseid) mõjutavad tegurid üheskoos vastavalt sellele, kuidas need on seotud inimese võimekuse, võimaluste ja motivatsiooniga oma käitumist muuta ja juhtida. Et mõista, kuidas saavutada poliitikamuutusega taotletud tulemusi, vaatlemegi intervjueeritud töötute võimekust, võimalusi ja motivatsiooni regT tööampse teha.

Joonis 8. Käitumist mõjutavad tegurid COM-B mudeli alusel



Allikas: autorite koostatud Michie et al. (2011) põhjal.

Võimekus

Võimekuse all peame silmas inimese füüsilisi ja psühholoogilisi omadusi, mis teevad võimalikuks soovitud käitumise (siin kontekstis tööampsude tegemine) ning suurendavad selle käitumise tõenäosust. Võimekuse hulka kuuluvad ka teadlikkus töötuse ajal regT tööampsude tegemise võimalusest ja oskus neid otsida.

Intervjuud näitavad, et **tööampsude tegemise määrav tegur on inimese füüsiline võimekus tööd teha**. Intervjueeritud töötute hulgas oli palju terviseprobleemidega inimesi, kes olid jõudnud töötukassasse töövõime hindamise eesmärgil. Osalise töövõimega inimesel on töövõimetoetuse saamiseks aktiivsuskohustus, mis sisaldab individuaalse tööotsingukava täitmist. Intervjueeritud terviseprobleemidega töötud otsisid tööd, mis vastaks nende võimetele ja tervisest tulenevatele piirangutele. Sobivat püsivat tööd on nende kogemuse järgi keeruline leida, selle alternatiiv on juhuslike tööampsude tegemine. Näiteks raske terviseprobleemiga inimese jaoks oli registreeritud töötuse ajal ajutise töötamise piir (8 tööpäeva) tema võimekust arvesse võttes optimaalne.

„Mina otsisin endale nagu kergemat tööd, kuna mul diagnoositi vähk. Peale seda ravi ma ei ole võimeline enam kõiki asju tegema. Ja siis ma tahtsin endale nagu sellist lihtsamat, kergemat, mis ei ole väga pikad tööpäevad, kindlasti mitte 12 tundi, kindlasti mitte jalgade peal, kindlasti mitte füüsiline.“

Samas on terviseprobleemidega inimestel keeruline leida sobivaid tööampse ja intervjuude alusel on terviseprobleemid üks peapõhjus, miks need inimesed ei tee tööampse. Mainiti kroonilisi haigusi, kroonilist valu ja väsimust, vigastusi, eelmises töökohas läbipõlemist ja sellega seotud vaimse tervise muresid. Paari inimese jaoks oli tervisepiirangute tõttu igasugune töö välistatud ka väiksel määral, kuigi põhimõtteliselt toetavad nad töötuse ajal regT tööampsude tegemist.

„Kui tervis parem oleks, siis põhimõtteliselt poleks mul endalgi tööampsude vastu midagi. Need oleks hea võimalus natuke mingit tööd teha ja väikestki sissetulekut teenida. Ehk edaspidi, kui oma tervise niipalju korda saan, võin seda varianti proovida.“

Ühelt poolt on terviseprobleemid tööampsude tegemise põhjus ja teiselt poolt on terviseprobleemidega inimeste jaoks tööampsude kättesaadavus piiratud. Intervjuudes mainisid nad olukordi, kus töötukassa nõustaja pakkus neile tööampse, mis ei vastanud nende tervise seisundile (suure füüsilise koormusega töö). Seetõttu jäi töötule kokkupuutest töötukassa ja regT tööampsudega halb kogemus ning ta ei tundnud, et oleks regT tööampsust kasu saanud.

RegT tööampsude tegemist mõjutab ka töötute teadlikkus nende võimalusest ja tingimustest. **Kõik intervjueeritud olid regT tööampsude tegemise võimalusest teadlikud** – nii need, kes

olid regT tööampse teinud, kui ka need, kes ei olnud seda teinud. Intervjuud näitasid, et töötud saavad tööampsude kohta **infot erinevatest allikatest**.

Töötukassa nõustaja panus töötu abistamisel tööampsudega seoses on väga erinev. Osa intervjueeritustest meenutas, et nõustaja soovitas neil regT tööampse teha ja edastas sobivaid pakkumisi, aga teised ütlesid, et nõustaja ei teavitanud neid sellest võimalusest ega edastanud ka pakkumisi. Oli neid intervjueerituid, kes olid regT tööampsude võimalusest kuulnud hoopis oma tuttavatelt ja seejärel pöördunud regT tööampsude huviga nõustaja poole, kes kinnitas infot ja selgitas tingimusi. Seega võib olla info kättesaadavus töötutele ebaühtlane. Kui töötul ei ole tuttavaid, kes tutvustaksid talle regT tööampsude võimalust, ja talle satub töötukassas nõustaja, kes ei tutvusta regT tööampse, ei pruugi ta sellest võimalusest teada saada.

RegT tööampsude kohta info andmisel on töötukassa nõustajatel erinev lähenemine. Paari intervjueeritava sõnul oli nõustajate suhtumine regT tööampsudesse olnud pigem halb ja intervjueeritavale tundus, et need ei ole soositud. Näiteks oli nõustaja suhtlus sel teemal keskendunud regT tööampsu piirangutele ja nendest kinnipidamise kontrollimisele, mis mõjus töötule heidutavalt. Samuti kirjeldasid töötud intervjuudes olukorda, kus mitme nõustajaga suheldes ei liikunud nende vahel regT tööampsude tegemise info või ei olnud nõustaja teadlik nende tingimustest. Intervjueeritavad meenutasid ka, et pidid nõustajale regT tööampsude tegemist põhjendama ja selgitama ning ennast justkui kaitsma.

„Kuna minuga suhtles väga palju erinevaid konsultante, siis pigem neil oli vahepeal neid küsimusi, et miks mul on lisatulu järsku maksuametil näidatud. Nemad siis ei näinud, et ma olen tegelikult sellest teada andnud. Seda oli päris palju, sellist igakuist seletamist, et ma teen tööampse: kui palju ma teen, miks ma neid teen. Ma pigem ütleks, et oli teatud inimeste poolt isegi natuke negatiivset suhtumist. Kahjuks. Mis on minu jaoks üllatav. Ma pidin selles mõttes päris palju põhjendama, miks ma seda teen. See ei olnud nagu soositud nende poolt. Nende poolt oli väga suur kartus see, et kui ma teenin lisatulu, et kas ma päriselt nagu siis olen kindel ja teadlik, kui palju ma siis seda teha võin.“

„Iga kord ma sain töötukassalt noomida ka seda, et kas ma ikka tean neid reegleid ja kui mul läheb see summa nii-öelda üle, sest tegelikult on neil õigus raha tagasi nõuda. Et pigem oli seal päris palju juba sellist ähvardust, ütleme nii. Ja muidugi oli ka see, et osadel konsultantidel, kes olid vist natuke kauem töötanud, neil olid natuke teised andmed kui see, mis neil töötukassa lehel kirjas on. Reaalselt pidin päris palju põhjendama ja natuke tundma ka selles mõttes hirmu, et kas nüüd tõesti olen mina nagu midagi eksinud? Tegelikult oli kõik korras, aga lihtsalt et nemad olid väga mitteteadlikud oma reeglitest.“

Ülaltoodud tsitaatidest ilmneb, et töötukassas ei suhtuta regT tööampsudesse alati soosivalt ja töötu peab neid sealsele nõustajale põhjendama. Tsitaatides on mainitud ähvardusi, hirmu ja kartust seoses regT tööampsudele seatud piirangutega. Samuti võib olla probleemiks info liikumine töötukassa nõustajate vahel.

Põhiosa intervjuueeritud töötuid, kes olid regT tööampse teinud, leidsid need oma tuttavate kaudu, sealjuures oli enamikule tuttav ise pakkunud regT tööampsu ja töötu oli selle vastu võtnud. Oli ka neid, kes olid leidnud regT tööampsu kuulutuse püsiva töö otsimise käigus, st otsingutel ei eristanud töötu, kas otsib püsivat tööd või tööampsu.

Töötud otsivad tööd tavaliselt interneti kaudu: mainiti veebilehti CVkeskus.ee, CV.ee, töötukassat ja sotsiaalmeediagruppe (Facebookis ameteid ja grupe töövaldkonna järgi, nt turundajate grupp), üks inimene mainis GoWorkaBiti kodulehte. Tööd otsitakse ka tuttavate kaudu. Vanemad intervjuueeritavad mainisid, et otsisid tööd ajalehtedest. Paar inimest pöördus otse kohalike ettevõtete poole ja pakkus ennast tööle.

RegT tööampsude otsimise ja neile kandideerimise protsessis ei maininud intervjuueeritud takistusi. Pigem iseloomustab regT tööampse teinud töötute lugusid juhuslikkus: neile on regT tööampse pakutud ja nad on need vastu võtnud. Seega on intervjuude põhjal määravamaks pigem inimese sotsiaalsed võimalused kui tööotsimise oskused.

Võimalused

Tööampsude tegemist mõjutab see, millised on inimese võimalused neid teha. Võimaluste all mõistame keskkondlikke füüsilisi ja sotsiaalseid tegureid, mis mõjutavad inimese käitumist.

Üks keskkonnategur, mis mõjutab tööampsude tegemist, on elukoht. Töötud, kes ei olnud regT tööampse teinud, tõid takistusena esile, et **ei leidnud elukohale mõistlikus läheduses sobivat regT tööampsu**. Intervjuueeritavad, kes seda muret mainisid, elavad näiteks Rakveres, Põlva- maal, Jõgevamaal ja Põltsamaa lähedal keskusest väljaspool.

„Otsin ikka tööampse, aga Põlvamaal neid kas ei ole või on väga vähe. Kahjuks lihtsalt maal pole tööd ja ka mitte tööampse või siis seda võimalust ei paku ükski ettevõtte.“

Kirjeldatai, et kui mõnes lähedal asuvas keskuses pakutakse tööampsu, siis tuleb seda kaalu- des arvestada sinna sõitmise aja- ja rahakulu. Sel juhul ei pruugi sõitmine olla regT tööampsust saadavat tulu inimese hinnangul seda väärt ja tööampsust öeldakse ära. Intervjuud näitavad, et **regT tööampsude võimalused on piirkonniti ebavõrdsed** ja keskustest väljaspool elavate töötute jaoks on regT tööampsude kättesaadavus piiratud.

Intervjuudest selgus, et iseäranis keeruline on regT tööampse leida neil, kellel esineb mitu eelnimetatud takistust korraga, st kellel puuduvad tööampsude tegemiseks vajalikud võima- lused ja võimekus. Näiteks on inimesi, kes olid töötuks jäänud terviseprobleemi tõttu, kellel

oli tuvastatud töövõime langus ja kes elasid maapiirkonnas, kus tööampse pakutakse niigi vähe. Järgnevalt on toodud üks näide intervjuueeritava olukorrast ja regT tööampsude tegemise takistustest.

Takistus regT tööampsude leidmisel ja tegemisel. Näide intervjuust

Pille (nimi muudetud) elab Jõgevamaal Põltsamaa kandis maapiirkonnas. Tal ei ole autot ja ühissõidukid käivad tema kodu lähedalt suurematesse keskustesse ainult kord päevas. Pillele on terviseprobleemide tõttu määratud osaline töövõime ja välistatud on töö ametikohal, mis nõuab füüsilist pingutust. Ta ei ole leidnud regT tööampse, mis vastaksid nendele parameetritele: oleksid tema lähedal ja ei nõuaks füüsilist pingutust.

Samuti näitasid intervjuud, et regT tööampsude võimalused varieeruvad valdkonniti (vt ka alaptk-d 4.1 ja 5.2.1). RegT tööampsude mittetegemise põhjusena mainiti, et soovitavas valdkonnas ei ole see töövorm kuigi levinud, regT tööampse ei pakuta. Näiteks varem finantsnõustamise alal töötanud intervjuueeritava hinnangul ei kasutata tema oskustele vastavat ajutist lühiajalist töötamist.

Intervjuudest selgus, et regT tööampsudeni jõudmisel ja nende tegemisel on kaalukas roll töötutu tutvusringkonnal. Töötute hulgas on ülekaalukalt **levinuim viis tööampsudeni jõuda tuttavate võrgustik**. Mitu inimest meenutas, et oli tuttavatele märku andnud, et otsib tegevust, ning tuttav pakkus tööampsu klienditeeninduse ja hooletöö valdkonnas, näiteks sotsiaaltoetuste asutustes ja lasteaias, kus tööjõuvajadus on suur ja pidevalt otsitakse lisatööjõudu. Intervjuueeritavate hulgas olidki ülekaalus need, kellele oli tuttav pakkunud tööampsu, ja vähem neid, kes pöördusid selle sooviga ise tuttavate poole. Väiksemas kohas elavad töötud olid pöördunud ka otse kohalike ettevõtete poole sooviga regT tööampse teha.

„Ma hoidsin selles mõttes silmad-kõrvad lahti küll jah, et kas läbi tutvuste või siis üldse nagu ettevõtete kaudu. Selles mõttes tulid tööampsud minu jaoks läbi tuttavate tuttavate tuttavate. Inimesed teadsid, et ma hetkel olen pigem vabam, ja pakkusid mulle seda varianti, et nad on otsimas oma inimest, aga mitte täiskohaga ja kindlasti mitte isegi mingi koormusega, lihtsalt, kes vahest käiks, aitaks.“

Sotsiaalse võrgustiku rolli regT tööampsude leidmisel näitab ka töötukassa ja CITIS-e (2023) analüüsi tulemus: töötutest 26% tegi regT tööampse sama tööandja juures, kus oli töötanud enne töötuna arvelevõttu, seejuures töötas 11% nii enne töötuna arvelevõttu kui ka töötuse järel sama tööandja juures, kus oli teinud regT tööampse. Intervjuueeritutel, kes olid teinud regT töö-

ampse endise tööandja juures, olid temaga head suhted ja nad oleksid soovinud seal edasi töötada, aga pidid täiskoormusega tööst loobuma näiteks terviseprobleemi tõttu. Näiteks oli mälumängude koostamise ja näitlemise tööd teinud inimene tervise halvenedes loobunud täiskoormusega tööst, jätkates sarnase sisuga töö tegemist väiksema koormusega. Töötuna arvele võttes vormistas ta need tööd regT tööampsudeks. Samuti oli üks inimene teinud regT tööampse sama tööandja juures, kelle juurest ta oli tervise halvenemise tõttu lahkunud ja kelle juurde ta läks pärast püsivale tööle tagasi. Niisiis võib regT tööampsude tegemine olla strateegia selle jaoks, kuidas hoida terviseprobleemidest taastumise ajal töötu olles tööharjumust ja suhteid. Allpool on lähemalt kirjeldatud ühe sellise töötu kogemust.

RegT tööampsude tegemine sama tööandja juures, kus töötati enne ja pärast töötusperioodi. Näide intervjuust

Siiri (nimi muudetud) oli töötanud klienditeenindajana toitlustusettevõttes, kuid otsustas pärast 4 kuud haiguslehel olemist põlveoperatsiooni järel tööandjaga kokkuleppel töölepingu lõpetada. Seejärel võttis ta end töötukassas töötuna arvele ja taotles töövõime hindamist, mille käigus hinnati tema töövõime osaliseks. Peagi aga jäi tema endises töökohas tema asenduseks võetud uus klienditeenindaja pensionile ja tööandja kutsus Siiri samasse töökohta tagasi. Alguses sai ta seoses põlveoperatsioonist taastumisega teha tööd ainult väikese koormusega ja tegi seal töötuna arveloleku kõrvalt regT tööampse. Tervise paranedes naasis ta sama tööandja juurde täistööajaga. Siiri ei kandideerinud teistele regT tööampsudele, sest esiteks oli neid tema elupiirkonnas väga vähe ja teiseks ei olnud tal vajadust neid otsida, sest endine tööandja juba pakkus talle regT tööampse.

Intervjueeritute kogemusi iseloomustab tekkinud regT tööampsude võimaluste vastuvõtmine, mitte aktiivne otsimine ja neile kandideerimine. Seetõttu ei mainitud intervjuudes, et regT tööampsu otsimiseks kulunud aeg oleks olnud probleem.

Tööd otsisid nii need intervjueeritavad, kes tegid regT tööampse, kui ka need, kes neid ei teinud. Töötud võtsid neile pakutud regT tööampsu vastu siis, kui tekkis võimalus ja püsivat tööd ei olnud leitud. Need töötud, kes regT tööampse ei olnud teinud, ei olnud tuttavate kaudu pakkumisi saanud ega sobivaid regT tööampse leidnud. Seega on näha, et regT tööampsude tegemist mõjutab tugevalt töötu suhtlusvõrgustik: regT tööampse leiavad need, kellel on tuttavaid, kes pakuvad neile regT tööampse. Võrgustiku puudumine võib eeskätt mõjutada riskirühmade, sh Ukraina põgenike võimalusi jõuda regT tööampsudeni.

Motivatsioon

Motivatsiooni all mõistame reflektiivseid ja automaatseid vaimseid protsesse, mis aktiveerivad ja suunavad inimese käitumist (nt arusaam töö leidmise vajalikkusest, tööampsudega seotud uskumused). Intervjuudes küsisime inimestelt selle kohta, mis motiveeris neid regT tööampse tegema, seejärel palusime neil tagantjärele kirjeldada sellest kogemusest saadud kasu. Motivatsioon ja hinnangud regT tööampsust saadud kasule ühtisid suures osas ning viitavad sarnastele käitumist suunavatele arusaamadele ja uskumustele.

Intervjuudes oli läbiv teema **soov olla aktiivne ning vältida töötusega kaasnevat tegevusetust**. Neid põhjusi kirjeldasid nii need töötud, kes olid teinud regT tööampse, kui ka need töötud, kes ei olnud neid teinud. Motivatsiooni erisusi nende rühmade vahel ei olnud.¹⁵ Intervjueeritute jaoks oli tähtis olla tegevuses. Viidati ka enda iseloomule, mille tõttu eelistatakse olla aktiivne ja vältida ainult kodus olemist, samuti soovile olla kasulik.

„Ma ei ole selline patjade peal istuja, ikka tahaks midagi teha.“

Teine oluline motivaator oli raha teenimise võimalus, seda mainis enamik intervjueeritavaid. Paari inimese jaoks oli see peamine või ainus ajend regT tööampsude tegemiseks. Enamiku jaoks oli see siiski üks motiveeriv tegur, mida mainiti teiste tegurite kõrval.

„Olla ikkagi vajalik kellelegi, keegi on mind märganud ja see väike rahaline süst on ka ikkagi oluline.“

„See oli võimalus kodust välja saada, töökaaslastega kokku saada. Ja raha ka – ega see mööda külgi maha ei jookse.“

Intervjueeritute jaoks andis regT tööamps võimaluse suhelda, uute inimestega tutvuda ning ennast märgatu ja väärtustatuna tunda: neid põhjusi mainiti ühe peamise motivatsioonina regT tööampsude vastuvõtmisel. Näiteks tõdeti soovi kodust välja saada, seltskonnas olla ja teistele kasulik olla.

„No eks see vajadus, sest sa said kodunt välja noh, nagu seltskonda, et vaadata, mida üldse teha, kus, mida teha. [...] Raha on alati hea teenida, nagu öeldakse.“

¹⁵ Siin tuleb arvestada, et uuringus osalemine oli intervjueeritavate jaoks vabatahtlik. Värbamisel saime väga palju eitavaid vastuseid. Seega võib olla, et intervjuudes osalesid inimesed, kes on ka üldiselt aktiivsed ja osavõtlikud ning madalama motivatsiooniga inimesed, kes ei tee tööampse, ei osale vabatahtlikult ka uuringutes.

Intervjueeritud regT tööampsajate hinnangul aitavad regT tööampsud hoida tööharjumust, rutiini ja tööalast võimekust. Nad põhjendasid regT tööampsude kasu, reflekteerides, et pikalt kodus tegevusetu olles võivad tööharjumus ja igapäevased rutiinid kaduda ning regT tööampsud on hea viis nende hoidmiseks.

„Saad igasuguste inimestega suhelda, saad kogemusi juurde. Siis ei kao tööharjumus ka ära. Lähed ikkagi ju tööle, see on ju kohustus minna sinna, kui sa oled jah-sõna öelnud ja lepingu sõlminud. Sest ega see laiskus tuleb ju ruttu peale, ei tahakski enam tööle minna. Kui puhkuselgi oled, siis mõtled, et ah, ei viitsiksi nagu tööle minna.“

Intervjuudest ilmnas, et regT tööampse tegema motiveerivad ühiskondlikud väärtused, mis rõhutavad töötamist. RegT tööampsude tegemise ajendina mainiti näiteks **häbitunnet nii-sama olemise pärast**, üks meessoost intervjueeritav nimetas **häbi elukaaslase rahalisel toel elamise pärast**.

Need, kes tegid enda töökogemusele ja haridusele vastavaid regT tööampse, mainisid kasuna professionaalsete oskuste säilitamist ning tunnet, et nende kogemusi ja teadmisi väärtustatakse. RegT tööampsud annavad motivatsiooni hoida ennast oma valdkonnaga kontaktis ja seal toimuvaga kursis ning sellega hoida oma oskusi, teadmisi ja professionaalsuse taset.

„Mul see rahaline pool võib-olla ei olnud nendel töödel nii oluline kuivõrd just see, et ma olen vajalik ja märgatud ja minu kogemusi ja ja teadmisi keegi soovib rakendada, et see oli nagu põhiline.“

„Mina ütleks just see, et ma saan oma professionaalsust ikkagi siis hoida, et nii koolitajana kui õpetajana, eks ju. Ma saan oma oskusi ja teadmisi nagu ikkagi rakendada. See annab ikkagi ka väikse sellise motivatsiooni, et hoida ennast nagu selle valdkonnaga või tegemisega kursis.“

RegT tööampsude motivatsiooni mõjutavad veel arusaamad tööde väärtusest. Näiteks selgus, et kõrgharidusega professionaali jaoks võib olla alandav teha lihttöid, mille puhul on tema teadmised ja oskused alarakendatud. Mõni intervjueeritav keelduks regT tööampsude vastuvõtmisest või ei kaaluks kandideerimist tööampsudele, mis ei vasta tema töökogemusele, haridusele ja kvalifikatsioonile. Näiteks üks inimene, kes oli teinud regT tööampse enda oskustele ja haridusele vastavatel töödel, selgitas, et ta ei kandideeriks regT tööampsudele, mis jäävad tugevalt allapoole tema kvalifikatsiooni.

„Vot võib-olla see ka, et mida ma ei julge, mis sammu astuda. Ma toon lihtsalt näite, et kui keegi pakuks kuskil oletame mingis poes müüja [ametikohale tööampsu], tule ole meile siin abiks, ma ei tea, kaupade paigaldamisel, vaat ei julge minna. Mitte sellepärast, et ei oskaks seda tööd, vaid kuidagi tundub, et see on nagu minu jaoks, nagu ma ei tea, kas see sõna alandav on nagu õige ...“

RegT tööampse nähakse ühtlasi võimalusena proovida uusi rolle või valdkondi. Mitu intervjuueeritavat kasutas regT tööampsu sihilikult uue ameti, valdkonna või töökeskkonna katsetamiseks. Seda tegid töötud, kes ei olnud kindlad, millist tööd nad püsivalt teha soovivad. Mainiti, et see on hea võimalus proovida tööd uues valdkonnas, ilma et peaks veel täiskohaga lepinguga pühenduma. Samuti öeldi, et mitmepäevane regT tööamps annab võimaluse tutvuda töö laadi ja kollektiiviga põhjalikumalt, et mõista, kas see on inimesele sobilik.

„Võimalus vaadata üle ka mõne ettevõtte nagu sisekultuur, et kas see mulle päriselt sobiks.“

Demotiveeriv tegur võib olla regT tööampsudele seatud rahaline piir. Üks intervjuueeritav tõdes, et kui algul ajendas teda regT tööampsu tegema raha, siis pärast regT tööampsu leidis ta, et ta ei saanud töö eest väärilist tasu, kuna seatud töötasupiir on liiga madal. Kokkuvõttes see demotiveeris edaspidi regT tööampse tegemast.

„Aga see summa [regT tööampsu lubatud tasu] võiks küll suurem olla: 325 eurot, maksud maha, palju see siis on. Siis mõtled küll, jube odav tööjõud olen ikka küll. Võtab seda motivatsiooni isegi maha, et sinna minna – issand, ma olen nii odav tööjõud.“

See hinnang puudutas olukorda, kus regT tööampsuna tehtud tööpäevad olid 9-tunnised ja tegu oli tsitaadi autori jaoks rasket füüsilist pingutust nõudva tööga. Seega võib tehtava töö sisu ja tööaeg määrata selle, kuidas mõjutab töötasu motivatsiooni.

Samuti võib töötasu motivatsioonile teha regT tööampse mõjuda takistavalt töötukassa nõustaja halb suhtumine ja liigne keskendumine regT tööampsu piirangutele.

Intervjuus Ukraina sõjapõgenikuga tuli esile suunitlus püsiva töö otsimisele: regT tööampsu tegi ta siis, kui püsivat tööd ei olnud õnnestunud leida.

Kokkuvõttes näitavad uuringu jaoks tehtud intervjuud, et inimesed on regT tööampsudest huvitatud. See kehtib nii nende kohta, kes on tööampse teinud, kui nende kohta, kes neid teinud ei ole. RegT tööampse teinud inimeste ja mitte teinud inimeste motivatsioonis

erinevusi selles uuringus ei ilmnenu.¹⁶ Teadlikkus regT tööampsudest ja nende tingimustest on töötute hulgas erinev sõltuvalt töötukassa nõustaja tegevusest. RegT tööampsude vastu puudub töötul huvi juhul, kui töö sisu ei vasta tema kvalifikatsioonile ja ta on keskendunud erialase püsitöö leidmisele.

Töötud ei otsi regT tööampse mitte sihilikult, vaid jõuavad nendeni juhuslikult või püsiva töö otsimise käigus. Samuti ei asenda ajutise töö otsimine ja tegemine püsiva töö otsimist. Sagedamini jõutakse regT tööampsuni tuttavate kaudu või aktiivselt otsides tööd erinevates kanalites, sh sotsiaalmeedias, harvem töötukassa nõustaja abil. Liigne keskendumine regT tööampsude piirangutele võib pärssida regT tööampsude tegemist.

Intervjuudest tuli esile, et inimesed peavad töötuse ajal aktiivsena olemist oluliseks. RegT tööampsud aitavad nende sõnul hoida oma oskusi ja kvalifikatsiooni, tunda ennast väärtuslikuna ning oluline on ka lisasissetulek. Kõrgema kvalifikatsiooniga töötuid demotiveerib regT tööampsule seatud töötasupiir. Aktiivsuse olulisust ilmestavad intervjueeritute leitud alternatiivid: kui tööd või regT tööampse ei leitud, otsiti muid aktiivsuse viise: sõprade aitamine oma tööalaste oskuste ja teadmistega nõustades või vabatahtliku töö tegemine.

RegT tööampsude mittetegemise põhjustavad erinevad tegurid. RegT tööampsude kättesaadavus puudutab nende pakkumist elukoha lähedal (piirkondlik kättesaadavus). Töö sobimatus tähendab eeskätt seda, et töö ei ole inimesele füüsiliselt jõukohane, ei sobi erialaselt või ei vasta tema kvalifikatsioonile. Töö sobimatus puudutab eelkõige vähenenud töövõimega inimesi. Takistuseks on regT tööampsude pakkumiseni mitte jõudmine, kuna töötul puudub tööalane võrgustik, mille kaudu neid leida. See takistus puudutab valdavalt neid riskirühmi, kellel ei ole pikka aega olnud sidet tööturuga.

5.2.2. Tööampse teinud töötute kogemused

Planeeritud sekkumisloogika alusel peaks regT tööampsude tegemine tooma kaasa töötute toimetuleku paranemise ja kiiremini liikumise hõivesse. Et hinnata, kas tegevuste mõjuahel toimib, nagu planeeritud, analüüsisime intervjueeritud töötute regT tööampsude kogemusi.

Tööampsajate suhestumine tööampsude piirangutega

RegT tööampse teinud töötute jaoks oli kogemuse keskmis regT tööampsude piirangutega arvestamine. Enamiku intervjueeritavate jaoks oli oluline piiranguid jälgida ja säilitada oma töötuna arvelolek. Piirangutest kinnipidamine puudutab olukordi, kus tööandjal oleks tööampsajale olnud pakkuda natuke rohkem tööd, kuid mitte täistööajaga püsivat töökohta. Olu-

¹⁶ Tuleb arvestada, et uuringus osalemine oli vabatahtlik. Võib eeldada, et töötud, kes tööampse ei teinud ega tööd aktiivselt ei otsinud, ei olnud ka uuringus osalemisest huvitatud, kuna teema ei kõnetanud neid.

kordi, kus oleks ära öeldud täistööajaga töökoha pakkumisest ja eelistatud jääda regT tööampsule, intervjuudes ei mainitud. Töötuna arveloleku jätkamise juures rõhutati ravikindlustuse ja koolitustele ligipääsu säilimist. Levinud on olukord, kus tööampsaja ütleb ära tööandja pakkumistest teha rohkem tööd selleks, et mahtuda regT tööampsu piiridesse.

„Ja see [piirangutest kinnipidamine, töötukassasse arvele jäämine] oli mul kriteeriumiks, et seda ma ei tahtnud nagu ära kaotada, kuna ma võtsin töötukassa kaudu ju kursused, mida nad mulle pakuvad. Et ikkagi see kehtiks. Et see oli küll jah, et seda pidin ise jälgima, et töötunnid lõhki ei lähe, mis lubatud on, ja seda ma ütlesin ka oma ülemusele, et „sorry, ma ei tohi rohkem teha“.“

Piirangutest kinnipidamise olulisus viitab sellele, et töötuskindlustushüvitise (või töötutoetuse) ja töötukassa abi säilitamine on töötutele sotsiaalse kaitse tagamiseks tähtis. Tuleb arvestada, et tegelikult võib „Tööhõiveprogrammi 2024–2029“ § 11 alusel töötukassa toetatud poolelioleva kursuse lõpetada ka pärast töötuna arveloleku lõppu. Seega näitab ülaltoodud tsitaat, et töötutel ei ole piisavalt infot selle kohta, mis juhtub, kui töötuna arvelolek lõpeb põhjusel, et regT tööamps on ületanud lubatud piiri. Piirangutest kinnipidamine oli oluline ka tööandjatele, kes soovivad, et inimese töötuna arvelolek säiliks. Seega võib infopuudus olla üks põhjus, miks soovitakse regT tööampsu alati jätta etteantud piiridesse.

Et säilitada töötuna arvelolek, kasutavad tööampsajad erinevaid strateegiaid regT tööampsu kohandamiseks või vormistamiseks. Näiteks üks intervjuueeritav, kelle regT tööampsuks oli erialase koolituse ettevalmistus ja läbiviimine, tegi seda tavalisest madalama tasuga, et see mahuks regT tööampsu piirangute sisse. Samuti oli inimesi, kes vormistasid ajapiirangust üle läinud regT tööampsu mitme kuu peale.

Tuleb arvestada, et piirangutest kinnipidamine ja käitumine puudutab olukordi, kus tööandjatel oli pakkuda natuke rohkem tööd, kui lubavad regT tööampsu piirangud, aga mitte täiskohaga tööd. Olukorda, kus töötule pakuti täiskohaga tööd ja ta ütles sellest ära, et teha regT tööampse, ei olnud intervjuueeritutel tekkinud, nad eelistasid minna täiskohaga tööle. Seega võib regT tööampsu kohandamise strateegiate taga olla asjaolu, et tööandjate pakutavad tööampsud ületavad ajaliselt või rahaliselt regT tööampsu tingimused.

Tööampsu tingimuste kokkuleppimine tööandjaga läks intervjuueeritute hinnangul valdavalt sujuvalt. Oli nii neid tööandjaid, kes olid juba regT tööampsude tingimustest teadlikud, kui ka neid, kelle jaoks see oli uus ja tööampsaja pidi tingimusi tööandjale selgitama. Üksikjuhtudel ei olnud regT tööampsu tingimused piisavalt selged. Näiteks tekkis küsimus, kas tööandja makstud sõidukompensatsioon loetakse töötasuks, ning selle kohta ei saanud intervjuueeritav töötukassast piisavalt selgeid juhiseid.

Töötute kogemuse järgi on tööandjaga kokkuleppele jõudmisel ja asjaajamisel suur roll töötukassa nõustajal. Töötud ootavad, et nõustajad on regT tööampsu tingimustest teadlikud ja vajaduse korral aitavad neid suhtlemisel tööandjaga. Näiteks hinnati kasulikuks, kui nõustaja abistas töötut ja võttis ise tööandjaga ühendust, et selgitada regT tööampsu tingimusi.

Kokkuvõttes näitavad intervjuud, et töötute jaoks on regT tööampsule seatud piirangutest kinnipidamine ja sotsiaalse kaitse säilitamine tähtis ning nad ootavad selles töötukassalt abi ja infot. Teadmatus töötuna arveloleku lõpuga seotud tagajärgedest võib piirata regT tööampsude tegemist ja see on regT tööampsude protsessi kitsaskoht. Intervjuud töötutega kinnitasid tööandjate mainitud käitumist, et regT tööampse kohandatakse tingimustele.

Tööampsude sisu ja tööampsajate hinnangud

Töötukassa ja CITIS-e uuringust (2023) selgus, et kõige rohkem tehakse ajutist tööd sellistes valdkondades nagu kaubandus ja klienditeenindus (18% kõikidest ajutise töötamise lepingutest), toitlustus, majutus ja ürituste korraldus (12%) ning puhastusteenindus ja majapidamine (9%). Siinses uuringus osalenud regT tööampse teinud inimesed tegid neid väga erinevates valdkondades: esindatud olid eelnimetatud valdkonnad ning lisaks tööstus, haridus ja turundus. RegT tööampsude hulgas oli nii lihttöid, mis ei vaja kvalifikatsiooni või väljaõpet (nt abikoka töö, muruniitmine), kui ka neid, mis eeldasid erialaseid oskusi või tunnistust (nt koolis õpetamine, erialase koolituse läbiviimine). Töötud tegid regT tööampse nii nendel töödel, millega neil oli seos hariduse või töökogemusega, kui ka teistel. RegT tööampse eelistatakse teha töödel, mis seostuva senise töökogemuse ja haridusega, kuigi paar intervjuueeritavat kasutas regT tööampse sihilikult uue valdkonna, ettevõtte või ametiga tutvumiseks.

Intervjuueeritud hindasid oma regT tööampsu kogemuse valdavalt neutraalseks või heaks. Meeldivaks hindasid kogemuse eelkõige need, kes olid teinud enda jaoks harjumuspärast tööd enda kogemuse ja haridusega sobival töökohal. Intervjuueeritavad, kelle regT tööamps ei seostunud senise töökogemuse või haridusega, aga kes pidasid kogemust heaks, tõid plussidena esile meeldivad kolleegid ning selle, et tegu oli nende jaoks kerge tööga. Hinnatakse ka võimalust teha regT tööampse kaugtööna ja paindliku graafiku alusel. Samas ei öelnud intervjuueeritud, et regT tööampsu esmane kogemus oleks mõjutanud motivatsiooni teha järgmist regT tööampsu: tööampsu tegemist mõjutas hoopis sobiva tööampsu olemasolu.

RegT tööampse meenutati pigem ebameeldivana juhul, kui töö oli olnud füüsiliselt liiga raske (nt lasteaia abiõpetaja töö terviseprobleemiga inimesele) või kolleegid ei olnud toetavad ega juhendanud regT tööampsu tegijat piisavalt tööülesannete täitmisel. Väga halva kogemuse sai töötut, kellele tööandja jättis regT tööampsu eest töötasu maksmata. See ei motiveerinud teda edaspidi regT tööampse tegema, kuid ta jätkas püsiva töö otsimist.

Mõne osaleja jaoks oli regT tööampsu juures ebameeldiv sellele seatud piirangute selgitamine ning kaasnev segadus ja ajakulu töötukassa ja tööandjaga suhtlemisel. Vene keelt emakeelena kõnelev intervjueritav mainis negatiivsena keelebarjääri töökohas, mille tõttu oli tal keeruline kolleegidega suhelda.

Intervjuud näitavad, et regT tööampse tehakse erinevates valdkondades ja hinnangud töötuse ajal tehtud tööampsudele on neutraalsed või pigem positiivsed ning taustatunnuste alusel ei ilmnunud intervjueritavate kogemuses selgeid mustreid. Meeldivate kogemustega inimesed on valmis regT tööampse uuesti proovima, kuid eelistavad siiski püsivale tööle liikuda.

Enamik töötuid tõdes, et regT tööampsud on kasulikud, ja nad soovitaksid töötuse ajal neid proovida ka teistel töötutel. Halbu kogemusi andsid olukorrad, mis ei ole seotud tööampsu formaadi spetsiifikaga, näiteks keelebarjäär, ebapiisav juhendamine või suur füüsiline koormus. Ebameeldiva kogemuse järel on regT tööampsu motivatsioon väiksem, kuna ei nähtud sellest saadavat kasu. Sellised juhtumid olid intervjueritavate hulgas üksikud.

Tööampsude mõju toimetulekule

Intervjueritavad hindasid üldiselt regT tööampsudest teenitud tulu väikseks, seda nimetati sümboolseks ja minimaalseks. Samas oli ka neid, kes mainisid, et sel viisil teenitud lisatulu parandas toimetulekut ja majanduslikku turvatunnet.

„Tööampsud olid vajalikud selles mõttes, et need andsid rahu. Lisisissetulekut sai kasutada nii taskurahana kui ka baasvajaduste täitmiseks. Sul on rahulikum olla, kui on lisakopikas olemas.“

Intervjueritud hindasid töötuskindlustushüvitist või töötutoetust ebapiisavaks ja nägid regT tööampsust saadavat töötasu täiendusena, mis aitab parandada toimetulekut.

„Et kui see, see piir ei ole väga suur, aga ta on ka piisavalt suur, et sellele töötukindlustusrahale natuke lisa teenida [...]. Iseenesest töötukindlustus ei ole, ei ole ju väga suur. Äraelamist ta ei võimalda, tööamps ikkagi annab natukene juurde.“

Intervjueritavate hulgas oli inimesi, kes on majanduslikult piisavalt kindlustatud (nt on elukaaslase majanduslik tugi). Siiski võib regT tööampsudest teenitud tasu ka sellises olukorras heaolu parandada, sest see annab autonoomsuse otsustada oma väljaminekute üle.

„See iseseisvus, et kas olla pere rahakoti peal või olla ise, see on suur asi [...]. Meie peres ei ole niimoodi, et minu raha, sinu raha, on ju, aga naisterahvana ikkagi. Kui ma tahan kulutada natuke, siis ei lähe ta nagu pere rahakotist, söögi arvelt [...]. Tahan näiteks teha küüned, silmad, kulmud, ripsmed ... et siis ei ole see „Aa, ma ei saa käia“. Enesetunne on halvem, kui ei saa teha.“

Intervjueeritute hinnangul on töötuskindlustushüvitis või töötutoetus ja tööampsust saadav tulu koos siiski väiksed ning ei konkureeri täiskohaga töö saadava palgaga.

„Ma arvan, et see 370 eurot või palju see oli, mis lubati teenida brutos, et tegelikult see ei ole väga suur summa. Hakkama muidugi sellega saab, aga see lihtsalt ei ole nagu selline selline summa, et ma nagu päriselt tunneksin ennast turvaliselt kogu selles majandusolukorras praegu.“

Ülaltoodud tsitaat ilmestab intervjueeritute hulgas levinud hinnangut, et regT tööampsud on toimetuleku tagamisel abiks, kuid mitte piisavad, et asendada või edasi lükata püsivat tööd.

RegT tööampse teinute hinnangul aitavad need parandada sissetulekut ja teenitud lisaraha annab suurema kindlustunde, iseäranis keerulises majandusolukorras. Samas ei asenda regT tööamps üksi ega kombinatsioonis töötuskindlustushüvitise või töötutoetusega püsiva töö töötasu.

Tööampsude mõju tööotsingutele ja püsivalt hõivesse liikumisele

Intervjuudest tuli välja, et töötud otsivad tööd, mitte spetsiifiliselt regT tööampse. See, millal nad hakkavad aktiivsemalt tööd otsima, sõltub muu hulgas nende tervises seisundist. Mitu inimest alustas töö otsimist kohe töötuks jäädes, ent need, kes jäid töötuks pärast haiguslehel olemist, võtsid esmalt aega taastumiseks. Oli ka intervjueeritavaid, kelle tervises seisund oli selline, et nad ei olnud veel mõelnudki püsivale tööle kandideerimisele ega tööturule naasmisele.

Paar intervjueeritavat oli leidnud regT tööampsude kaudu püsiva töö. Näiteks ühel inimesel läks tuttava kaudu leitud müügitöö regT tööamps edukalt ja tööandja kutsus ta pärast seda püsivalt tööle. Väiksemates kohtades elavad intervjueeritavad mainisid, et sõna hea töötaja kohta levib. Tööandjad jagavad omavahel kogemusi ja edukas regT tööamps võib viia püsiva töö võimalusteni ka teiste piirkonna tööandjate juures.

Varasemad uurijad on leidnud, et püsivale tööle minekut ning tööotsingu aktiivsust ja motivatsiooni võib pärssida teadmatus, millist tööd soovitakse teha (Ester *et al.* 2022). Nagu mainitud, nägid intervjueeritavad regT tööampse ka viisina proovida uut valdkonda, ametit või tööandjat ning selgusele jõuda, millises suunas ümber orienteeruda. See puudutas olukordi, kus inimesel oli läbipõlemise tõttu tekkinud vastumeelsus endises valdkonnas või ametis jätkamise suhtes ning ta soovis omandada uusi oskusi. Sellises olukorras on suur roll eelkõige

töötukassa karjääriteenustel ja -koolitustel. RegT tööampsud ja uue valdkonnaga tutvumine karjääriteenuste toel võivad soodustada hõivesse liikumist. Allpool on üks näide sellisest juhtumist.

RegT tööampsu roll uue püsiva töö leidmisel. Näide intervjuust

Maret (nimi muudetud) oli viimased 20 aastat töötanud elektroonikatehases liinitööl. Hiljuti muutus ajasurvega füüsiliselt raske töö talle liiga koormavaks, ta põles läbi ja jäi depressiooniga haiguslehele. Maret taipas, et ei soovi samal töökohal jätkata, lahkus töölt ja pöördus töötukassasse. Seal pakuti talle karjäärinõustamist, mille tulemusena leidis ta, et talle sobiks loovtöö lastega. Ta läks töötukassa kaudu laste tugiisiku koolitusele ja kohalikku lasteaeda tugiisiku praktikale. Seal pakuti talle regT tööampse abikasvatajana, mille ta võttis vastu eesmärgiga proovida, kas talle sobiks lastega töö. See sobis talle väga hästi ja motiveeris teda selles valdkonnas end täiendama. Laste ja noortega töötamiseks on vaja kutsetunnistust ja Maret läks selleks poolelijäänud keskharidust lõpetama. Seejärel asus ta lasteaiakasvataja kutseharidust omandama. Nüüd töötab Maret noortekeskuses tegevusjuhendajana.

Intervjueeritavate hinnangul ei piiranud regT tööampsudele kuluv aeg püsivale tööle kandideerimist. Valdavalt kõlas regT tööampse teinud töötute intervjuudest läbi arusaam, et regT tööampsud olid lisategevus püsiva töö otsimise, kandideerimise ja tööintervjuudel käimise kõrval. Kõik intervjueeritud, välja arvatud need, kes ei saanud töötada tervislikel põhjustel, soovisid pigem leida püsivat töökoha.

„See on võimalus teha midagi ka selle kõrvalt, kui inimene on nii-öelda täiskohaga töötu. Kogu selle töö otsimise kõrvalt, intervjuudel käimise kõrvalt, et tal on ikkagi võimalus igapäevaselt rutiini hoida, tal on võimalus kuskil käia, kellegi jaoks kasulik olla, saada uusi kogemusi ja noh, teenida ka sealt natukene lisaraha.“

Intervjuude andmed ei kinnitanud ka seda, et tööampsust saadud sissetulek lükkab edasi püsiva töö otsimist. Palusime intervjueeritavatel vastata, kas nad nõustuvad väitega „Tööamps andis piisava sissetuleku, et töö otsimisega ei olnud kiire“, ja peaaegu kõik vastasid eitavalt. Intervjuud näitasid, et regT tööampse teinud töötud eelistaksid püsivat töökohta ja jätaksid regT tööampsud püsiva töö leidmise korral kõrvale, välja arvatud need, kes ei saa tervislikel põhjustel täiskohaga töötada.

„Ei, ei, ei, sellega ei ole nad üldse seotud. Ma läheks püsivale tööle ilma nende tööampsudeta. Ega need tööampsud, nädal või kaks korraga, ega sa sellest ära ei ela.“

Intervjuudest selgus, et regT tööampsude peamine kasu töötute jaoks on aktiivsus ja tegevuses olemine, üksikud inimesed leidsid sel viisil ka püsiva töökoha. Millal regT tööampse tegema hakatakse, on individuaalne ja sõltub sellest, millal üldiselt alustatakse tööotsinguid. RegT tööampse tehakse samal ajal püüdlustega naasta püsivalt hõivesse ja regT tööamps ei pakkunud alternatiivi püsitööle. Tööotsingute alustamisel on oluline roll tervises seisundil.

Tööampsude mõju subjektiivsele heaolule

Enamiku intervjueeritute jaoks oli regT tööampsude mõju enesetundele ja heaolule positiivne või neutraalne. RegT tööampsude suurima kasuna nähti sotsiaalset kaasatust ning oma oskuste ja teadmiste rakendamist. Mitu intervjueeritavat selgitas, et tegevuses olemine, ennast kasuliku ja vajalikuna tundmine mõjutas enesetunnet hästi. Samuti mainiti, et regT tööampsude tegemine parandab aktiivsust ka väljaspool tööolukorda.

„Ma tean, et ma lähen tööle, ma lähen inimeste sekka. Ma tõusen hommikul üles, kammin juuksed ära, sätin ennast, lähen kodunt välja. Mitte et „ah, ma täna olen kodus, sahistan sussi niisama“. Kui sul on vaja väljas käia, siis sa oled kodus ka aktiivsem. Muidu on ikka nii, et „jõuab“ ja „küll ma homme teen“ ...“

Soodsat mõju heaolule kirjeldasid eelkõige need, kes tegid regT tööampse endale sobivas valdkonnas ja said meelepäraseid tööülesandeid. RegT tööampsud võivad mõjuda hästi enesehinnangule, kui töötu tunneb, et tema oskused ja teadmised on vajalikud. See võib anda lootust ja motivatsiooni, et tulevikus püsivale tööle saada.

Kokkuvõttes suhtuvad töötud regT tööampsude tegemisse hästi ja hindavad seda võimalust, seejuures nii need, kes on regT tööampse teinud, kui ka ülejäänud. Intervjueeritud töötud soovitasid ka teistel teha regT tööampse. Intervjuude põhjal on töötutel valmisolek teha regT tööampse juhul, kui püsivat tööd ei leita. Tuleb arvestada, et enamiku intervjueeritud töötute peaesmärk oli saada püsivale tööle ja nende suhtumises peegeldusid regT tööampsud ajutise tegevusena töötusperioodil. Seega, kui inimesed räägivad regT tööampsude mõjust heaolule, siis on nende võrdluspunktiks töötuna tegevusetuses olemine, mitte täiskohaga töötamine.

5.3. Töötute ja tööandjate kogemused tööampsudega

Töötute ja tööandjate head ja halvad kogemused regT tööampsudega on võetud kokku tabelis 4. Loetletud aspektid leidsid enamjaolt kajastamist ka teiste riikide kogemuses.

Tabel 4. Ülevaade regT tööampsude headest ja halbadest külgedest intervjuude põhjal

Tööandja vaates

	Ootamatu/kiire tööjõuvajaduse katmine
	Ajutiselt suurenenud tööjõuvajadusega perioodi katmine
	Võimalike püsivate töötajate testimine – lävepakk püsivale tööle
	Baasi tekitamine uute töötajate värbamiseks – lävepakk püsivale tööle
	Töötud kui uus tööjõuressurss tööampse pakkuvatele ettevõtetele
	Madala töökoormusega / keerulise majandusolukorraga perioodi üleelamine
	Piirangud tööajale ja töötasule
	Suurem halduskoormus võrreldes mittetöötava värbamisega tööampsule

Töötute vaates

	Võimaldab hoida tööharjumust ja rutiini, vähendab tegevusetust
	Täidab sotsiaalseid vajadusi, nagu suhtlemine ning märgatud ja vajalik olemine
	Suurendab töötuse ajal sissetulekut, annab teatud turvatunde
	Võimaldab proovida uusi töökohti
	Ei mõjuta püsiva töö otsimist
	Pikaajaline väikse koormusega töö – lukustamine väikese koormusega tööle püsiva töö leidmise asemel
	Väljaspool keskusi pole regT tööampsude võimalusi
	Vähenenud töövõimega inimesel on keeruline leida võimetele vastavaid regT tööampse
	RegT tööampsud mahutatakse lubatud piiridesse, välditakse töötamist üle lubatud päevade arvu või töötasu
	Piirangute mõistmine ja nende läbirääkimine võib osutuda keeruliseks ja ajakulukaks

6. Tööampsude tegemise mustrid

Tööampsude tegemise mustrite uurimiseks kõrvutame esmalt regT tööampsude tegemist üldise lühiajalise töötamisega VÕS-lepingu alusel. Seejärel vaatleme eraldi juhtimis- ja kontrollorgani liikmeid. Lisaks käsitleme regT tööampsude töötasu ning töötukassa makstavate hüvitiste ja toetuste kombineerimist ning seda, kui paljud teevad vahetult pärast töötuna arveloleku lõppu ajutist tööd. Veel analüüsime olukordi, millal tehakse tasuta regT tööampse. Mustrite analüüsi aluseks on registriandmed septembrist 2020 detsembrini 2023, vajaduse korral kasutatakse kogemuse või põhjuste kirjeldamisel intervjuude tulemusi (täpsemalt vt lisa alaptk 1).

6.1. Ajutine töötamine võlaõigusliku lepinguga ja tööampsude tegemine

Järgnevalt kõrvutatakse regT tööampsude tegemist VÕS-lepingu alusel töötamisega. RegT tööampsude tegemise mustrite võrdlemine VÕS-lepinguga töötamisega aitab mõista, kas üldise ajutise töötamise (VÕS-lepinguga töösuhe) mustrid on kooskõlas regT tööampsude tegemise mustritega. VÕS-lepinguga töösuhete all mõistame **kõiki vaadeldud ajavahemikul kehtinud võlaõigusseaduse alusel sõlmitud lepinguid**¹⁷, st mitte ainult töötuse perioodi ajal VÕS-lepinguga töötamist, vaid kõiki vaatlusperioodi jooksul kehtinud VÕS-lepinguga töötamisi. RegT tööampsude all mõistame **kõiki regT tööampsusid sõltumata lepingu liigist**. Nimelt ei pea regT tööampsu tegija töötama VÕS-lepinguga, vaid võib töötada ka muu lepinguvormi alusel, näiteks töölepinguga. See tähendab, et mitte kõik regT tööampsude tegijad ei kuulu VÕS-lepinguga töötajate hulka.

Nii VÕS-lepingute arv kui ka VÕS-lepinguga aasta jooksul töötanud unikaalsete isikute arv on mitmekordne võrreldes regT tööampsude lepingute arvu ja aasta jooksul regT tööampse teinud unikaalsete isikute arvuga (tabel 5). Seejuures on 2020. aasta näitajad teiste aastatega võrreldes väiksed, kuna 2020. aastal on vaadeldud ainult perioodi september–detsember.

VÕS-lepinguga ja regT tööampsudega seotud trendid erinevad mõnevõrra. VÕS-lepingute arv ja VÕS-lepinguga töötanud unikaalsete isikute arv kasvasid 2022. aastal võrreldes eelnenud aastaga vastavalt 9,9% ja 5,6%. Samas suurenes regT tööampsude lepingute arv võrreldes eelnenud aastaga märgatavalt (27,6%) alles aasta hiljem ning regT tööampse teinud isikute arv on kasvanud aastate jooksul üsna järjepidevalt. Võib oletada, et VÕS-lepinguga töötamise

¹⁷ VÕS-lepingute alla liigitatakse selles uuringus väljamakseliigid 17-20 ehk töövõtu-, käsundus- või muu võlaõiguslik leping füüsilise isiku poolt VÕS lepingu alusel makstud töö- või teenustasu, VÕS lepingu alusel makstud töö- või teenustasu, töö välisriigis, Eesti A1/E101 VÕS alusel makstud töö- või teenustasu, töö Eestis, välisriigi A1/E101. Analüüsis VÕS-lepingute liike eraldi ei käsitleta, vaid vaadeldakse kõiki eelnevalt nimetatud liike ühe kategooriana.

kasvu põhjus 2021. aastal võib peituda COVID-19-st tingitud piirangute lõpetamises ja seejärel uute töösuhete arvu üldises suurenemises¹⁸. Kokkuvõttes on nii VÕS-lepinguga töötamine kui ka regT tööampsud regT tööampsude võimaldamisest saati kasvanud, kuid veidi erineval ajal.

Tabel 5. VÕS-lepingute ja kõikide (sh muude lepinguvormiga tehtud) regT tööampsude lepingute arv, VÕS-lepinguga töötanud unikaalsete isikute ja kõikide (sh muude lepinguvormidega) regT tööampse teinud unikaalsete isikute arv, september 2020 – detsember 2023

Aasta	VÕS-lepinguid	RegT tööampsude lepinguid	VÕS-lepinguga töötanud unikaal- sed inimesed	RegT tööampse teinud unikaalsed inimesed
Sept– dets 2020	161 659	9 629	112 576	3 361
2021	333 672	39 074	162 679	9 731
2022	366 693	39 978	171 852	10 428
2023	357 122	51 018	172 452	12 749

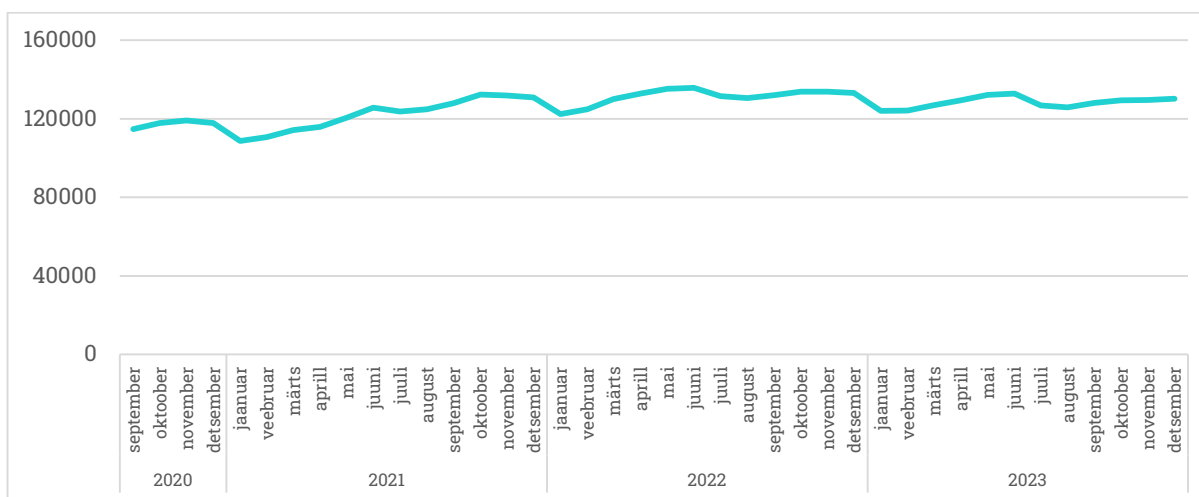
Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus. Vaadeldud on septembrist 2020 detsembrini 2023 kehtinud lepinguid. Kui leping kestis mitmel aastal, siis läheb see arvesse mitmel aastal. Kui isikul on mitmel aastal kehtinud leping, siis läheb ta arvesse mitmel aastal. VÕS-lepinguga töötamise hulka on arvestatud ka VÕS-lepinguga tehtud regT tööampsud.

Nagu tabelist 5 nähtus, nii paistab ka joonistelt 9 ja 10 välja, et nii VÕS-lepinguga töötamine kui ka regT tööampsude tegemine on tõusutrendis. Lisaks ilmneb joonistelt, et mõlemad on talvekuudel pigem languses ning kasvu on näha kevade lõpukuudel ja suve alguses.

¹⁸ Statistikaameti statistika alusel suurenes 2021. a eelnenud aastaga võrreldes taas uute töösuhete arv (kõik töösuheteliigid). <https://stat.ee/et/avasta-statistikat/kiirstatistika/tooturu-kiirstatistika/>.

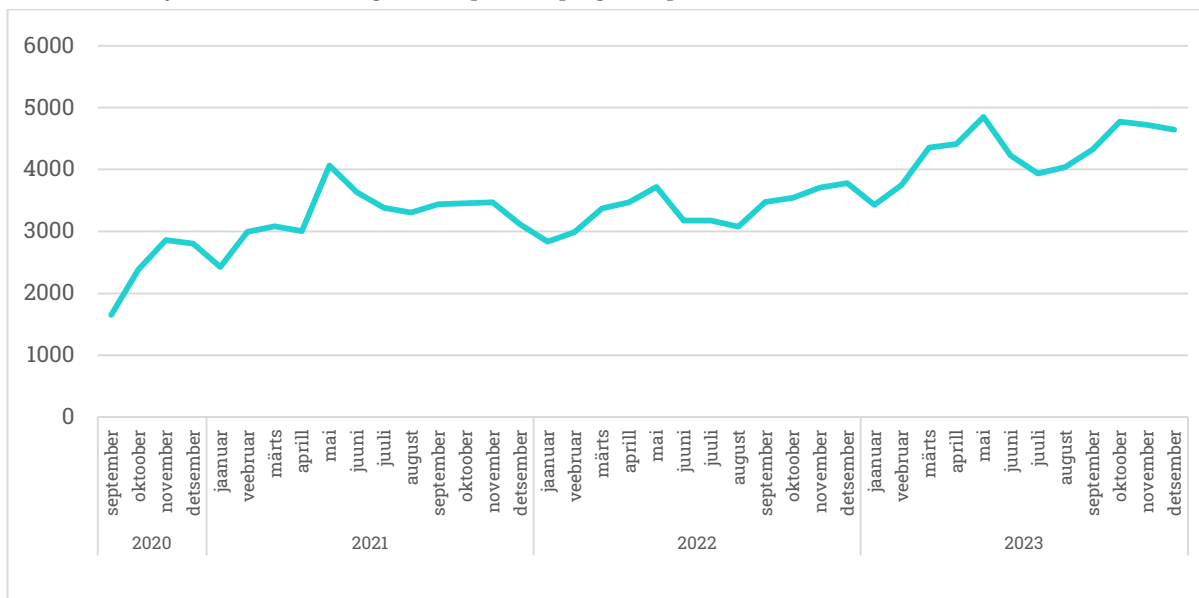
Joonis 9. Kuu jooksul kehtinud VÕS-lepingud, september 2020 – detsember 2023



Allikas: autorite arvutused TÕR-i põhjal.

Märkus. Kuu jooksul kehtinud VÕS-lepingute arv sisaldab ka VÕS-lepingutega tehtud regT tööampsude lepinguid.

Joonis 10. Kuu jooksul sõlmitud regT tööampsude lepingud, september 2020 – detsember 2023



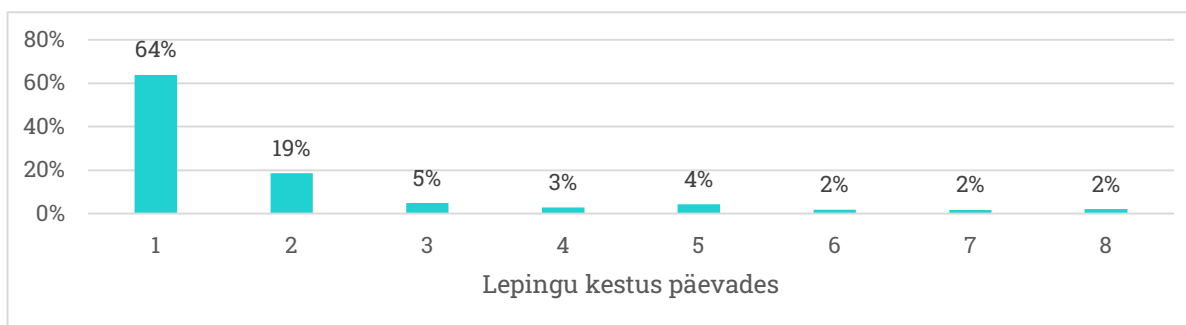
Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

VÕS-lepingu keskmine kestus¹⁹ on 140 päeva, kuid mediaankestus ainult 4 päeva. See selgitab fakti, et kuigi enamik VÕS-lepinguid kestab üsna lühikest aega, leidub mõningaid pikaajalisi lepinguid, mistõttu on keskmine kestus mediaankestusest suurem. Alla 30-päevased vaatlusajal kehtinud lõpetatud lepingud (559 082) moodustavad kõikidest vaatlusajal kehtinud lõpetatud VÕS-lepingutest (853 139) 65,5%.

¹⁹ Vaadeldi ainult lõppenud VÕS-lepinguid, st vaatlusaja lõpu seisuga kehtivad lepingud filtreeriti välja. N = 853 139.

Uurisime eraldi regT tööampsu lubatud pikkusega ehk kuni 8-päevaste VÕS-lepingute kestuse jaotust (joonis 11). Need lepingud (481 639) moodustavad kõigist vaatlusajal kehtinud lõpetatud VÕS-lepingutest 56,5%. Jooniselt 11 on näha, et suurem osa alla 8-päevastest lepingutest (64%) kestab ainult ühe päeva. Seega on valdav osa VÕS-lepinguid lühiajalised ja **enamus lepinguid jääb lubatud regT tööampsu kestuse piiridesse**.

Joonis 11. VÕS-lepingute kestus päevades ning osakaal 8-päevaste ja lühemaajaliste VÕS-lepingute seas, september 2020 – detsember 2023



Allikas: autorite arvutused TÖR-i andmete põhjal.

Märkus. 100% – kuni 8-päevaste lepingute koguarv.

Et uurida, kas VÕS-lepinguga töötajad ja regT tööampsude tegijad on demograafiliste tunnuste poolest sarnased, kõrvutame neid rühmi soo, vanuserühma ja hariduse alusel. Vaatleme ainult kuu jooksul kuni 8 päeva VÕS-lepinguga töötanud inimesi, nõnda on lepingu pikkus kooskõlas regT tööampsule kehtestatud nõudega. Sealjuures on suurem osa regT tööampsu tegijate sotsiaaldemograafiline profiil sõltuv sellest, milline on kõigi töötute sotsiaaldemograafiline profiil.

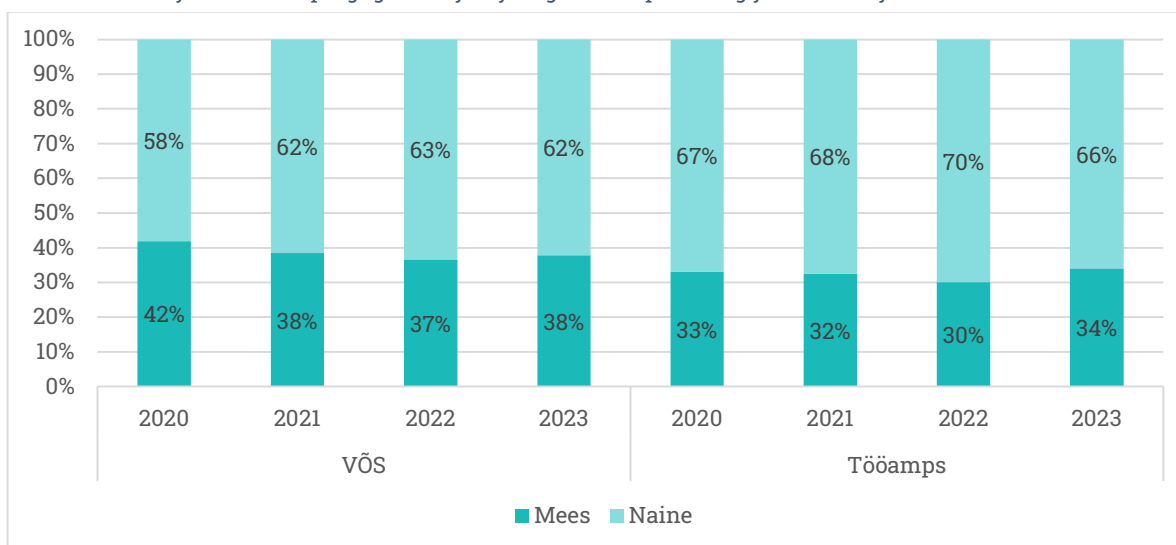
Ka töötukassa ja CITIS-e (2023) uuringus vaadeldi regT tööampsu tegijate profiili, ent uuringu tegijate lähenemine oli teatud määral erinev: regT tööampsu tegijate profiili võrreldi regT tööampsu mitteteinud töötute profiiliga. Erineb ka see, et 2023. aasta uuringu autorid vaatlesid profiile töötuna arvelolekute alusel, siinses analüüsis aga vaatleme unikaalseid isikuid. Selline lähenemine on valitud, kuna rühmad, kellega regT tööampsu teinute profiile kõrvutatakse, on erinevad: töötute asemel on siinses uuringus võrdlusrühmaks VÕS-lepinguga töötajad, kellest enamik ei ole olnud VÕS-lepinguga töötamise ajal töötuna arvel, mistõttu ei ole võimalik regT tööampsude tegijate ja VÕS-lepinguga töötajate vahel töötuna arveloleku alusel võrdlust teha. Seetõttu valiti vaatlusühikuks VÕS-lepinguga töötajate puhul vaatlusajal vähemalt üks kord VÕS-lepinguga töötanud unikaalsed isikud ning regT tööampse teinute puhul vaatlusajal vähemalt ühel korral regT tööampsu teinud unikaalsed isikud.

Erinevate vaatlusühikute kasutamine analüüsis tähendab ka seda, et töötukassa ja CITIS-e uuringu (2023) ning siinse uuringu regT tööampsu teinute profiilid ei ole otseselt kõrvutatavad, kuigi võivad sarnaneda. Samuti on 2023. aasta analüüsis esile toodud eelkõige regT tööampse mitteteinud töötute ja regT tööampse teinud töötute erinevused, kuid siinses analüüsis

võrreldakse VÕS-lepinguga töötajaid ja regT tööampse teinud töötuid. See tähendab, et erineda võivad ka nende kahe uuringu järeldused.

Nii lühiajalise VÕS-lepinguga töötavate inimeste kui ka regT tööampsu tegijate seas on **proportsionaalselt rohkem naisi** (joonis 12). Sealjuures on naiste osakaal veidi väiksem lühiajalise VÕS-lepinguga töötajate seas. Olulisel määral aastati sooline tasakaal muutunud ei ole. 2020. aasta puhul peab silmas pidama, et regT tööampsude võimalus kehtestati selle aasta septembris, mistõttu on joonisel 2020. aasta andmed ainult 4 kuu kohta.

Joonis 12. Lühiajalise VÕS-lepinguga töötajate ja regT tööampsude tegijate sooline jaotus 2020–2023

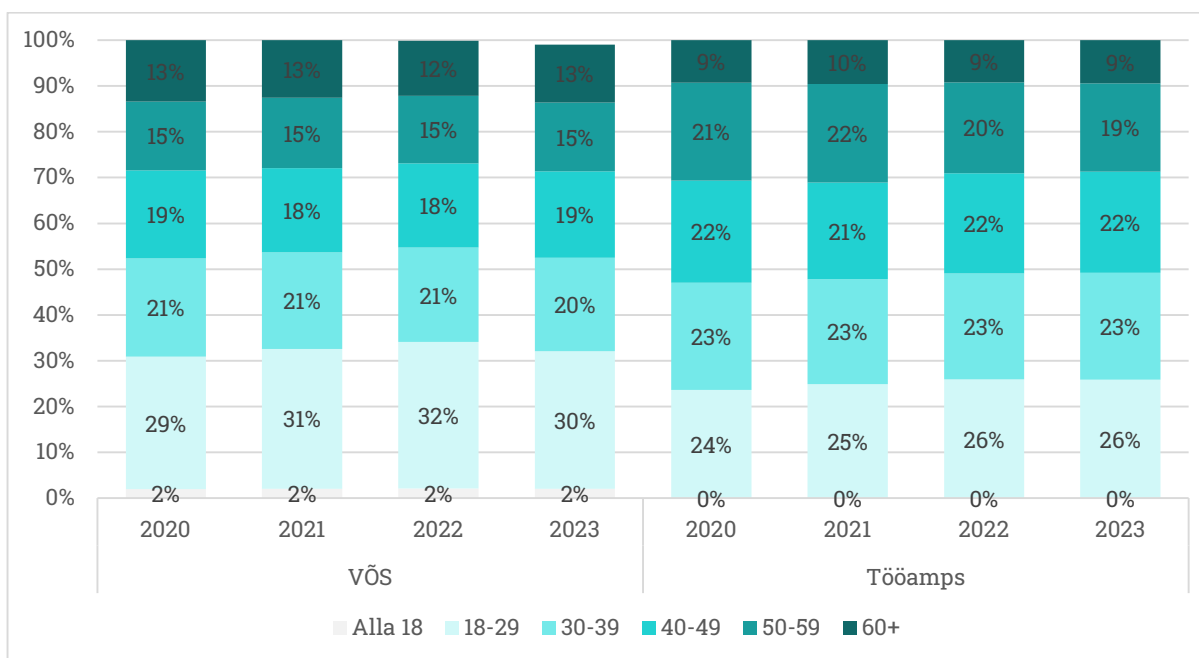


Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus. 100% – kuni 8-päevase VÕS-lepinguga töötanute või regT tööampse teinud isikute koguarv vaadeldud aastal.

Lühiajalise VÕS-lepinguga töötavate inimeste ja regT tööampsude tegijate **vanuseline jaotus on üldjoontes sarnane** (joonis 13). Mõlemas rühmas oli vaadeldud aastatel alaealisi väga vähe või ei olnud üldse. Kõige rohkem on nii regT tööampsude tegijaid kui ka lühiajaliste VÕS-lepingutega töötajaid 18–29-aastaste hulgas. RegT tööampsu tegijate seas on veidi rohkem keskealiste vanuserühmadesse (40–49 a ja 50–59 a) kuuluvaid inimesi.

Joonis 13. Lühiajalise VÕS-lepinguga töötajate ja regT tööampsude tegijate vanuseline jaotus 2020–2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus. 100% – kuni 8 päeva VÕS-lepinguga töötanute või regT tööampse teinud isikute koguarv vaadeldud aastal.

Lühiajalise VÕS-lepinguga töötajate ja regT tööampse tegevate töötute hariduslik jaotus²⁰ erineb mõningal määral (joonis 14). Esimese haridustasemega inimeste osakaal on mõlemas rühmas väikseim, erisused ilmnevad teise ja kolmanda taseme puhul. RegT tööampsude tegijate hulgas on kõigil aastatel olnud rohkem teise taseme haridusega inimesi, mis tuleneb ilmselt sellest, et selle haridusega töötud moodustavad töötutest enamuse: 2024. aasta augusti seisuga on neid kõigi töötute hulgas u 46%²¹, mis on suuresti kooskõlas teise taseme haridusega inimeste jaotusega tööampsude tegijate seas vaadeldud ajal. VÕS-lepinguga töötavate inimeste seas on rohkem kolmanda taseme haridusega inimesi. Nende hulgas on rohkem naisi (67,8%) kui kõigi haridustasemetega lühiajalise VÕS-lepingu alusel töötajate seas. Tegu võib olla projektipõhiste töödega, ent see eeldab põhjalikumat analüüsi, kui võimaldab sinne andmestik.

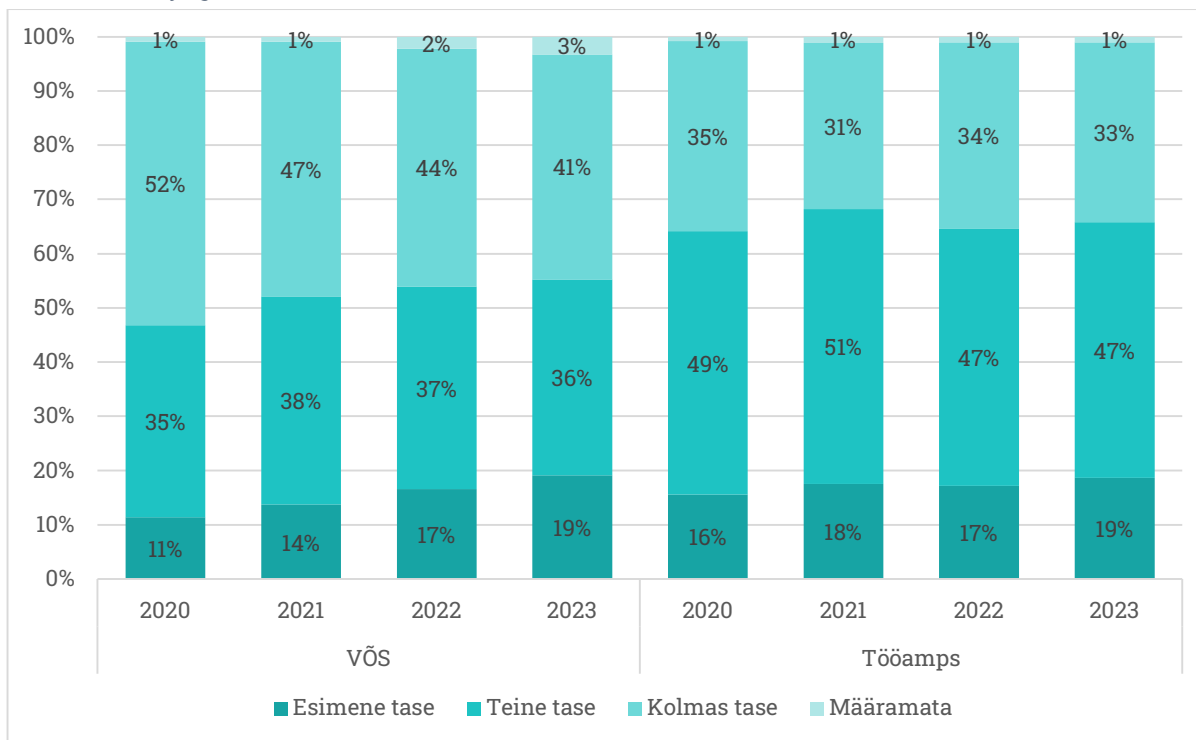
Seega **teevad regT tööampse rohkem keskmise haridustasemega inimesed**, mis peegeldab eelkõige töötute profiili, ja VÕS-lepinguga töötavad rohkem kõige kõrgema haridustasemega

²⁰ Haridustasemeid on kolm. Esimene tase: algharidus, kutseharidus ilma keskhariduseta, kutseharidus põhihariduseta, põhiharidus ja põhiharidus kutseharidusega. Teine tase: kutseharidus keskharidusega, kutsekeskharidus põhikooli baasil, kutsekeskharidus või kutseõpe keskhariduse baasil, üldkeskharidus. Kolmas tase: keskeriharidus, rakenduskõrgharidus, bakalaureuse-, magistri- ja doktorikraad. Need, kelle haridustaset registriandmetes ei ole, on märgitud staatusega „Määramata“.

²¹ Töötukassa. (2024a). Registreeritud töötud, august 2024. <https://www.tootukassa.ee/et/statistika-ja-uuringud/peamised-statistilised-naitajad/registreeritud-tootud>.

inimesed. Kui regT tööampse tegevate töötute seas on hariduslik jaotus aastati üsna ühtlane, siis VÕS-lepinguga töötajate seas vähenes vaadeldud ajal kõrgema haridustasemega inimeste osakaal ning suurenes nii esimese kui ka teise haridustasemega inimeste osakaal (joonis 14).

Joonis 14. Lühiajalise VÕS-lepinguga töötajate ja regT tööampsude tegijate hariduslik jaotus kõrgeima omandatud haridustaseme järgi 2020–2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus. 100% – kuni 8 päeva VÕS-lepinguga töötanute või regT tööampse teinud isikute koguarv vaadeldud aastal.

Seega, kuigi nii VÕS-lepinguga töötamine kui ka regT tööampsud on viimastel aastatel kasvutrendis, erinevad nende trendid mõningal määral. Samas mahub enamus (56,5%) VÕS-lepinguid kestuse poolest töötute regT tööampsudele seatud kestuspiirangu sisse. Ka regT tööampsude tegijate ja lühiajaliste (kuni 8 päeva) VÕS-lepingutega töötajate taust erinevad teatud määral: esimeste hariduslik taust peegeldab rohkem töötute oma ja VÕS-lepinguga töötajate seas on rohkem kõrgema haridustasemega inimesi.

6.2. Töötuna arvelolevad juhtimis- või kontrollorgani liikmed, kes teevad tööampse

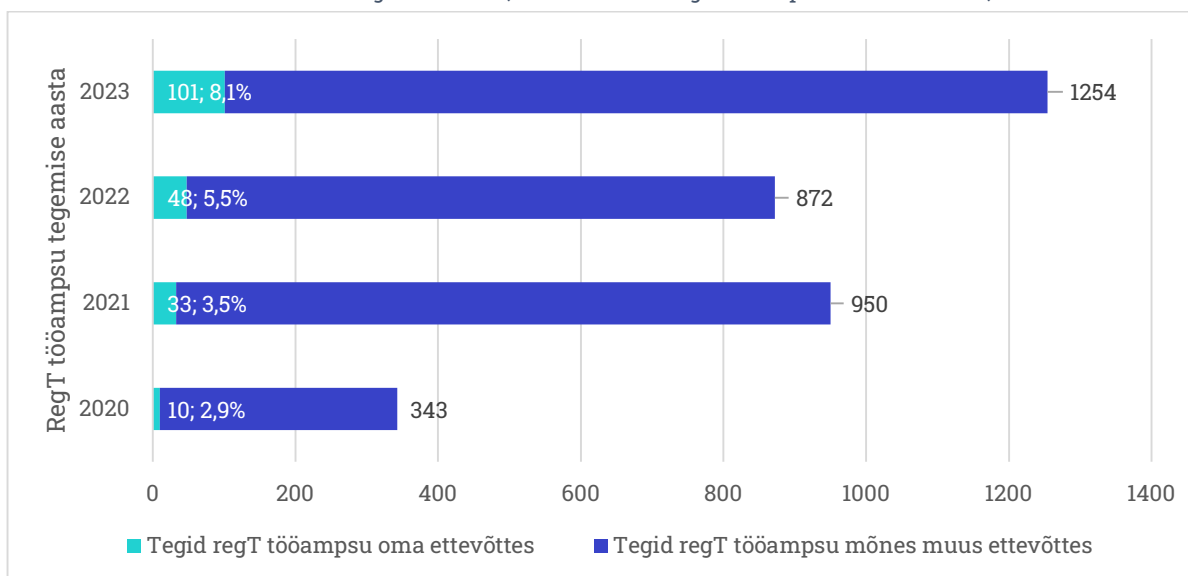
Töötukassa andmekogu andmete põhjal olid 2774 ehk 9,2% kõikidest ajavahemikul 01.09.2020–31.12.2023 regT tööampse teinud töötutest mõne ettevõtte juhtimis- või kontrollorgani liikmed.

Töötukassa ja äriregistri andmete kõrvutamine võimaldas hinnata, kas kindel juhtimis- või kontrollorgani liige tegi regT tööampsu oma ettevõttes. RegT tööampsu tegijateks oma ettevõttes on loetud need töötukassa andmekogus töötuna arvel olevad juhtimis- või kontrollorgani liikmed, kes vaadeldud perioodil tegid regT tööampse äriettevõttes, kus juhtimis- või kontrollorgani liige on omanik ehk need, kes olid aktsiaseltsis, osaühingus, täisühingus, usaldusühingus või tulundusühistus osaniku, aktsionäri, täisosaniku, usaldusosaniku, tulundusühingu osaniku rollis.

Analüüsist selgus, et 154 unikaalset isikut ehk 5,6% regT tööampse teinud juhtimis- või kontrollorgani liikmetest tegi vähemalt ühe regT tööampsu oma ettevõttes. RegT tööampsu oma ettevõttes teinud juhtimis- või kontrollorgani liikmete arv ja osakaal on aastate võrdluses mõnevõrra suurenenud (joonis 15). Kui 2020. aastal moodustasid nad 2,9%, siis 2023. aastal 8,1% kõikidest regT tööampsu teinud juhtimis- või kontrollorgani liikmetest.

2023. aastal kasvas märgatavalt ka regT tööampse tegevate juhtimis- ja kontrollorgani liikmete koguhulk. Kui 2021. ja 2022. aastal oli neid alla 1000, siis 2023. aastal juba 1254. Kuivõrd regT tööampsude tegemise võimalus tekkis 2020. aasta septembris, siis jäi ka regT tööampsude arv juhtimis- või kontrollorganiliikmete seas enam kui 2 korda väiksemaks kui 2021. aastal.

Joonis 15. Juhtimis- või kontrollorgani liikmed, kes on teinud regT tööampse oma ettevõttes, 2020–2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja äriregistri andmete põhjal.

Märkus. Parempoolsed musta värvi absoluutarvud näitavad mitu unikaalset töötuna arvel olnud juhtimis- või kontrollorgani liiget kokku tegi vaadeldud aastal regT tööampsu. Vasakpoolsed valget värvi absoluutarvud näitavad, mitu juhtimis- või kontrollorgani liiget tegi vaadeldud aastal regT tööampsu oma ettevõttes; valgega on näidatud nende osakaal kõikide vaadeldud aastal regT tööampsu teinud juhtimis- või kontrollorgani liikmete seas.

Juhtimis- või kontrollorgani liikmete hinnanguid regT tööampsu tegemisele uuriti ka kvalitatiivselt. Samas ei eristunud töötutega tehtud intervjuudes juhtimis- ja kontrollorgani

liikmete regT tööampsude tegemine tavapärasest. Intervjueeritavad tegid regT tööampse nii endaga seotud kui ka teistes ettevõtetes ning jätkasid püsiva töö otsimist. Üks intervjueeritav otsis kaugtöövõimalusi ja asutas selleks oma osaühingu, mille alt tegi tööampsuna koolitusi. RegT tööampse tegi ta ka oma tuttava ettevõttes ja sai selle kaudu hiljem püsivalt tööle. Teine intervjueeritav tegi töötuna arveloleku ajal tööampsuna tuttavale muruniitmise tööd. Edasi otsustas ta luua oma ettevõtte, mis pakkus sama teenust. Paari kuu pärast tekkis talle piisavalt kliente ja ta sai töötuna arveloleku lõpetada. Kolmas vastaja, kes tegi tööampse teises ettevõttes, jätkas töötuna arvel olles tegevust ka oma ettevõttes, kuid ei registreerinud seda töötamisena ega võtnud välja töötasu. Selline käitumine oli võimalik ka enne regT tööampsu lubamist, kuigi ettevõtte majandustegevusega seotud teenuste osutamist või töö tegemist käsitab töötukassa töötamisena. Kuigi intervjuudest võib eeldada, et regT tööamps on soodustanud mõningal määral oma ettevõttes töötamist ning registriandmete alusel on aastate võrdluses oma ettevõttes regT tööampsu tegemine mõnevõrra suurenenud, siis ei ole siiski tegemist laiema trendiga. Viimast näitab asjaolu, et vaid väike osa (vähem kui kümnendik) regT tööampsu teinud juhatuse- või kontroll organiliikmetest tegid regT tööampsu oma ettevõttes.

6.3. Tööampsude kombineerimine töötukassa hüvitiste ja toetustega ning tööturuteenustega

Töötukassa ja CITIS-e uuringus (2023) täheldati, et ajavahemikul 01.09.2020–31.08.2022 arvel olnud töötute seas oli regT tööampsajate hulgas rohkem neid, kes said arveloleku ajal töötukassa hüvitisi või toetusi. Suurimad erinevused tulid esile TKH puhul (49% regT tööampse teinud töötute seas vs. 33% võrdlusrühmas). Samuti selgus, et regT tööampsajad kasutasid aktiivsemalt töötukassa teenuseid, sh said võrdlusrühmast suurema tõenäosusega²² palgatoetust (6,7% regT tööampsajate seas ja 3,4% võrdlusrühmas). Samal ajal ilmnes, et regT tööampsajate seas oli vähem neid, kes kuulusid mõnda riskirühma. Nimetatud andmeid koos vaadates on uuringu tulemused mõneti üllatavad, kuna enamik palgatoetuse saamise kriteeriume (nt pikaajaline töötus, vanglast vabanemine, 16–24 a noorte sekka kuulumine ja vähemalt 6 kuud kestnud arvelolek) eeldab riskirühma kuulumist.

Siinse alapeatüki eesmärk on selgitada, miks on regT tööampsajate seas suurem töötukassa hüvitiste ja toetuste saajate ning palgatoetuse teenuse kasutajate osakaal. Lisaks analüüsitakse lähemalt TKH saamise (määratud periood, hüvitise suurus) seost esimese regT tööampsu tegemise ajaga.

²² Sõna „tõenäosus“ kasutatakse siinse alapeatüki ulatuses osakaalu sünonüümina. 6,7% regT tööampsajatest sai palgatoetust. Teisisõnu, tõenäosus, et regT tööampsajate rühmast juhuslikult valitud isik sai arveloleku ajal palgatoetust, on 6,7%.

Sarnaselt töötukassa ja CITIS-e uuringuga (2023) on selles alapeatükis lähtutud töötuna arveloleku ajal regT tööampsajate võrdlemisel teiste registreeritud töötutega registreeritud arvelolekust. Arvelolek, mille ajal tehti vähemalt üks tööamps, on arvatud regT tööampsude rühma, ja arvelolek, mille ajal ei tehtud ühtegi regT tööampsu, võrdlusrühma. Kui sama inimene oli ajavahemikul 01.09.2020–31.12.2023 mitu korda töötuna arvel, käsitatakse igat tema arvelolekut eraldi vaatlusena.

Kui edaspidi räägitakse *töötutest* või *isikutest*, siis peetakse silmas unikaalseid registreeritud arvelolekuid, mitte unikaalseid indiviide. Vaatluse alt on jäetud välja 19 300 arvelolekut, mis ei olnud andmete väljastamise ajaks (16.07.2024) lõppenud. Kokku analüüsiti seega 320 682 arvelolekut. Selles alapeatükis peetakse tööampsudest rääkides silmas ainult regT tööampse.

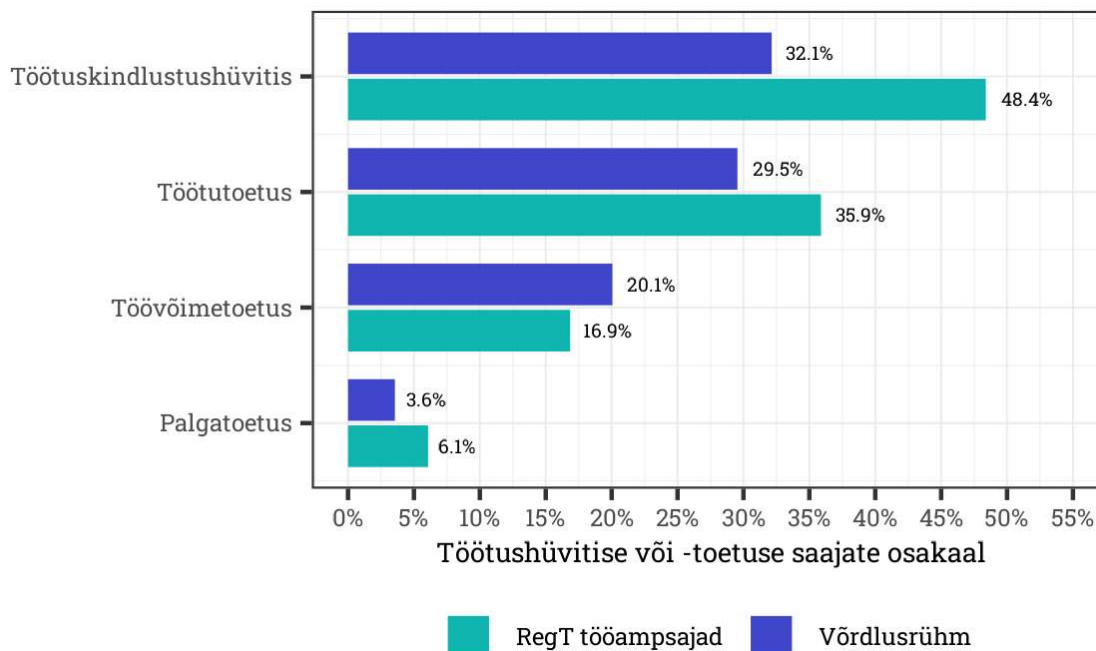
Eri liiki töötukassa hüvitiste ja toetuste saajate osakaal regT tööampse teinud ja võrdlusrühma töötute seas

Joonisel 16 on kujutatud, kui suur osakaal võrdlusrühma ja regT tööampsajatest sai arveloleku ajal töötukassa hüvitisi ja toetusi. Palgatoetuse saajate hulka arvestati need, kelle palgatoetuse leping algas hiljemalt 14 päeva pärast arveloleku lõppu. Sarnaselt töötukassa ja CITIS-e uuringuga (2023) ilmnes kõige märgatavam erinevus TKH puhul: regT tööampsajate rühmas oli TKH saajate osakaal 48,4%, aga võrdlusrühmas kõigest 32,1%.

Kui töötukassa ja CITIS-e uuringus osutus töötutoetust saanud isikute osakaal võrdlusrühmas veidi suuremaks (27,1% vs. 25,8% regT tööampsude rühmas), siis siinses analüüsis ilmnes vastupidine muster: regT tööampsajate hulgas oli töötutoetuse saajate osakaal 6,4 protsendipunkti võrra suurem kui võrdlusrühmas. Töövõimetoetuse saajate osakaal oli regT tööampsajate rühmas veidi väiksem kui võrdlusrühmas (vastavalt 16,9% ja 20,1%). Töötutega tehtud intervjuudest omakorda selgus, et terviseprobleemidega inimestel on sageli keeruline leida oma tervises seisundile vastavaid regT tööampse (vt alaptk 5.2.2). Kuivõrd töövõimetoetust määratakse just nendele inimestele, kelle töövõime on tervise tõttu piiratud, saab täheldatud erinevust igati ootuspäraseks pidada.

2023. aasta uuringus tuvastatud erinevused palgatoetuse puhul tulid esile ka siinses uuringus: tööampsu tegijate rühmas oli palgatoetuse saajaid 6,1% ja võrdlusrühmas 3,6%.

Joonis 16. Töötukassa hüvitisi ja toetusi saanud töötute osakaal regT tööampsajate rühmas ja võrdlusrühmas, sept 2020 – det 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Märkus. 100% – kõik vastava rühma töötud; n = 32 604 regT tööampsajate rühmas; n = 288 078 võrdlusrühmas

Tööampsude kombineerimine palgatoetusega

Nagu märgitud, oli regT tööampsajate seas palgatoetust saanute osakaal suurem kui võrdlusrühmas (6,1% vs. 3,6%). Ehkki erinevus on pealtnäha kõigest 2,5 protsendipunkti, saab seda pidada palgatoetuse saajate (n = 12 225 ehk 3,8% kõikidest töötutest) vähesust arvesse võttes märkimisväärseks. RegT tööampsajate tõenäosus palgatoetust saada oli nimelt

$$\frac{6,1\% - 3,6\%}{3,6\%} \times 100\% = 69,4\%$$

suurem.

Tuleb aga arvesse võtta, et üks palgatoetuse saamise eeldus on registreeritud arveloleku lõpetamine ja tööle asumine. Töötukassa ja CITIS-e uuringust selgus, et regT tööampsude tegemine avaldab soodsat mõju hõivesse liikumisele. Ka sinne uuring kinnitab, et regT tööampsajad liiguvad arveloleku lõppedes võrdlusrühmast suurema tõenäosusega hõivesse tagasi (alaptk 7.2.1). Täheldatud erinevust palgatoetuse saamise tõenäosuses võib seega seletada järgmiselt: palgatoetusele kvalifitseeruvad töötud (nt pikaaegsed töötud, vähemalt 6 kuud töötuna arvel olnud noored, vanglast vabanenud) saavad regT tööampsude tegemise järel suurema tõenäosusega tööle ning selle tulemusel sõlmivad suurema tõenäosusega palgatoetuse lepingu.

See seletus leiab tuge, kui jätame vaatluse alla üksnes need töötud, kes liikusid arveloleku lõppedes hõivesse²³ (n = 229 113). Sellisel juhul erinevus kahaneb: palgatoetust saanute osakaal on regT tööampsajate seas 7,2% (võrdlusrühmas 5,1%). Teisisõnu on arveloleku lõppedes hõivesse liikunud regT tööampsajate tõenäosus palgatoetust saada juba ainult

$$\frac{7,2\% - 5,1\%}{5,1\%} \times 100\% = 41,2\%$$

suurem kui hõivesse liikunud võrdlusrühma töötute oma.

Lõpuks tuleb arvestada ka tõsiasja, et palgatoetuse saajate osakaal on märksa suurem nende töötute seas, kelle arvelolek kestab järjest vähemalt 12 kuud. Teisalt selgub siinsest uuringust, et regT tööampse teinud töötud püsivad keskmiselt kauem töötuna arvel kui võrdlusrühma töötud (alaptk 7.1.2). Joonisel 17 on võrreldud palgatoetuse saanute osakaalu regT tööampsajate rühmas ja võrdlusrühmas arveloleku kestuse alusel (vaatluse all on jätkuvalt ainult need töötud, kelle arvelolek lõppes tööle rakendumise tõttu). Nagu nähtub jooniselt, kui võrrelda sarnase arveloleku kestusega töötuid, muutuvad erinevused palgatoetuse saajate osakaalus veelgi väiksemaks.

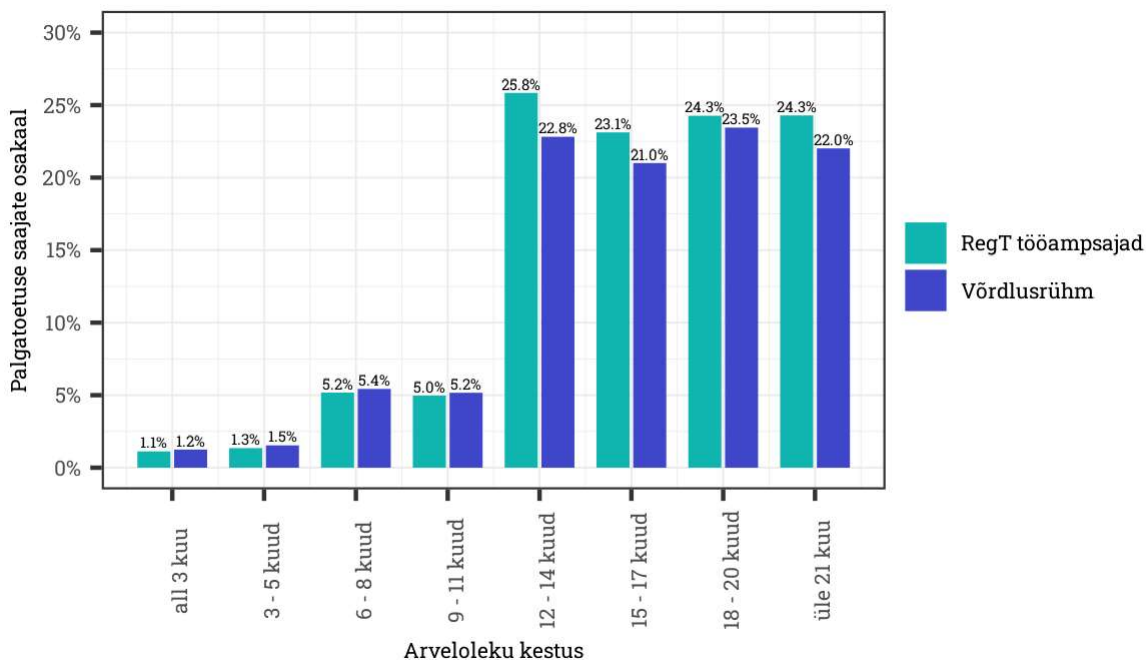
Suurim erinevus palgatoetuse saajate osakaalus regT tööampsajate ja võrdlusrühma vahel ilmneb nende töötute puhul, kelle arvelolek kestis 12–14 kuud. 25,8% regT tööampsajatest sai palgatoetust, võrdlusrühmas aga 22,8%. Seega oli regT tööampsaja tõenäosus palgatoetust saada kõigest

$$\frac{25,8\% - 22,8\%}{22,8\%} \times 100\% = 13,2\%$$

suurem kui võrdlusrühmas. Teiste arveloleku kestuste korral on erinevused veelgi väiksemad.

²³ St need töötud, kelle arveloleku lõppemise põhjus oli tööle rakendumine.

Joonis 17. Palgatoetuse saajate osakaal regT tööampsajate ja võrdlusrühmas arveloleku kestuse alusel, sept 2020 – det 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Märkus. 100% – kõik vastava rühma töötud, kelle arvelolek lõppes tööle rakendumisega seoses ja kelle arveloleku kestus jäi horisontaalteljel märgitud vahemikku; n = 27 607 regT tööampsajate rühmas; n = 201 506 võrdlusrühmas

Kokkuvõttes saab järeldada, et palgatoetuse saajate suurem osakaal regT tööampse teinud töötute seas on eelkõige seletatav kahe asjaoluga: regT tööampsajad

- liikusid arveloleku lõppedes suurema tõenäosusega hõivesse kui võrdlusrühma töötud;
- olid keskmiselt kauem töötuna arvel kui võrdlusrühma töötud.

Kui võtta võrdlusel arvesse töötuna arveloleku lõpetamise põhjust ja arveloleku kestust, muutuvad erinevused palgatoetust saanute osakaalus oluliselt väiksemaks.

Tööampsude kombineerimine töötutoetusega

Nagu mainisime alapeatüki alguses, ilmnes analüüsist, et regT tööampsajate seas oli töötutoetuse saajate osakaal 6,4 protsendipunkti suurem kui võrdlusrühmas (35,9% vs. 29,5%). Teisisõnu võib öelda, et regT tööampsajate šansid²⁴ arveloleku ajal töötutoetust saada olid

$$\frac{0,359}{1 - 0,359} = 0,56$$

ja võrdlusrühma töötute šansid vastavalt

$$\frac{0,295}{1 - 0,295} = 0,418$$

ehk regT tööampsajate šansid olid

$$\frac{0,56}{0,418} = 1,34$$

korda ehk 34% suuremad kui võrdlusrühmal. Esile tulnud erinevuse saab suuresti taandada regT tööampsajate profiilile. Järgnevalt tutvustame tunnuseid, mis samal ajal eristavad regT tööampsajaid võrdlusrühma töötutest ja selgitavad erinevusi töötutoetuse saamise tõenäosuses.

Kõigepealt väärib märkimist, et naised tegid tööampse peaaegu 2 korda suurema tõenäosusega kui mehed (13,4% vs. 6,9%), ent samal ajal oli naiste seas märgatavalt suurem töötutoetuse saajate osakaal (34,1% vs. 26,1%).

Tabel 6. RegT tööampsajate ja töötutoetuse saajate jaotus soo alusel, september 2020 – detsember 2023

Sugu	Tööampsu tegijate osakaal	Töötutoetuse saajate osakaal	Kokku
Mees	6,9% (n = 10 751)	26,1% (n = 41 035)	157 038
Naine	13,4% (n = 21 853)	34,1% (n = 55 782)	163 644

Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Ootuspäraselt oli puuduva töövõimega töötute seas regT tööampsude tegijate osakaal (5,2%) ligi 2 korda väiksem kui osalise (10%) või täieliku töövõimega töötute seas (10,5%). Seejuures oli täieliku töövõimega töötute tõenäosus saada arveloleku ajal töötutoetust üle 5 korra suurem, kuivõrd töötutoetust ei ole võimalik saada samaaegselt töövõimetoetusega.

²⁴ Šansid väljendavad sündmuse toimumise ja mittetoimumise tõenäosuste suhet. Kui sündmus *A* leiab aset tõenäosusega *p*, siis sündmus *A* ei toimu tõenäosusega $1 - p$. Sündmuse *A* toimumise šansid on seega $p \div (1 - p)$. Kui *A* toimumise šansid on näiteks 3, võib öelda, et *A* toimumise tõenäosus on 3 korda kõrgem kui tõenäosus, et *A* ei leia aset. Teisipidi, kui *A* toimumise šansid on ühest väikesemad, nt $0,5 = \frac{1}{2}$, siis *A* ei leia aset tõenäosusega, mis on 2 korda suurem kui *A* toimumine.

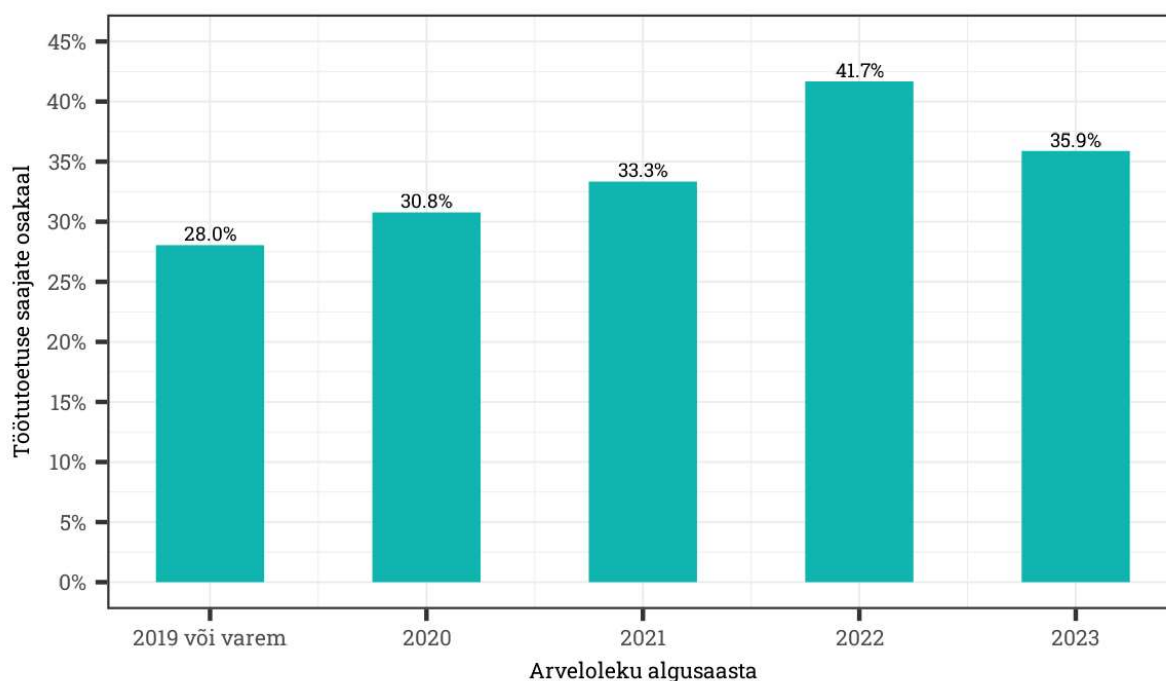
Tabel 7. RegT tööampsude tegijate ja töötutoetuse saajate jaotus töövõime ulatuse alusel, september 2020 – detsember 2023

Töövõime ulatus	Tööampsu tegijate osakaal	Töötutoetuse saajate osakaal	Kokku
Puuduv	5,2% (n = 897)	6,9% (n = 1169)	17 176
Osaline	10% (n = 4646)	6,9% (n = 3199)	46 674
Täielik	10,5% (n = 27 061)	36% (n = 92 449)	256 830

Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

RegT tööampsajate tõenäosus saada töötutoetust varieerus tugevalt ka arveloleku algusaasta alusel. Kui 2019. aastal või varem töötuks registreeritud regT tööampsajatest sai töötutoetust 28%, siis näiteks 2022. aastal arvele võetud regT tööampsajate hulgas oli töötutoetuse saajaid juba 41,7% (joonis 18). On vaja arvestada, et 2022. aastal suurenes registreeritud töötute arv ka Ukraina sõjapõgenike lisandumise tõttu. Kuigi intervjuude alusel otsisid nad püsivat tööd, ei ole välistatud nende lisandumise mõju regT tööampsude tegemise kasvule.

Joonis 18. Töötutoetuse saajate osakaal regT tööampsajate seas arveloleku algusaasta alusel, *vaatluse all on perioodil september 2020 – detsember 2023 arvel olnud regT tööampsajad*

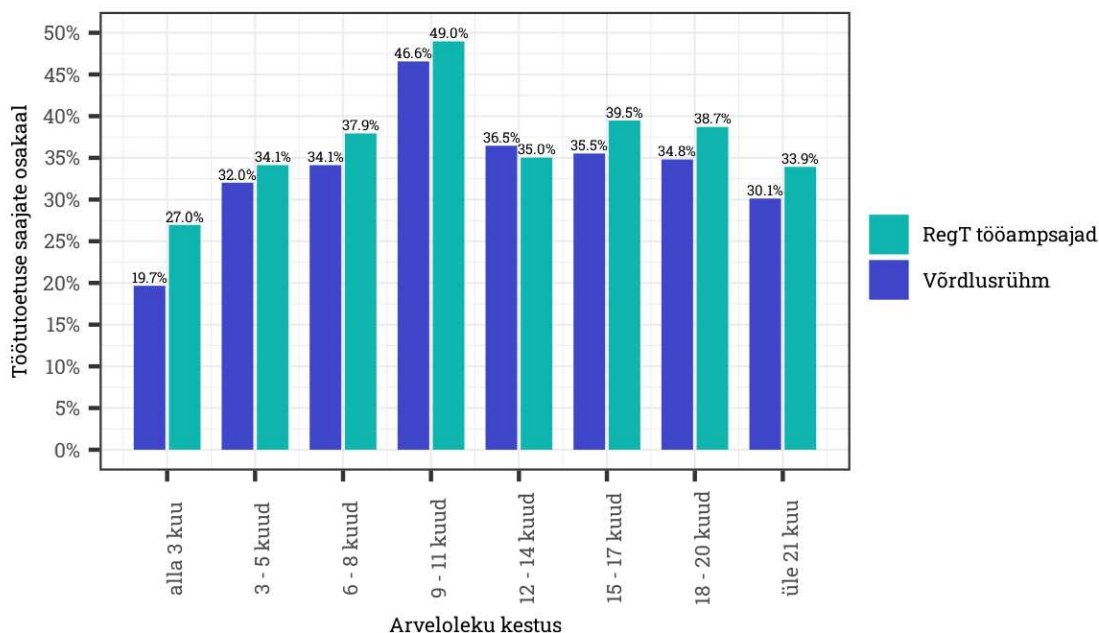


Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Märkus. 100% – kõik vastaval aastal töötuna arvele läinud isikud, kes tegid tööampse; n = 32 604.

Viimaks, nagu ilmneb jooniselt 19, varieerus töötutoetuse saajate osakaal ka sõltuvalt töötuna arveloleku kestusest nii regT tööampsajate kui ka võrdlusrühma töötute seas. Seejuures ilmnes analüüsist, et tööampse teinud töötud olid võrdlusrühma töötutest omakorda kauem töötuna arvel.

Joonis 19. Töötutoetuse saajate osakaal tööampsu- ja võrdlusrühmas arveloleku kestuse alusel, sept 2020 – 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Märkus. 100% – kõik vastava rühma töötud, kelle arveloleku kestus jäi horisontaalteljel märgitud vahemikku; $n = 32\,604$ regT tööampsajate rühmas; $n = 288\,078$ võrdlusühmas

Et kõiki eelkirjeldatud tunnuseid regT tööampsajate ja võrdlusrühma töötute võrdlemisel korraga arvesse võtta, koostasime logistilise mudeli, kus sõltuv tunnus oli töötutoetuse saamine (1 – „sai arveloleku ajal töötutoetust“, 0 – „ei saanud arveloleku ajal töötutoetust“). Tõepära suhte test (LRT) näitas, et mudel tervikuna oli statistiliselt oluline ($\chi^2(9) = 37\,227$, $p < 0.001$), samuti osutusid kõik vaadeldavad tunnused statistiliselt oluliseks ($p < 0.001$). Mudeli kokkuvõte on esitatud tabelis 8.

Tabel 8. Logistilise mudeli kokkuvõte

Tunnus	Šansside suhe (OR)	95% usaldusintervall šansside suhtele
Vabaliige	0,15	(0,14; 0,16)
Tööamps		
Ei teinud tööampsu	<i>Võrdlustase</i>	–
Tegi tööampsu	1,09	(1,066; 1,122)
Arveloleku algusaasta		
Enne 2020	<i>Võrdlustase</i>	–
2020	1,66	(1,57; 1,75)
2021	1,98	(1,88; 2,09)
2022	2,69	(2,55; 2,84)
2023	2,21	(2,09; 2,34)
Arveloleku kestus päevades	1,002	(1,00189; 1,00207)
Sugu		
Mees	<i>Võrdlustase</i>	–
Naine	1,39	(1,36; 1,41)
Töövõime ulatus		
Täielik	<i>Võrdlustase</i>	–
Osaline	0,1	(0,098; 0,106)
Puuduv	0,1	(0,095; 0,108)

Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Selle mudeli tõlgendamiseks võtame kasutusele **sarnaste töötute** mõiste. Sel juhul peetakse sarnasteks töötuid, kelle puhul kehtivad järgmised väited:

- 1) töötuna arvelolek algas samal aastal;
- 2) töötuna arvelolek kestis sama arvu päevi;
- 3) sugu oli sama;
- 4) töövõime ulatus oli sama.

Mudelist selgub, et regT tööampsaja šansid saada töötutoetust olid ainult 1,09 korda (9%) suuremad kui temaga sarnase võrdlusrühma töötute šansid, st tööampsu isoleeritud mõju²⁵ töötutoetuse saamisele on väike. Meenutame, et taustatunnuseid arvesse võtmata olid töötutoetuse saamise šansid tööampsude tegijate seas hoopis 1,34 korda ehk 34% suuremad. Sisuliselt tähendab see, et algselt täheldatud erinevused töötutoetuse saajate osakaalus on suuresti taandatavad tööampsude tegijate profiiliomadustele.

²⁵ Sõna *mõju* ei kasutata siin mitte üldkeele tähenduses, vaid kitsamalt statistilise mudeli tõlgendamise kontekstis: mõju all ei peeta silmas mitte põhjuslikku seost tööampsu tegemise ja töötutoetuse saamise vahel (ingl *impact*), vaid üksnes sõltumatu tunnuse mõju sõltuvale tunnusele (ingl *effect of an independent variable on a dependent variable*).

Tööampsude kombineerimine töotuskindlustushüvitisega

Analüüsist ilmnnes, et regT tööampsajate seas oli arveloleku ajal TKH-d saanud töötute osakaal 16,3 protsendipunkti suurem kui võrdlusrühmas (48,4% vs. 32,1%). Teisiti võib öelda, et regT võrdlusrühma töötute šansid saada TKH-d olid

$$\frac{0,321}{1 - 0,321} = 0,473$$

ja võrdlusrühma töötutel vastavalt

$$\frac{0,484}{1 - 0,484} = 0,938$$

ehk

$$\frac{0,938}{0,473} = 1,98$$

korda või 98% suuremad kui võrdlusrühmas.

Järgnevalt vaatame, kuidas muutub šansside suhe, kui võrdluses võetakse arvesse kontrolltunnuseid, mille alusel eristub regT tööampsude rühm võrdlusrühmast. Sisuliselt uurime, mil määral on erinevused TKH saajate osakaalus taandatavad töötute taustaomadustele.

Selgitame kontrolltunnuste valiku põhimõtteid.

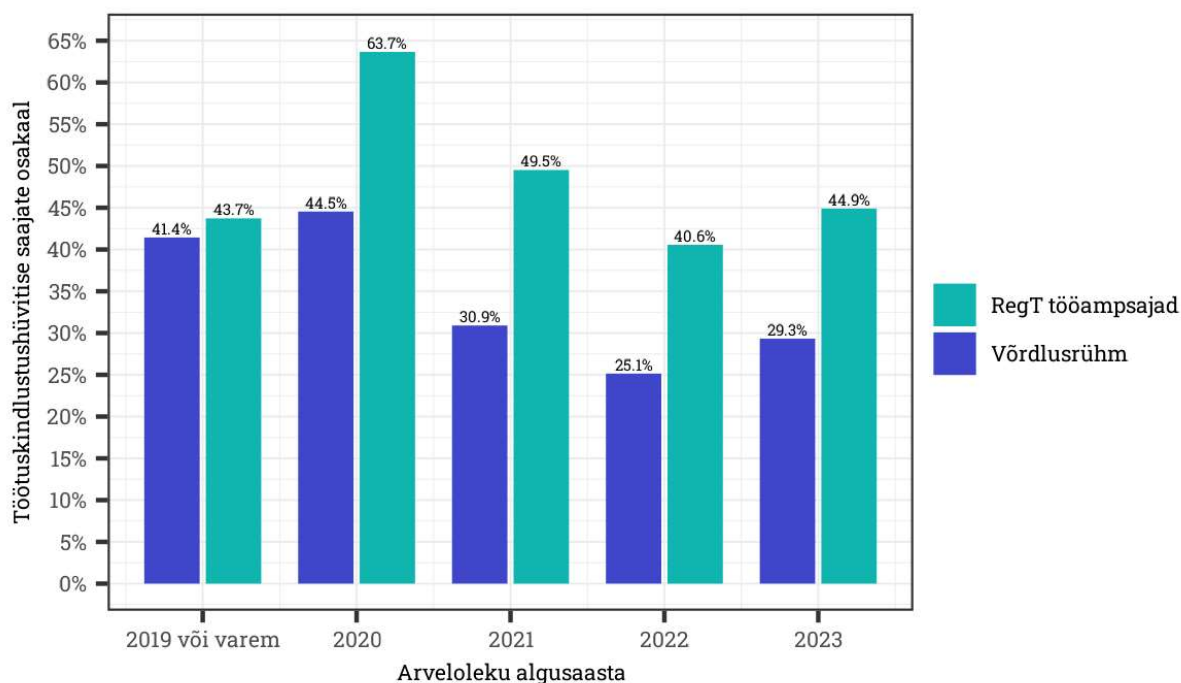
1) Eelnevalt on juba nimetatud, et

- naiste seas oli regT tööampsajaid rohkem kui meeste seas (**sugu**);
- puuduva töövõimega töötute hulgas oli regT tööampsajaid vähem kui osalise või täieliku töövõimega töötute hulgas (**töövõime ulatus**);
- regT tööampsajad olid võrdlusrühma töötutest keskmiselt kauem töötuna arvel (**arveloleku kestus**).

2) Töötukassa ja CITIS-e uuringus leiti, et regT tööampsajate seas oli võrdlusrühmaga võrreldes rohkem neid, kes olid enne arvelevõtmist olnud tööga hõivatud (86,6% vs. 75,3%). Selle erinevuse arvestamiseks vaatame, kas töötul oli enne arvelevõtmist TÖR-i kantud töösuhteid, ja kui oli, siis võtame arvesse, mitu päeva möödus viimase töösuhte lõpust kuni registreeritud arveloleku alguseni (**viimase töösuhte lõpust möödunud päevade arv**).

3) Nagu nähtub jooniselt 20, oli TKH saajate osakaalus palju varieeruvust arveloleku algusaastate alusel nii tööampsude kui ka võrdlusrühma puhul. Selle tõttu võtame kasutusele **arveloleku algusaastale** vastava kontrolltunnuse.

Joonis 20. Töötuskindlustushüvitise saajate osakaal regT tööampsajate ja võrdlusrühma töötute seas arveloleku algusaasta alusel, vaatluse all on sept 2020 – dets 2023 arvel olnud töötud



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Märkus. 100% – kõik vastava rühma töötud, kes võeti vaadeldud aastal töötuna arvele; $n = 32\,604$ regT tööampsajate rühmas; $n = 288\,078$ võrdlusrühmas

- 4) Eesti keelt peamise suhtluskeelena kasutatavate töötute seas oli muukeelsete töötutega võrreldes märkimisväärselt suurem TKH saajate osakaal (40,1% vs. 25,7%). Samal ajal tegid eestikeelsed töötud suurema tõenäosusega regT tööampse (11,4% vs. 8,6%). Selle tõsiasja arvestamiseks võtame kasutusele kontrolltunnuse **peamine suhtluskeel**.

Tabel 9. Tööampsu tegijate ja töötuskindlustushüvitise saajate jaotus peamise suhtluskeeale alusel, sept 2020 – dets 2023

Peamine suhtluskeel	Tööampsu tegijate osakaal	TKH saajate osakaal	Kokku
Eesti keel	11,4% (n = 20 498)	40,1% (n = 72 341)	180 259
Muu keel	8,6% (n = 12 106)	25,7% (n = 36 031)	140 423

Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Koostasime logistilise mudeli, mille sõltuv tunnus on TKH saamine (1 – „sai arveloleku ajal TKH-d“, 0 – „ei saanud arveloleku ajal TKH-d“). Tõepära suhte test (LRT) näitas, et mudel tervikuna on statistiliselt oluline ($\chi^2(14) = 96\,759$, $p < 0.001$), samuti osutusid kõik vaadeldavad tunnused statistiliselt oluliseks ($p < 0.001$). Mudeli kokkuvõte on esitatud tabelis 10.

Tabel 10. Logistilise mudeli kokkuvõte

Tunnus	Šansside suhe (OR)	95% usaldusintervall šansside suhtele
Vabaliige	0,17	(0,166; 0,185)
Tööamps		
Ei teinud tööampsu	<i>Võrdlustase</i>	–
Tegi tööampsu	1,39	(1,355; 1,429)
Arveloleku algusaasta		
Enne 2020	<i>Võrdlustase</i>	–
2020	0,22	(0,210; 0,238)
2021	1,12	(1,116; 0,132)
2022	0,11	(0,104; 0,118)
2023	0,13	(0,119; 0,135)
Arveloleku kestus päevades	1,0023	(1,00226; 1,00235)
Viimase töösuhte lõpust möödunud päevade arv		
Töösuhted puuduvad	<i>Võrdlustase</i>	–
Kuni 15 päeva	39,79	(38,05; 41,63)
16–30 päeva	18,87	(17,92; 19,88)
31–90 päeva	12,53	(11,92; 13,19)
Üle 90 päeva	3,66	(3,46; 3,88)
Sugu		
Mees	<i>Võrdlustase</i>	–
Naine	0,95	(1,36; 1,41)
Peamine suhtluskeel		
Eesti keel	<i>Võrdlustase</i>	
Muu keel	0,60	(0,59; 0,61)
Töövõime ulatus		
Täielik	<i>Võrdlustase</i>	–
Osaline	0,69	(0,098; 0,106)
Puuduv	0,88	(0,095; 0,108)

Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Eelkirjeldatud mudeli tõlgendamiseks pöördume taas sarnaste töötute mõiste juurde. Sel juhul peetakse sarnasteks töötuid, kelle puhul kehtivad järgmised väited:

- 1) töötuna arvelolek algas samal aastal;
- 2) töötuna arvelolek kestis sama arvu päevi;
- 3) viimasest arvelolekule eelnenud töösuhtest möödus sarnane arv päevi;
- 4) sugu oli sama;
- 5) töötud kasutasid peamise suhtluskeelena sama keelt;
- 6) töövõime ulatus oli sama.

Mudelist selgub, et regT tööampsaja šansid saada TKH-d olid 1,39 korda (39%) suuremad kui temaga sarnase võrdlusrühma töötute šansid, st tööampsu tegemise isoleeritud mõju TKH

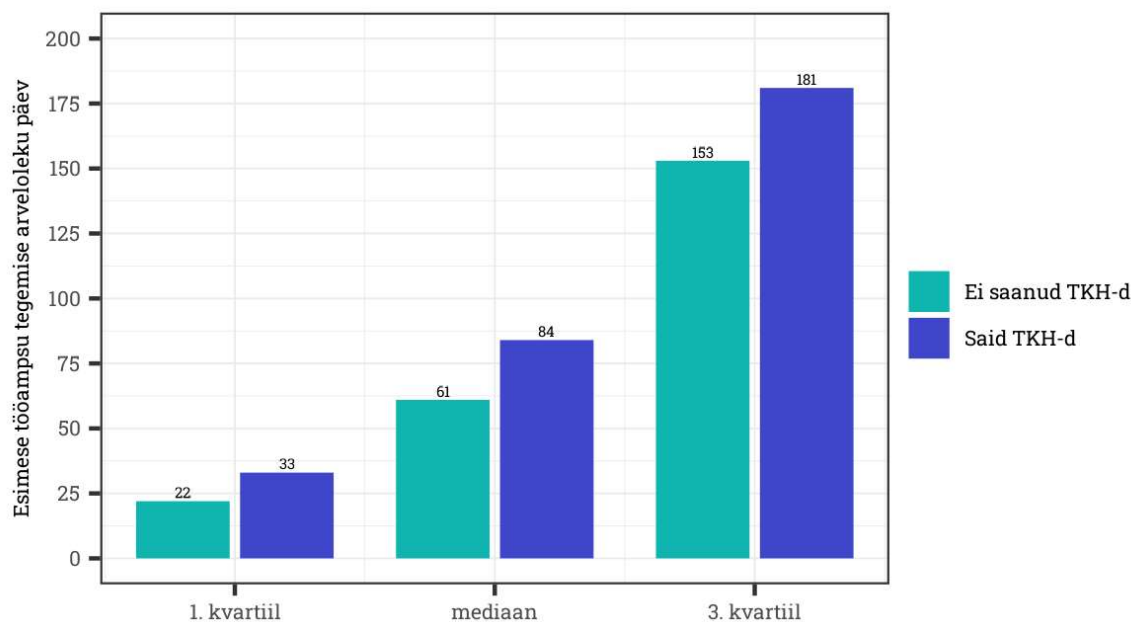
saamisele on üsna väike. Meenutame, et taustatunnuseid arvesse võtmata olid TKH saamise šansid tööampsude tegijate seas hoopis 1,98 korda (98%) suuremad. Sisuliselt tähendab see, et algul täheldatud erinevused TKH saajate osakaalus on olulisel määral taandatavad tööampsude tegijate profiiliomadustele.

Töötuskindlustushüvitise saamise seos esimese tööampsu tegemise ajaga

Järgnevalt vaadeldakse üksnes regT tööampsajaid ($n = 32\,604$). Esimese regT tööampsu all peetakse silmas kõige varasema alguskuupäevaga regT tööampsu (ühe arveloleku kohta). RegT tööampsu tegemise päeva all mõeldakse seda, mitmendal arveloleku päeval see algab. Näiteks kui töötu võeti arvele 01.01.2022 ja alustas esimest regT tööampsu 05.01.2022, siis võib öelda, et regT tööamps tehti arveloleku 5. päeval.

Analüüsist ilmnes, et TKH-d saanud regT tööampsajad alustasid esimest regT tööampsu mõnevõrra hiljem kui need regT tööampsajad, kes ei saanud TKH-d. TKH saajate seas oli keskmine esimese tööampsu tegemise päev 130, kuid võrdlusrühmas 120. Joonisel 21 on toodud esimese tööampsu tegemise päeva 1. kvartiil, mediaan ja 3. kvartiil.

Joonis 21. Esimese regT tööampsu tegemise arveloleku päeva kvartiilid TKH saajate ja võrdlusrühma seas, sept 2020 – det 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Märkus: $n = 15\,777$ – TKH saajad; $n = 16\,827$ – ei saanud TKH-d

Joonist tuleb tõlgendada järgnevalt:

25% regT tööampsajatest, kes ei saanud TKH-d, tegi oma esimese tööampsu hiljemalt 22. arveloleku päeval; 50% neist tegi esimese tööampsu hiljemalt 61. päeval ja 75% hiljemalt 153. päeval.

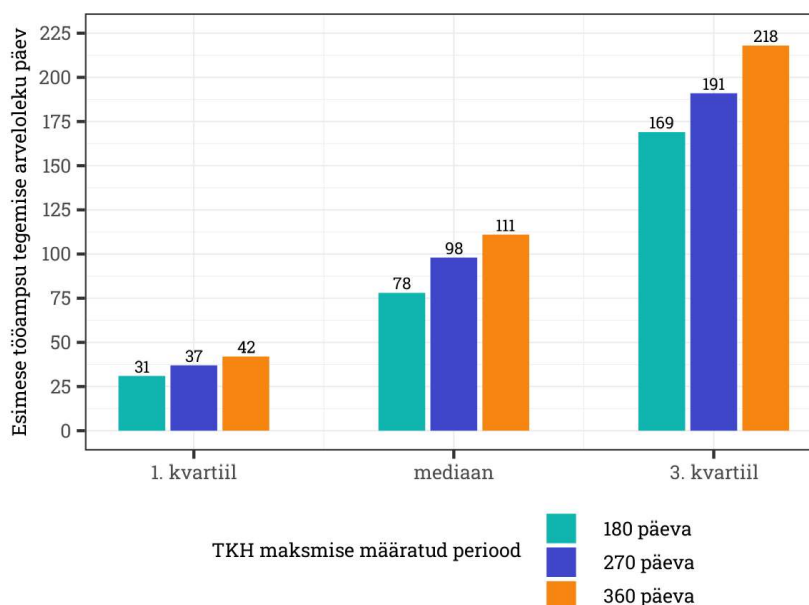
25% TKH-d saanud regT tööampsajatest tegi esimese tööampsu hiljemalt 33. arveloleku päeval; 50% neist tegi esimese tööampsu hiljemalt 84. päeval ja 75% hiljemalt 181. päeval.

Nüüd vaatame lähemalt, kuidas olid seotud esimese tööampsu tegemise päev ja määratud TKH maksmise periood. Tuleb märkida, et alates 30.06.2023 võis TKH maksmise periood olla sõltuvalt tööturu olukorrast ka 210 või 300 päeva (enne seda määrati TKH ainult 180, 270 või 360 päevaks). Võrreldavate perioodide säilitamiseks jäeti vaatluse alt välja need töötud, kelle arvelolek algas pärast 18.06.2023²⁶. Loetavuse hõlbustamiseks kasutame väljendeid *180 p töötud*, *270 p töötud* ja *360 p töötud*, mis tähistavad inimesi, kellele määrati vastava pikkusega TKH maksmise periood.

Analüüsist selgus, et määratud TKH maksmise perioodi pikkusest olenes hilisem tööampsude tegemine. Kui 180 p töötutel oli esimese regT tööampsu tegemise keskmine päev 123, siis 270 p töötutel kasvas näitaja 139ni ja 360 p töötutel 154ni.

Joonisel 22 on toodud esimese regT tööampsu tegemise päeva 1. kvartiil, mediaan ja 3. kvartiil määratud TKH maksmise perioodi alusel. Märkimist väärib asjaolu, et ehkki määratud TKH maksmise pikem periood seostus hilisemate tööampsudega, tegi enamik vaadeldavatest töötutest esimese tööampsu tunduvalt enne TKH maksete lõppemist. 75% 270 p töötutest alustas tööampse hiljemalt 79 päeva ja 75% 360 p töötutest hiljemalt 142 päeva enne TKH perioodi lõppu. Seetõttu ei saa järeldada, et TKH maksete lõpp oleks motiveerinud töötuid tööampse tegema.

Joonis 22. Esimese regT tööampsu tegemise arveloleku päeva kvartiilid TKH maksmise määratud perioodi alusel, sept 2020 – det 2023

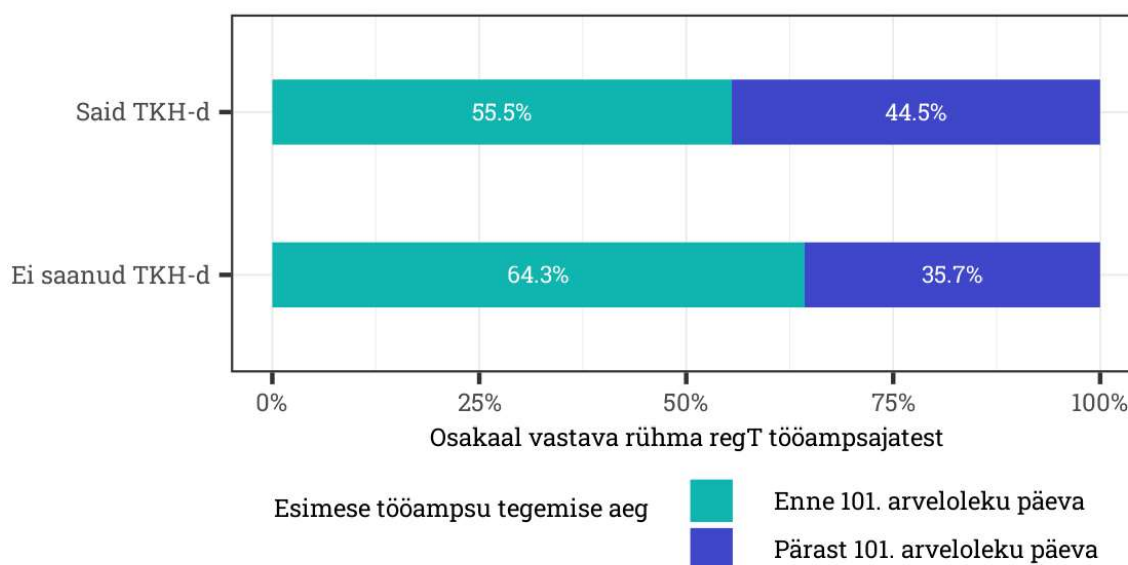


Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

²⁶ 15 777 ehk 48,4% kõikidest regT tööampsajatest sai arveloleku ajal TKH-d. Omakorda 14 440 ehk 91,5% neist läks töötuna arvele hiljemalt 18.06.2023, st välja jäeti 1337 vaatlust. Valimit kitsendati töötutele, kelle arvelolek algas hiljemalt 18.06.2023, kuna alates 19.06.2023 arvele tulnud töötute seas oli neid, kellele määrati TKH 210ks või 300ks päevaks.

Seejuures ilmnes analüüsist, et TKH saajate seas oli märksa suurem nende töötute osakaal, kes tegi esimese regT tööampsu pärast arveloleku 101. päeva (44,5% vs. 35,7% nende regT tööampsajate seas, kes ei saanud TKH-d) (joonis 23). Niisiis on põhjust eeldada, et TKH suuruse vähenemine alates 101. päevast mõjutab TKH saajaid tööampse alustama.

Joonis 23. Enne ja pärast arveloleku 101. päeva esimese regT tööampsu teinud töötute osakaal, sept 2020 – det 2023



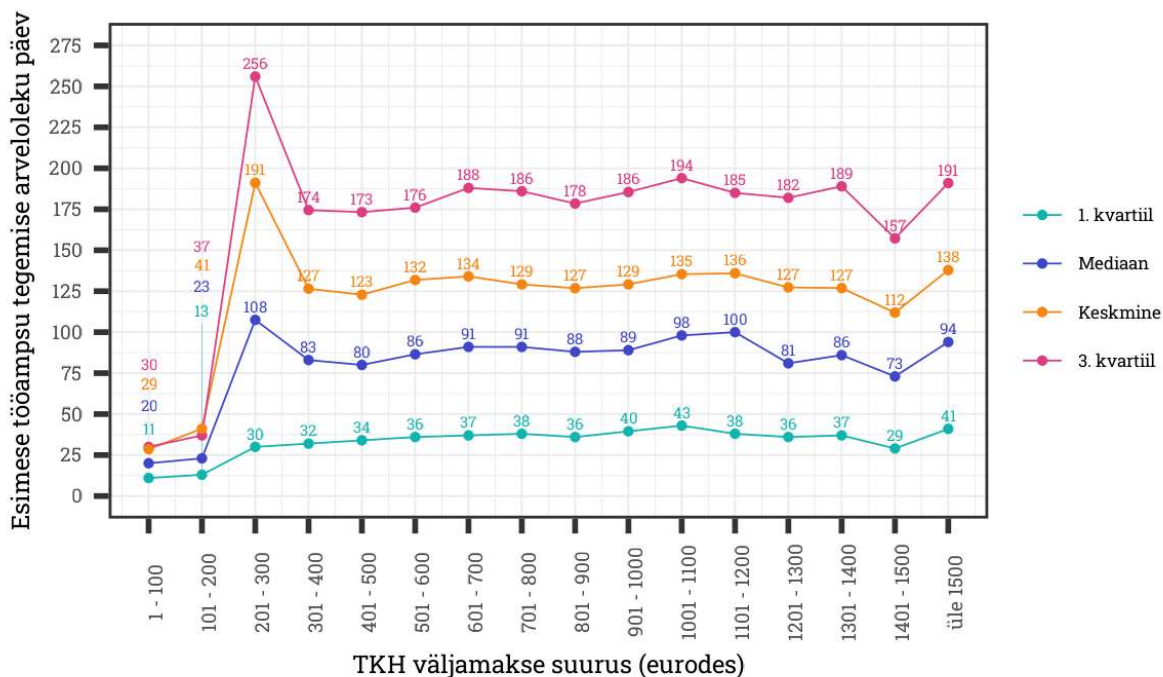
Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal

Märkus. 100% – kõik vastava rühma tööampsude tegijad; n = 15 777 – TKH saajad; n = 16 827 – ei saanud TKH-d.

Et analüüsida, kuidas mõjutab TKH maksete suurus esimese regT tööampsu tegemise aega, vaatlesime suurimat arveloleku jooksul saadud TKH väljamakset. Joonisel 24 on võrreldud esimese tööampsu tegemise päeva keskmisi ja kvartiile suurima väljamakstava TKH summa alusel.

Võrdlusest ei tulnud esile mingit korrapärast seost TKH suuruse ja esimese tööampsu aja vahel. Huvitaval kombel ilmnes siiski, et töötud, kelle TKH summa oli 201–300 eurot, alustasid regT tööampse märksa hiljem nendest, kes said suuremas summas TKH-d: kui üle 300 euro saanud töötute puhul varieerus keskmine tööampsu tegemise päev 112 ja 136 vahel, siis 201–300 euro rühmas oli see 191. Kuni 100 ja 101–200 euro rühmas alustati regT tööampse omakorda teistest tunduvalt varem (keskmine tööampsu tegemise päev vastavalt 29. ja 44.), ent tuleb märkida, et neis rühmades oli suhteliselt vähe vaatlusi (vastavalt 245 ja 236).

Joonis 24. Esimese regT tööampsu tegemise arveloleku päeva keskmised ja kvartiilid TKH väljamakse suuruse alusel, sept 2020 – det 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu andmete põhjal.

Märkus. $n = 15\,777$

Kokkuvõtteks, analüüsist tuli esile, et regT tööampsajad, kes said arveloleku ajal TKH-d, alustasid esimese regT tööampsuga veidi hiljem kui need, kes ei saanud TKH-d. TKH saajate seas ilmnes omakorda seos esimese regT tööampsu tegemise aja ja määratud TKH maksmise perioodi vahel: mida pikem oli määratud TKH periood, seda hiljem alustati regT tööampsudega. Samuti tuli välja, et TKH suuruse vähenemine alates 101. päevast ergutas töötuid tööampsudega alustama. Seejuures väljamakstava TKH summa suuruse ja esimese regT tööampsu algusaja vahel korrapärast seost ei ilmnenu. Kõige enam paistsid silma need regT tööampsajad, kelle puhul TKH summa suurus jäi vahemikku 200–300 eurot – nemad alustasid regT tööampsudega teistest märgatavalt hiljem.

6.4. Tööampsude tegemine pärast registreeritud töötuse lõppu

RegT tööampsudele seatud piirangutest (TöMS § 11) kõige olulisemad on teenitava brutotöötasu piirang (40% vastaval aastal kehtivast alampalgast) ja ajaline piirang (ajutist tööd tohib teha kuni 8 päeva kuus; lepingu kestus võib olla kuni 8 päeva). Järgnevalt uurime, kuidas erineb hõivesse liikumine inimestel, kes tegid ainult regT tööampse, ning neil, kes tegid kuni 30-päevast ajutist tööd töötuna arveloleku järel.

Siinses alapeatükis vaatleme unikaalseid isikuid, kes olid ajavahemikul 01.09.2020–31.12.2023 töötuna arvel ja kelle kõnealune ajutine töö algas hiljemalt 22.07.2023²⁷. Analüüsis eristame järgmisi rühmi.

1. **Ainult regT tööamps** hõlmab inimesi, kes tegid regT tööampse ega alustanud arveloleku lõpule järgnenud 7 päeva jooksul kuni 30-päevast tööampsu.
2. **Muu ajutine töö** hõlmab inimesi, kelle ajutine töösuhe algas hiljemalt 7 päeva pärast töötuna arveloleku lõppu ja kestis kuni 30 päeva, st neid, kes ei teinud töötuna arveloleku ajal ühtegi regT tööampsu, kuid ka neid, kes tegid nii regT tööampse kui ka muid tööampse pärast arveloleku lõppu.
 - 2.1. **RegT järgne tööamps** hõlmab inimesi, kelle ajutine töösuhe algas hiljemalt 7 päeva pärast töötuna arveloleku lõppu ja hiljemalt 7 päeva pärast viimast regT tööampsu²⁸ lõppu ning kestis kuni 30 päeva. Tegu ei olnud TöMS § 11 tingimustele vastava tööampsuga, vaid muu ajutise töö alaliigiga peale töötuna arveloleku lõppemist. Määratluse mõte on sõeluda välja **töösuhted, mis jätkusid ajutise töötamisena vahetult pärast töötuna arveloleku lõppu ja regT tööampsu tegemist**. Ühelt poolt on selle rühma eristamine vajalik, et hinnata, kui palju on neid inimesi, kes jätkavad ajutist töötamist peale regT tööampsude tegemist ja peale töötuna arveloleku lõpetamist, st ei liigu püsivale tööle. Teiselt poolt võimaldab see saada infot, et hinnata, kas regT tööampsu ajaline piirang vajab ülevaatamist. Tähtis on arvestada, et regT järgse tööampsu puhul ei pea tööandja ühtima sellele eelnenud regT tööampsu tööandjaga²⁹ – kriteeriumiteks on ainult töösuhte algusaeg ja kestus.

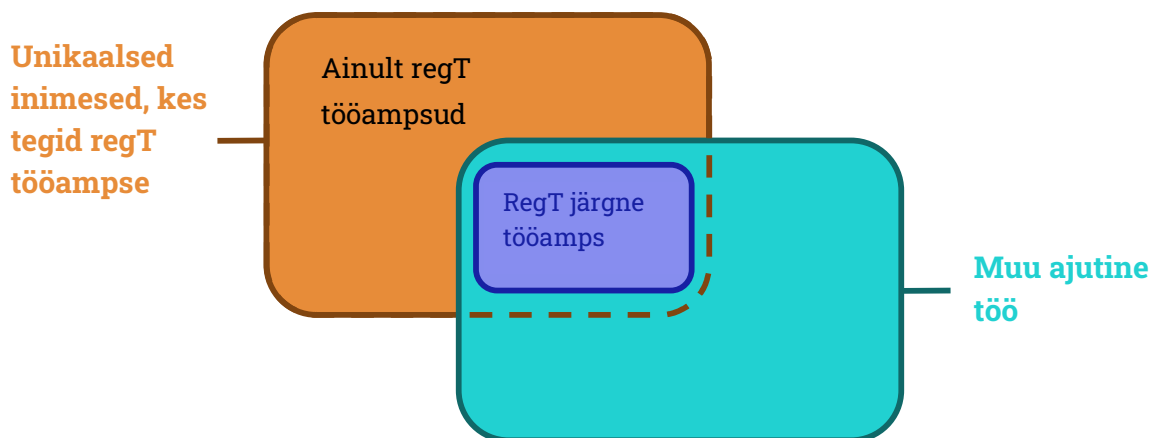
Vaatlusaluste unikaalsete isikute jaotumist kirjeldatud rühmadesse illustreerib skeem 1. Tuleb silmas pidada, et „ainult regT tööamps“ ja „muu ajutine töö“ on teineteist välistavad rühmad. Isikuid, kes on teinud nii muud ajutist tööd kui ka regT tööampse, **vaadeldakse „muu ajutise töö“ rühma liikmetena**. Spetsiifiliselt regT järgseid tööampse teinud unikaalseid isikuid vaadeldakse nii eraldi rühmana kui ka laiemas „muu ajutise töö“ rühmas sees.

²⁷ See kriteerium võimaldab vaadata töötü hõivestatust ajutise töö alustamisele järgnenud 12 kuu ulatuses.

²⁸ Juhtudel, kui töötü tegi ühe katkematu arveloleku vältel mitu tööampsu, arvestati päevi alates kõige hilisema tööampsu lõppkuupäevast.

²⁹ Selline valik langetati, et jätta vaatluse alla ka juhud, kus toimub nn tööampsajate vahetus. Näiteks võib tulla ette olukord, kus töötü kõigepealt teeb töötuna arveloleku ajal regT tööampsu koristusteenust osutavas firmas, hiljem aga lõpetab töötuna arveloleku, et teha ajutist tööd vahetult selle koristusfirma kliendi heaks.

Skeem 1. Vaadeldavate ajutise töö rühmade jaotumise loogika



Kõigi muude ajutiste tööde ja regT järgsete tööampsude puhul kontrolliti, et töövõtjal poleks sama tööandjaga mõnda uut pikemaegset (st üle 30 päeva) TÖR-i kantud töösuhet, mis algas vahetult pärast³⁰ regT tööampsu lõppu, et välistada vaatluse alt need, kes tegelikult liiguvad pikaajasele tööle, aga vormistavad lepingumuudatused uue kandena. Kui inimene oli teinud mitu regT järgset tööampsu või muud ajutist tööd, vaadeldi ainult kõige varasemat (alguspäeva mõttes).

RegT järgseid tööampse tegi kokku 2043 unikaalset isikut. Kokku tegi muud ajutist tööd (sh regT järgseid tööampse) 21 376 unikaalset isikut. 23 466 unikaalset isikut tegi ainult regT tööampse ega teinud töötuse järel muud ajutist tööd.

Ootuspäraselt oli muude ajutiste tööde keskmine kestus märgatavalt pikem kui neil, kes tegidki ainult regT tööampse: vastavalt 13 ja 2 päeva. Konkreetsemalt oli regT järgsete tööampsude kestus keskmiselt 5 päeva.

Tabel 11. Ainult regT tööampse, muud ajutist tööd ja regT järgseid tööampse teinud unikaalsete isikute arv ning töösuhete keskmine kestus, sept 2020 – det 2023

	Unikaalseid isikuid kokku	Töösuhete keskmine pikkus päevades
Ainult regT tööamps	23 446	2
Muu ajutine töö	21 376	13
RegT järgne tööamps	2 043	5

Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

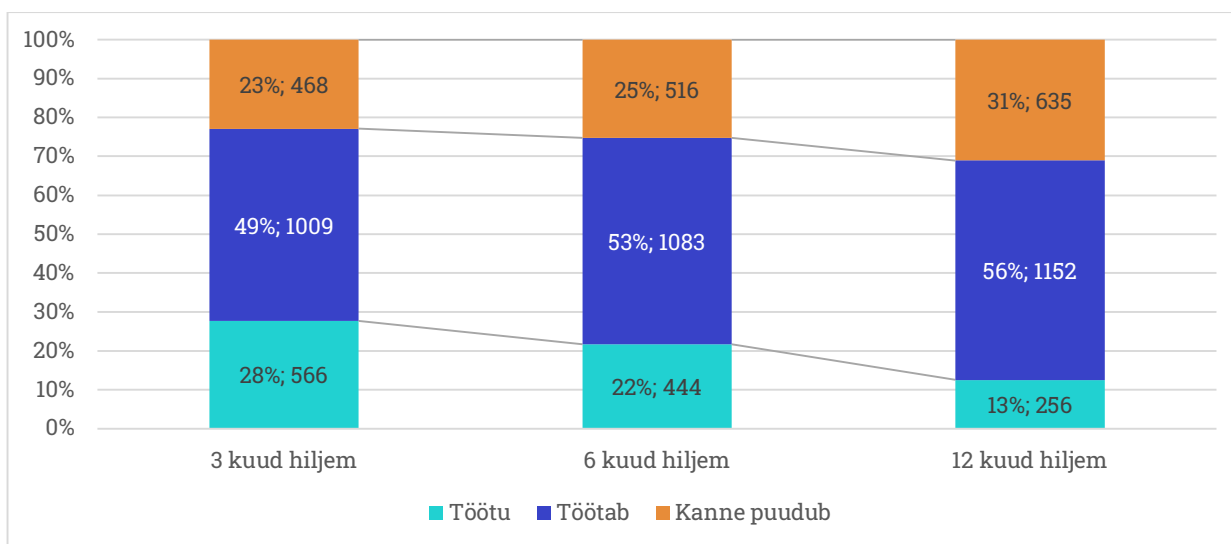
Märkus. Isikud, kes olid ajavahemikul 01.09.2020–31.12.2023 töötuna arvel ja kelle kõnealune ajutine töö algas hiljemalt 22.07.2023.

³⁰ Hiljemalt kolmandal päeval pärast ajutise töö lõppu.

Nagu mainitud, vaatlesime lähemalt kolme rühma: 1) töötuid, kes tegid ainult regT tööampse; 2) muu ajutise töö tegijaid kokku ja 3) regT järgsete tööampsude tegijaid eraldi.

Nende tööturustaatusst hindasime kolmel ajahetkel: vastavalt 3, 6 ja 12 kuud pärast esimese ajutise töö alguspäeva. Täpsustuseks tuleb märkida, et isiku hõivestaatusst kontrolliti ühe kindla päeva seisuga, st analüüsis ei kontrollitud kõnealusele ajutisele järgnenud töösuhte kestust. Iga ajahetke puhul vaatasime, kui suur osa vaadeldavatest isikutest oli töötuna arvel, kui paljud olid hõivesse naasnud (st on olemas kanne TÖR-is³¹) ja kui paljud ei olnud küll töötuna arvel, kuid ei omanud ka kehtivat töösuhet (st puudub kanne TÖR-is). Analüüsi illustreerivad joonised 25–27.

Joonis 25. RegT järgseid tööampse teinud töötute tööturustaatus 3, 6 ja 12 kuud pärast regT järgse tööampsu alustamist, september 2020 – detsember 2023

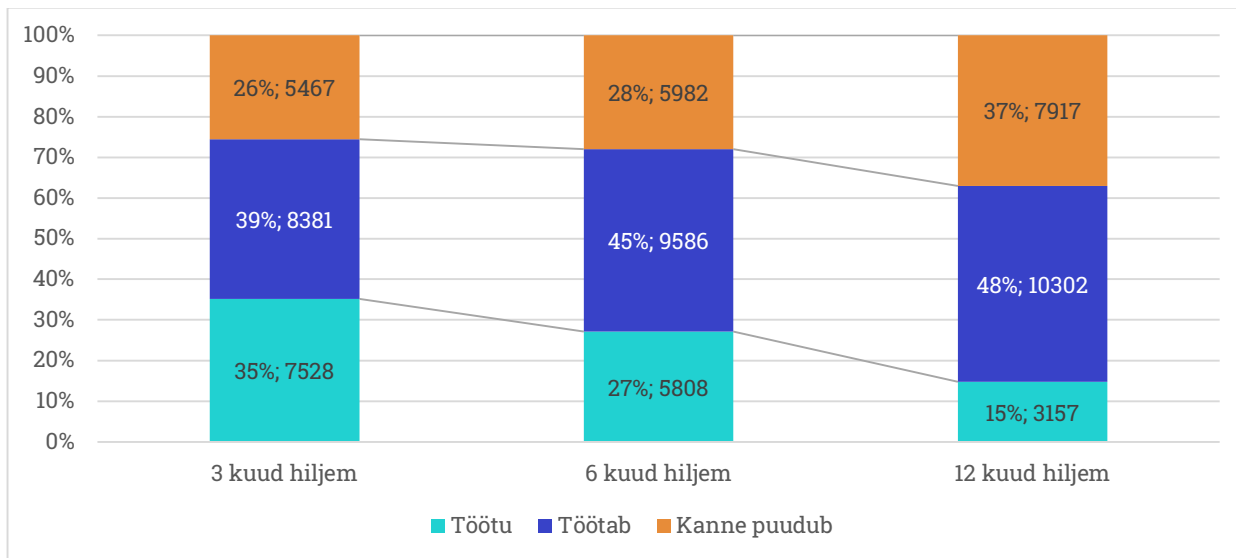


Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus. Protsendid näitavad osakaalu kõigi unikaalsete isikute seas, kes olid ajavahemikul 01.09.2020–31.12.2023 töötuna arvel ja kes tegid vähemalt ühte regT järgset tööampsu. Tööturustaatusst hinnatakse 3, 6 ja 12 kuud alates esimese regT järgse tööampsu alguspäevast.

³¹ TÖRi kanne olemasolu kontrolliti ainult nende isikute puhul, kes polnud vaadeldaval ajahetkel töötuna registreeritud. S.t isikuid, kes olid vaadeldaval päeval töötuna arvel ja tegid samal päeval regT tööampsu, arvestati töötute, mitte hõives olijate sekka.

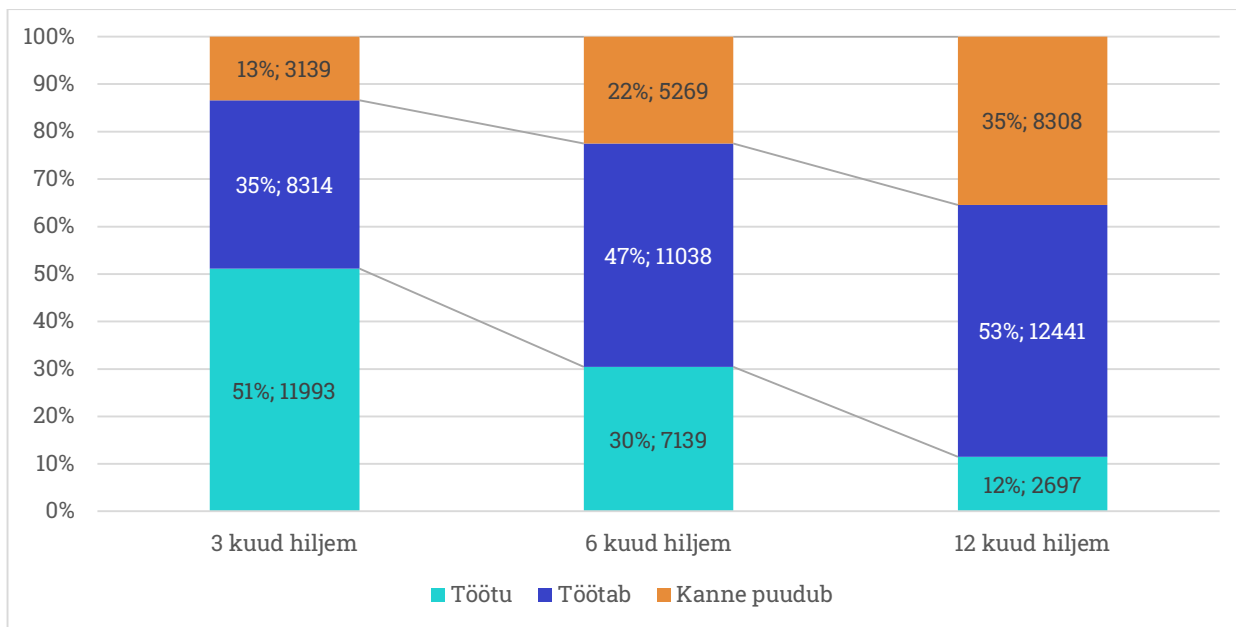
Joonis 26. Muud ajutist tööd teinud töötute tööturustaatus 3, 6 ja 12 kuud pärast ajutise töö alustamist, september 2020 – detsember 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus. Protsendid näitavad osakaalu kõigi unikaalsete isikute seas, kes olid ajavahemikul 01.09.2020–31.12.2023 töötuna arvel ja tegid pärast töötuna arveloleku lõppu vähemalt ühel korral muud ajutist tööd. Tööturustaatus hinnatakse 3, 6 ja 12 kuud alates esimese muu ajutise töö alguspäevast.

Joonis 27. Ainult regT tööampse teinud töötute tööturustaatus 3, 6 ja 12 kuud pärast ajutise töö alustamist, september 2020 – detsember 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus. Protsendid näitavad osakaalu kõigi unikaalsete isikute seas, kes olid ajavahemikul 01.09.2020–31.12.2023 töötuna arvel ja tegid selle aja jooksul vähemalt ühe regT tööampsu, kuid ei teinud pärast töötuna arvelolekut ühtegi muud ajutist tööd. Tööturustaatus hinnatakse 3, 6 ja 12 kuud alates esimese regT tööampsu alguspäevast.

Töötud, kes tegid ainult regT tööampse, olid 3 kuud pärast esimese regT tööampsu alustamist võrreldes teiste rühmadega hõives märkimisväärselt väiksema osakaaluga: veidi üle poole neist (51%) oli jätkuvalt töötuna arvel. See tulemus on siiski üsna ootuspärane ja osalt metoodikasse sisse kirjutatud, sest regT tööampsu tegemise järel võib töötu olla endiselt töötuna arvel, muu ajutise töö tegemine eeldab aga määratluse järgi arveloleku lõpetamist. Märksa tähelepanuväärsem on tõsiasi, et 6 kuud pärast esimese regT tööampsu tegemist ei olnud ainult regT tööampse teinud isikute hõiveprofiil enam kuigi erinev muud ajutist tööd teinud töötute omast. Hõivesse liikumist silmas pidades ei ole seega pikas plaanis suurt vahet, kas töötu teeb arveloleku ajal regT tööampse, järgides TöMS § 11 piiranguid, või lõpetab arveloleku, et teha kuni 30-päevast ajutist tööd.

Muud ajutist tööd teinud töötute rühma iseloomustas omakorda see, et nende seas oli igal vaatlushetkel rohkem neid, kes polnud küll töötuna arvel, aga ei omanud ka kehtivat töösuhet (vastavalt 26%, 28% ja 37%). 12 kuud hiljem oli nende seas kõige suurem töötute osakaal (15%) ja kõige väiksem hõivesse naasnute osakaal (48%).

RegT järgsete tööampsude tegijate seas olid hõivatute osatähtsus suurem kui teistes rühmades: 3, 6 ja 12 kuud pärast esimest töötusejärgset tööampsu oli töösuhe vastavalt 49%, 53% ja 56% inimestel. Seejuures tuleb meele pidada, et suure tõenäosusega lõpetasid selle rühma liikmed töötuna arveloleku just selleks, et jätkata regT tööampsuna alanud ajutist tööd ilma TöMS § 11 ajaliste ja rahaliste piiranguteta. Märkimisväärne on tõsiasi, et regT järgsete tööampsude tegijate puhul ei ilmnenud massilist naasmist töötusse. Siinne analüüs ei anna seega põhjust arvata, et regT tööampsudele kehtestatud piirangute vältimine seostuks olukorraga, kus töötu kombineerib ajutisi töid töötukassa pakutavate hüvedega selleks, et lükata edasi pikaajalisele tööle asumist.

6.5. Ilma tasuta töötamine

Töötukassa ja CITIS-e uuringu (2023) alusel ei saanud 1474 inimest (9% tööampse teinud töötutest) ajavahemikul september 2020 kuni august 2022 regT tööampsu eest töötasu (nn ilma tasuta regT tööamps). Selles uuringus püüti analüüsida veidi täpsemalt ilma tasuta tööd teinud regT tööampsude muutust, esinemise tõenäosust teatud valdkondades ja ilma tasuta ajutiselt töötanud registreeritud töötute sotsiaal-demograafilisi tunnuseid. Seejuures tuuakse esile ilma tasuta ajutiselt töötanud registreeritud töötute jagunemine maakonna, soo, haridustaseme, suhtluskeele ja valdkonna alusel võrdluses nende regT tööampsu tegijatega, kes said regT tööampsu eest töötasu. Täpsemalt on vaatluse all regT tööampsud, mis on tehtud sep-

tembrist 2020 detsembrini 2023. Lisaks registriandmete analüüsile kirjeldatakse tehtud intervjuude alusel võimalikke tasuta regT tööampsu põhjusi.

Registriandmete analüüs näitas, et andmekvaliteedi tõttu ei ole võimalik esitada ilma tasuta regT tööampsude täpset arvu. Septembrist 2020 detsembrini 2023 on töötukassa registriandmete põhjal märgitud regT tööampsude tasu 75 207 (54%) juhul, ent 58 751 (42%) juhul on väärtus puudu (NA) ja 5694 (4%) juhul on väärtus 0.

Samas ei saa üheselt eristada NA ja 0 väärtusi või öelda, et väärtus 0 tähendab ilma tasuta töötamist. Tööandjad tulevad töötule vastu, et mitte ületada lubatud piire, ja nihutavad töötasu maksmise osaliselt järgmisse kalendrikuusse. Töötasude maksmise sättimist mainiti nii tööandjate kui ka regT tööampsu tegijate intervjuudes. Nii 0 kui ka NA märgitakse süsteemi juhul, kui klient ütleb, et ei saanud töötasu. Samuti võidakse panna väärtuseks nii 0 kui ka NA, kui inimene läks peale regT tööampsu püsivalt sama tööandja juurde tööle ja süsteemis ei ole võimalik eristada, mis ulatuses on tegu regT tööampsu tasuga. NA võidakse märkida ka siis, kui 1) kui inimene on teinud ühes kuus mitu regT tööampsu ja nende eest saadud töötasu märgitakse koos ühe tööampsu all; 2) piirangute sisse mahtumiseks vormistatakse regT tööamps nii, et näidata, nagu see oleks tehtud eri kuudel; 3) tööandja ei ole MTA andmetel töötasu deklareerinud; 4) töötasu deklareerib teine asutus (nt tööandja on lasteaed, aga töötasu deklareerib linna- või vallavalitsus).

Järgneva analüüsi tegemisel on nii töötukassa kui ka MTA registriandmete alusel ilma tasuta regT tööampsude määratlemisel lähtutud järgmisest parimast võimalikust lähendist.

- Töötu on teinud vaadeldud ajavahemikul (01.09.2020–31.12.2023) tööampsu ja tal ei ole töötukassa registri andmetel kogu selle aja jooksul märgitud tööampsu juurde ühtegi nullist suuremat töötasu.
- Välja on jäetud omakorda need, kes tegid tööampsu registreeritud töötuse viimasel kuul ning läksid TÖR-i andmete alusel sama tööandja juurde samal kuul tööle ja said selle eest MTA andmetel tasu. Sellisel juhul oli eeldatavasti tegu olukorraga, kus hilisemat töötasu ei olnud võimalik regT tööampsu tasust eristada.

Sellist määratlust aluseks võttes oli septembrist 2020 detsembrini 2023 regT tööampse kokku 139 652 (nii töötasu saanud kui ka mittesaanud juhud) ning neist 4730 korral (3%) töötati ilma tasuta (tabel 12). Aastati on ilma tasuta regT tööampsude osakaal ligikaudu sama. 2020. aasta regT tööampsude arv on väiksem, sest sisaldab ainult väärtusi alates septembrist. Ilma tasuta regT tööampse teinud unikaalsete isikute arv aastail 2020–2023 on kokku 2706.

Tabel 12. Ajutiseks töötamiseks sõlmitud ilma tasuta regT tööampsude arv ja osakaal ning unikaalsete isikute arv võrdlusena kõigi regT tööampsude seas, 2020–2023

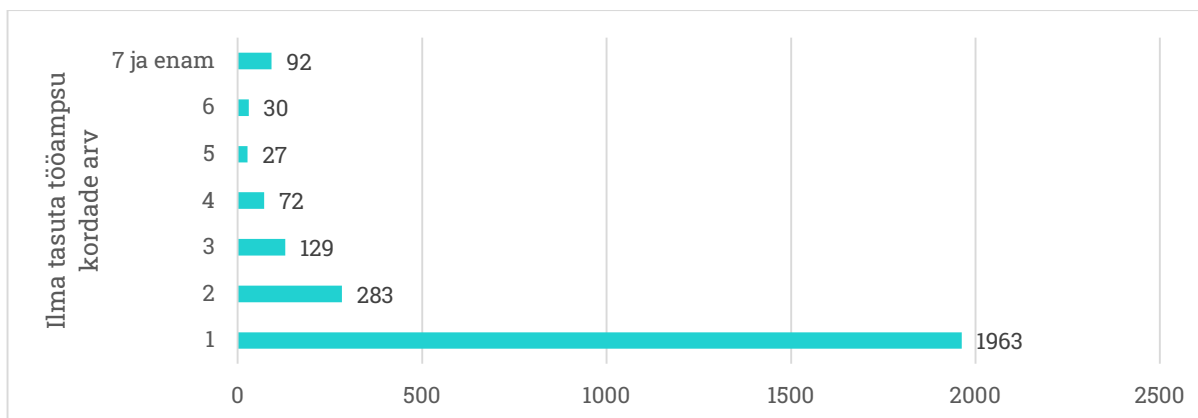
Aasta	RegT tööampse	Ilma tasuta tööampse	Ilma tasuta regT tööampsude osakaal kõigi regT tööampsude seas, %	Ilma tasuta regT tööampse teinud unikaalseid isikuid
2020	9 629	376	4	244
2021	39 064	1 186	3	754
2022	39 955	1 471	4	819
2023	51 004	1 697	3	889
Kokku	139 652	4 730	3	2 706 ³²

Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

Märkus. Arvestatud on kõiki tööampsude juhte eraldi. Aastased lõiked on arvestatud tööampsu alguskuupäeva järgi.

Suur osa ilma tasuta regT tööampsude tegijatest on teinud ilma tasuta tööampse ainult ühe korra (1963 inimest, 73%), kuid 283 inimest on teinud neid kahel ja 129 inimest kolmel korral (joonis 28). Vähemalt neljal korral on ilma tasuta regT tööampse teinud 221 inimest. Ilma tasuta regT tööampse mitmel korral teinud töötud teevad neid pigem samas valdkonnas, ainult 41 ilma tasuta regT tööampsu tegijat on teinud neid erinevas valdkonnas.^{33, 34}

Joonis 28. Ilma tasuta regT tööampsu kordade arv ilma tasuta regT tööampsude tegijate seas, september 2020 – detsember 2023



³² Mõni töötu võis ilma tasuta tööampsu teha mitmel aastal ja kajastuda seetõttu mitmel korral. Kui vaadata ajavahemikku tervikuna, siis on unikaalsete isikute arv 2706.

³³ Siinses andmeanalüüsis on arvestatud eraldi kõiki valdkondi sellises detailsuses, mis olid töötukassalt päritud algandmetes olemas, st valdkondi ei ole ühendatud suuremateks sektoriteks ega põhivaldkondadeks.

³⁴ Arvestades vähemalt 2 korral ilma tasuta regT tööampsu tegijate arvu ja seda, kui vähesed tegid ilma tasuta regT tööampse mitmes valdkonnas, ei ole statistilise konfidentsiaalsuse ja usaldusväärsuse tagamise põhimõtetest lähtuvalt edasises analüüsis võimalik täpsemalt analüüsida juhte, kus esmakordsele ilma tasuta ajutisele töötamisele järgneb ilma tasuta ajutine töötamine teistes valdkondades.

Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

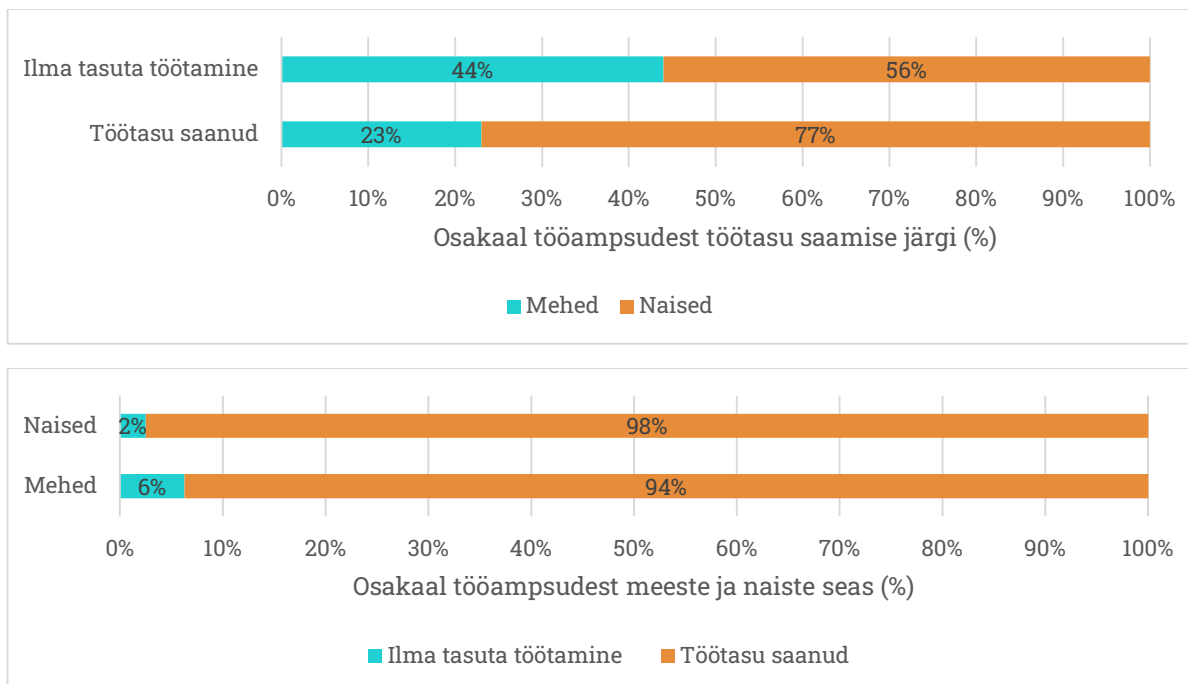
Töötuna arveloleku ajal ajutise töötamise eest töötasu saamist või mittesaamist käsitleti ka regT tööampsu tegijatega tehtud intervjuudes. Peaaegu kõik intervjueeritud regT tööampsu tegijad ütlesid, et said tööampsude eest tasu nii, nagu kokku lepitud.

Intervjueeritavate hulgas oli 3 inimest, kes ei olnud töötukassast intervjuudeks päritud andmete alusel saanud regT tööampsu eest tasu. Neist üks inimene ei olnud kahel korral regT tööampsu eest tasu saanud. Intervjueeritav oli regT tööampsuna kokku lepitud töö ette nähtud ajal ja kohas ära teinud ning töötamine oli registreeritud, kuid töötasu talle selle eest ei laekunud. Tööandjaga ei õnnestunud tal pärast regT tööampsu enam ühendust saada. Intervjueeritav olid leidnud regT tööampsu veebist, kuulutust levitas eraisik. Töötasu kättesaamisel ei saanud vastajat aidata ka töötukassa nõustaja. Samal töötul oli teinegi tasuta regT tööampsu kogemus, ent kuna pakutav töö osutus füüsiliselt liiga raskeks, siis seda tööd ta teha ei saanud ja töötasu seetõttu talle ei makstud.

Järgnevalt on esile (joonis 29) toodud ilma tasuta regT tööampsude jagunemine sotsiaaldemograafilises lõikes võrreldes ka nende regT tööampsudega, mille eest on tasu saadud. Eristus on tööampsupõhine, st iga tööamps on arvestatud eraldi juhuna.

Arvuliselt on naised teinud veidi rohkem ilma tasuta regT tööampse kui mehed (2648 vs. 2082). Ilma tasuta tööampsudest on 56% teinud naised. Samas on regT tööampsud üleüldiselt naiste seas rohkem levinud (töötasu saanutest 77% on naised). Kui vaadata naiste ja meeste seas regT tööampsude jaotumist eraldi, siis on naised ilma tasuta töötanud 2% ja mehed 6% juhtudel.

Joonis 29. RegT tööampsude jagunemine töötasu saamise ja soo alusel, september 2020 – detsember 2023

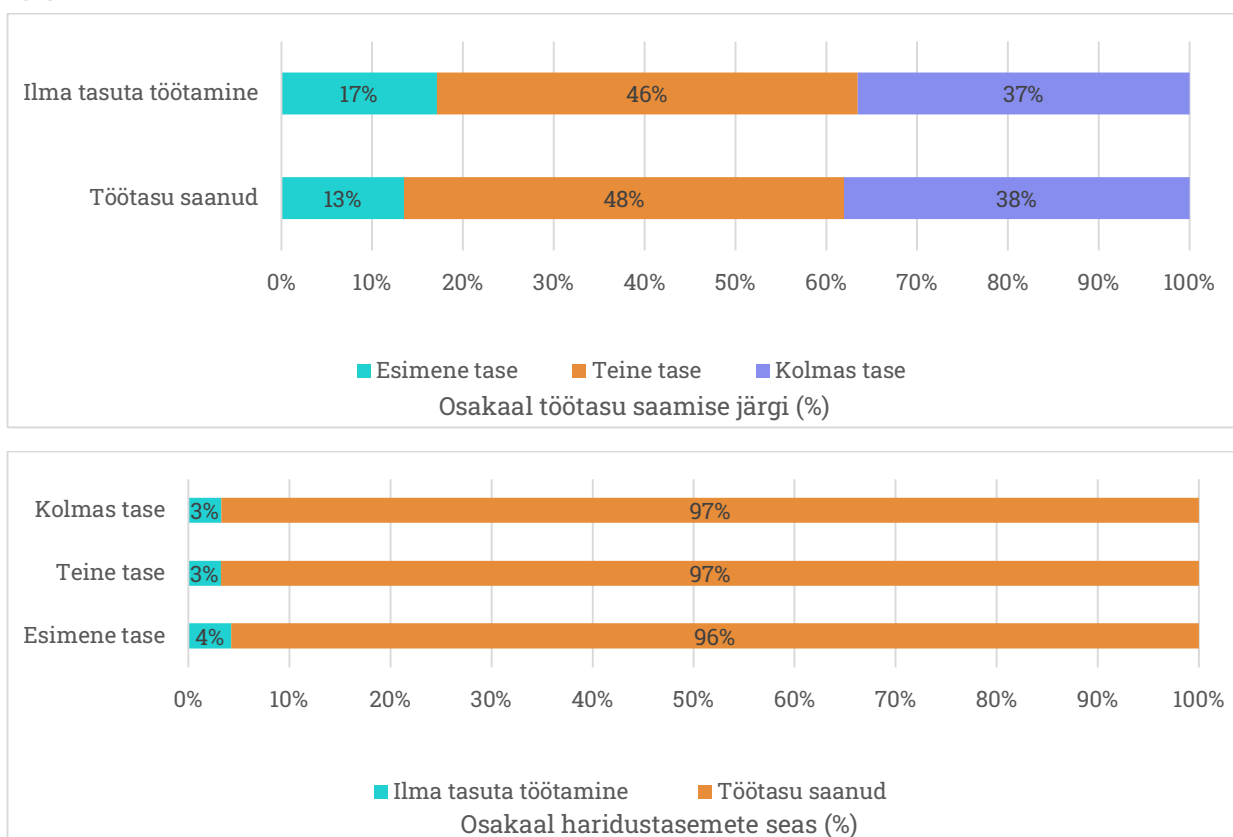


Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

Märkus. $n = 4730$ ilma tasuta tööampsude korral; $n = 134\,922$ tasu saamise korral.

Haridustaseme alusel on arvuliselt rohkem regT tööampse teinud need töötud, kellel on teise taseme haridus (2163 tööampsu) võrreldes esimese (798) ja kolmanda taseme (1704) haridusega töötutega³⁵. Ilma tasuta regT tööampse teinud töötutest on 46% teise taseme haridusega, 37% kolmanda taseme haridusega ja 17% esimese taseme haridusega (joonis 30). Töötasu saanute seas on mõnevõrra rohkem teise taseme haridusega inimesi võrreldes ilma tasuta tööampse teinutega (48% vs. 46%). Kui vaadata haridustaseme alusel jaotumist, siis ei ole väga suuri erinevusi: iga haridustaseme rühmas on ilma tasuta regT tööampsude osakaal u 3–4%.

Joonis 30. RegT tööampsude jagunemine töötasu saamise ja haridustaseme alusel, september 2020 – detsember 2023



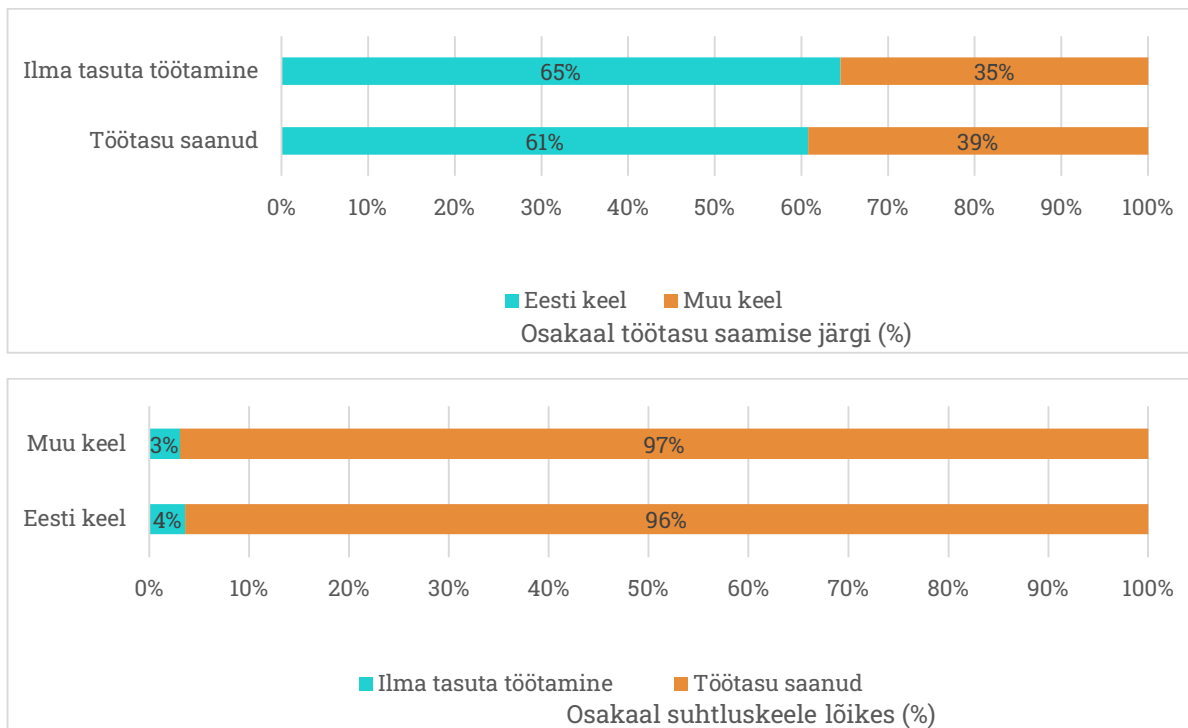
Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

Märkus. $n = 4665$ ilma tasuta tööampsu korral; $n = 133\,822$ tasu saamise korral (osa töötute haridustaseme info on puudu).

³⁵ Esimene tase: puudub algharidus, algharidus, kutseharidus põhihariduseta, põhiharidus, põhiharidus kutseharidusega, kutseharidus ilma keskhariduseta. Teine tase: kutsekeskharidus põhikooli baasil, üldkeskharidus, kutseharidus keskharidusega, kutsekeskharidus või kutseõpe keskhariduse baasil. Kolmas tase: keskeriharidus, kutsekõrgharidus (rakenduskõrgharidus), bakalaureuseõpe, magistriõpe, doktoriõpe.

Suhtluskeele alusel on ilma tasuta regT tööampse rohkem teinud eesti keelt peamise keelena rääkivad töötud võrreldes muud keelt rääkivate inimestega (65% vs. 35%) (joonis 31).³⁶ Samuti on põhjuseks see, et üleüldiselt on regT tööampsude tegijad suuremas osas eesti keelt rääkivad töötud. Kui vaadata jaotust suhtluskeele põhjal eraldi, siis suuri erinevusi ei paista: nii eesti keelt peamise keelena rääkivate töötute kui ka muud keelt rääkivate inimeste seas on regT tööampsu eest saadud töötasu 96–97% juhtudel.

Joonis 31. RegT tööampsude jagunemine töötasu saamise ja suhtluskeele alusel, september 2020 – detsember 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

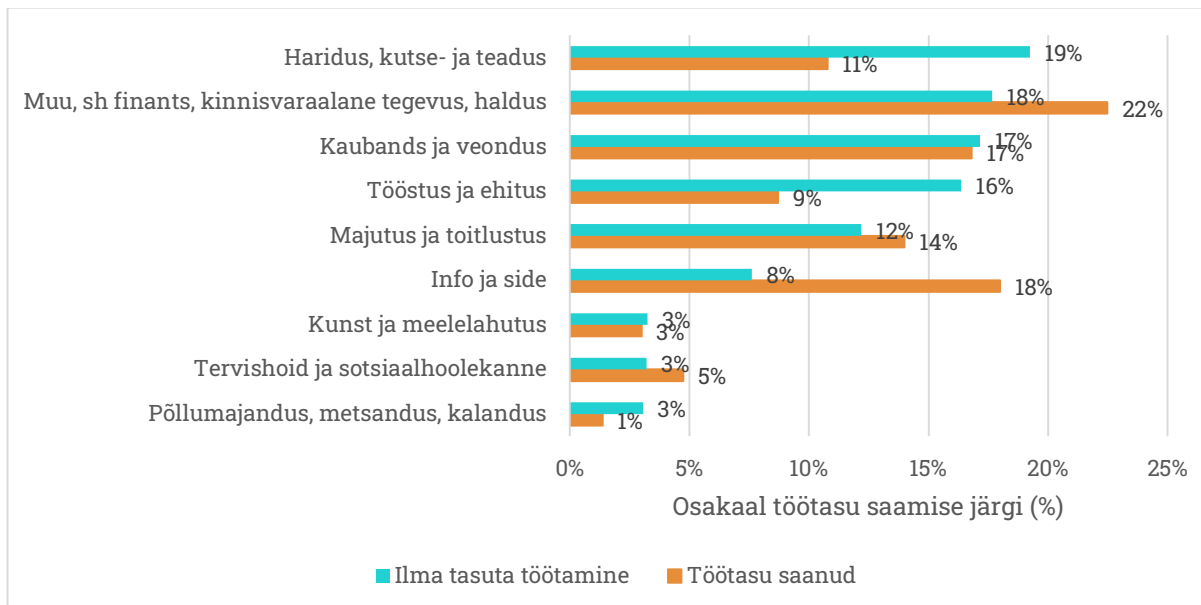
Märkus. $n = 4730$ ilma tasuta tööampsu korral; $n = 134\,922$ tasu saamise korral.

Ilma tasuta regT tööampse on teinud kõige rohkem hariduse, kutse ja teaduse (883 tööampsu; 19% kõigist ilma tasuta regT tööampsudest) ning kaubanduse valdkonnas (787; 17% kõigist ilma tasuta tööampsudest), aga ka muu valdkonna alla koondatud tegevustes (810; 18% kõigist ilma tasuta tööampsudest) (joonis 32).

Kuna tasuta regT tööampse on teinud enim hariduse valdkonnas, siis võib olla tegu juhtudega, kus tasu maksjat ei olnud võimalik asutusega kokku viia. Üks regT tööampsu tasu puudumise põhjus töötukassa süsteemis oli see, et tööampsu töötasu deklareerib teine asutus (nt mitte lasteaed, vaid kohalik omavalitsus). Vähe on ilma tasuta regT tööampse teinud energia (alla 1% ilma tasuta tööampsudest), põllumajanduse (2%), tervishoiu (3%) ja kunsti (3%) valdkonnas.

³⁶ Inimesel võib olla mitu suhtluskeelt, kuid kui neist üks on eesti keel, siis on arvestatud see peamiseks.

Joonis 32. Reg T tööampsude jagunemine töötasu saamise ja ameti valdkonna alusel, september 2020 – detsember 2023

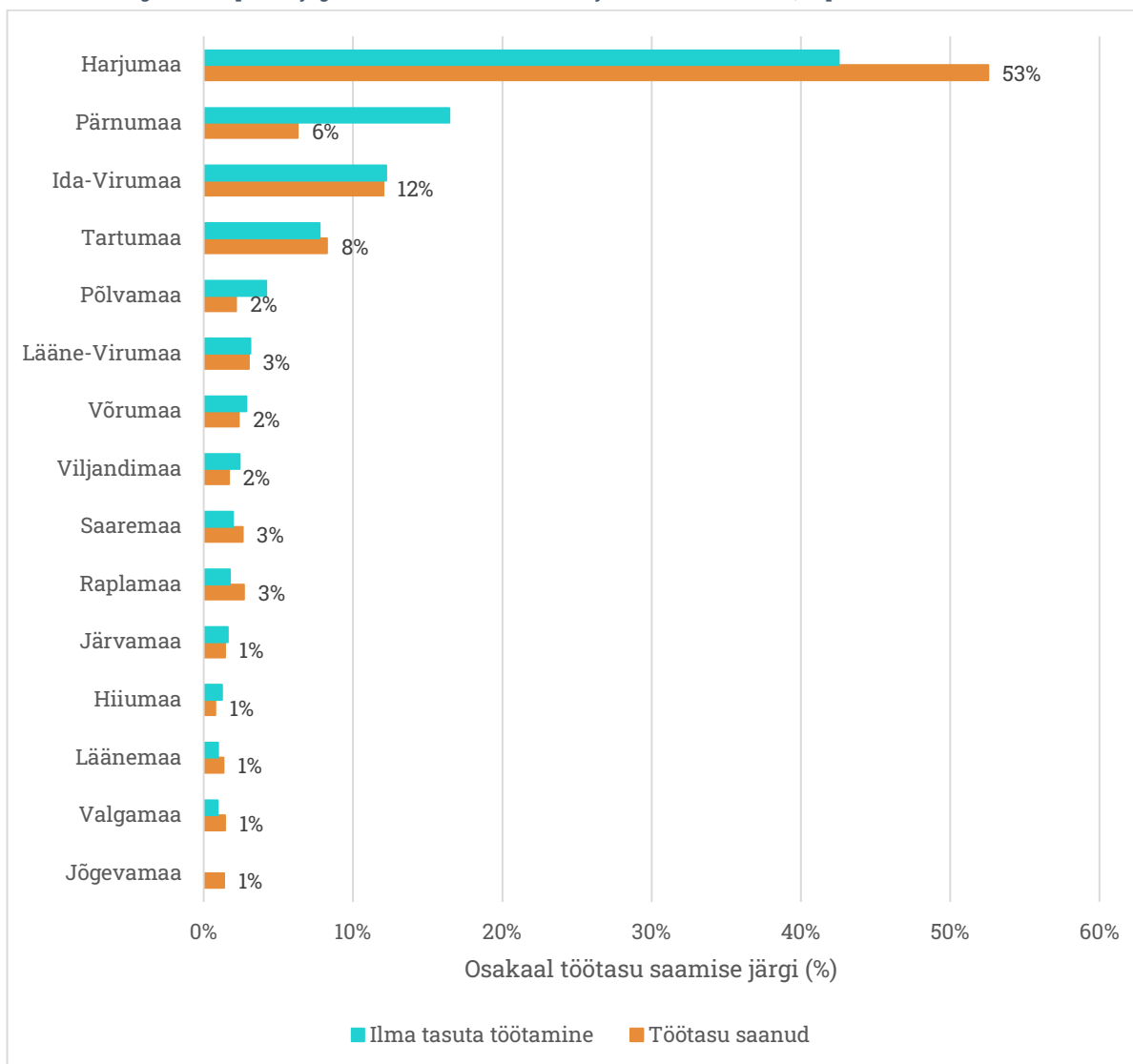


Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

Märkus. Osakaal on leitud töötasu saamise järgi, st ilma tasuta töötamine annab ameti valdkondade kohta kokku 100%. Energia valdkonnas on nii töötasu saanud kui ka mittesaanud alla 1%. $n = 4588$ ilma tasuta tööampsude korral; $n = 132\,018$ tasu saamise korral.

Maakonniti on nii üleüldiselt kõige rohkem, aga ka kõige rohkem ilma tasuta regT tööampse tehtud Harjumaal: 43% kõigist ilma tasuta regT tööampsudest ja 53% kõigist töötasuga tööampsudest (joonis 33). Kui aga vaadata osakaale maakondade sees, siis on teistest maakondadest veidi rohkem tehtud ilma tasuta regT tööampse Pärnumaal (joonis 34), kus 8% tehtud regT tööampsudest on ilma tasuta ja 92% puhul on saadud tasu.

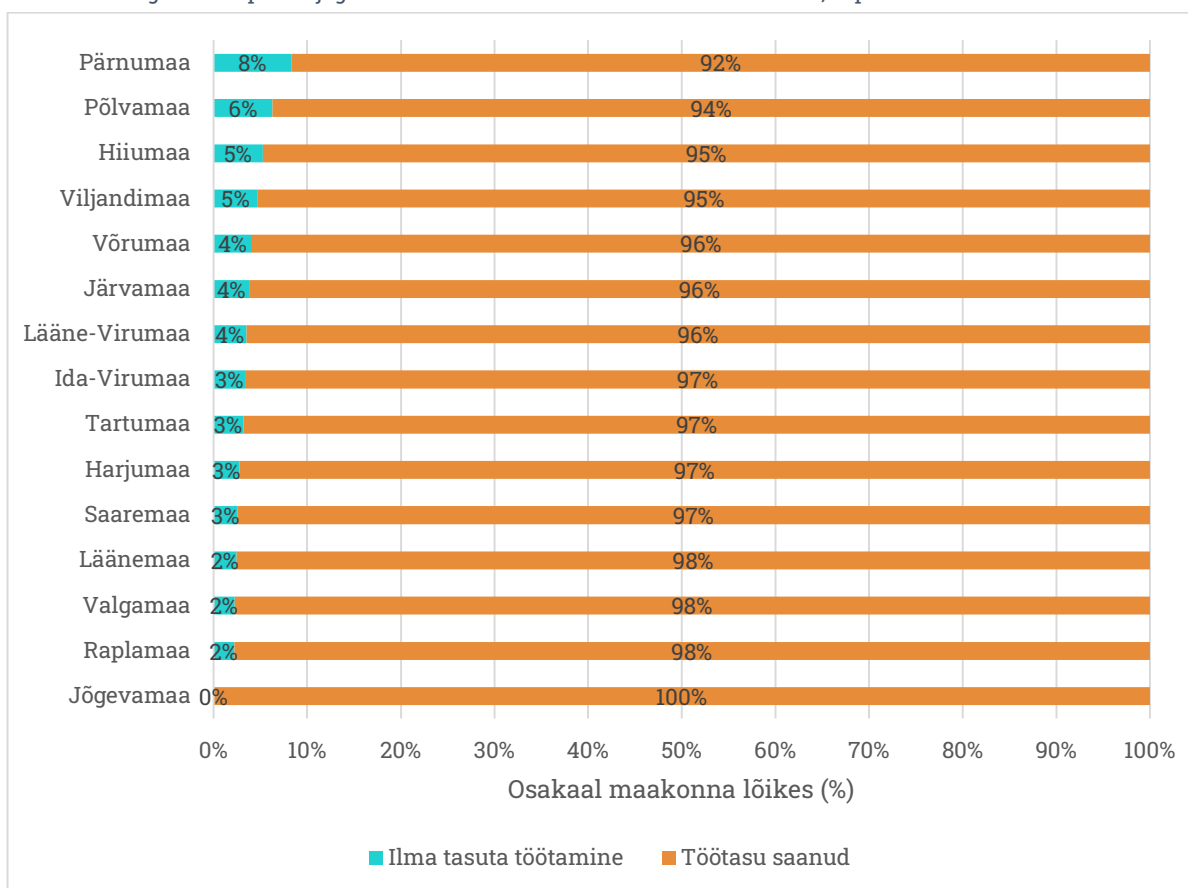
Joonis 33. RegT tööampsude jagunemine töötasu saamise ja maakonna alusel, september 2020 – detsember 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

Märkus. Osakaal on leitud töötasu saamise järgi, st nt ilma tasuta töötamine annab maakondade kohta kokku 100%.
 n = 4711 ilma tasuta tööampsude korral; n = 134 919 tasu saamise korral.

Joonis 34. RegT tööampsude jagunemine maakonnas töötasu saamise alusel, september 2020 – detsember 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

Märkus. $n = 4711$ ilma tasuta tööampsude korral; $n = 134\,919$ tasu saamise korral.

Kokkuvõttes on praegu töötukassa registris keeruline eristada ilma tasuta regT tööampse kõigist regT tööampsudest ja seetõttu ei saa teha põhjuslikke järeldusi. Siiski saab öelda, et selles uuringus rakendatud määratluse järgi on ilma tasuta regT tööampsude arv püsinud üle aastate ligikaudu samal tasemel (3–4% regT tööampsudest).

Suur osa töötutest, kes on teinud ilma tasuta regT tööampse, teeb neid üksikutel kordadel, lühikest aega ja pigem samas valdkonnas. Ilma tasuta regT tööampse on rohkem teinud Harjumaal elavad, eesti keelt rääkivad ja teise taseme haridusega töötud. Samas on nendes kategooriates ka üldiselt rohkem regT tööampsude tegijaid (sh neid, kes on töötasu saanud).

Ilma tasuta regT tööampsude põhjus võib olla see, et vaadeldud kuul sai töötasu suurim lubatud töötasu või suurim lubatud päevade arv täis ja seetõttu tehakse kokkuleppel tööandjaga väljamakse muul ajal või ei ole tööd pakkunud asutust ja töötasu maksjat võimalik kokku viia.

7. Ajutise töötamise mõju ja tulemuslikkus

Selle peatüki eesmärk on analüüsida, milline on ajutise töötamise mõju töötute tööturukäitumisele ja majanduslikule toimetulekule, sest need oli peamised aspektid, mis olid vaadeldava seaduse kehtestamisel fookuses (vt ka alaptk 3.1).

7.1. Tööampsude mõju tööturukäitumisele

RegT tööampsude mõju registreeritud töötute tööturukäitumisele hinnatakse nii selle järgi, mil määral on regT tööampsud mõjutanud nende liikumist hõivesse ja selles püsimist, kui ka selle järgi, milline on olnud mõju töötuse kestusele. Selles alapeatükis peetakse tööampsuna silmas alati ainult regT tööampse.

7.1.1. Tööampsude mõju töötusest hõivesse liikumisele ja hõives püsimisele

Töötukassa ja CITIS-e uuringus (2023) leiti, et perioodil 01.09.2020–31.08.2022 töötuna arvel olnud ja regT tööampse teinud isikud liikusid töötuna arveloleku lõpu järel võrdlusrühma töötutest suurema tõenäosusega hõivesse tagasi (85% vs. 72%), samuti märgati regT tööampsude soodsat mõju hõives püsimisele. Selle alapeatüki eesmärk on uurida regT tööampsude mõju lähemalt soo, vanuse, elukoha, hariduse, peamise suhtluskeelee ja tervises seisundi alusel. Täpsemalt vastatakse küsimustele, kuidas on regT tööampsude tegemine seotud erinevate sotsiaalsete rühmade tagasilikumisega tööle ning kuidas erineb regT tööampse teinud töötute hõives püsimine võrdlusrühma omast erinevate sotsiaalsete rühmade puhul.

RegT tööampse teinud töötute võrdlemisel teiste registreeritud töötutega (võrdlusrühm) vaadeldi iga unikaalse isiku puhul üksnes tema varaseimat töötuna arvelolekut. Et oleks võimalik võrrelda inimeste hõives püsimist 12 kuu ulatuses, jäeti välja kõik need töötud, kelle esimene arvelolek polnud 22.07.2023 seisuga lõppenud. Töötu arvati regT tööampsajate rühma, kui ta oli oma esimese töötuna arveloleku ajal teinud vähemalt ühe regT tööampsu. Kokku vaadeldi 179 378 inimest, kellest 16 926 oli regT tööampsu rühmas ja 162 452 võrdlusrühmas.

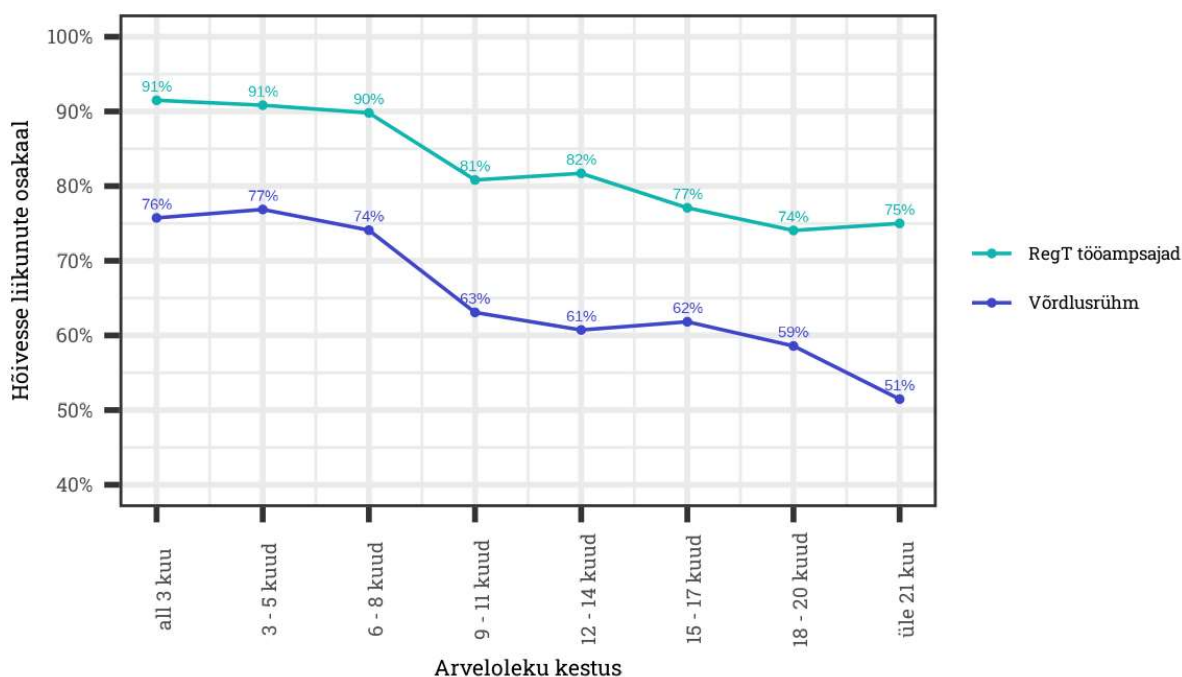
Hõivesse tagasilikumiseks loeme seda, kui inimese töötuna arveloleku lõpetamise põhjus oli tööle rakendumine³⁷. Töötukassa ja CITIS-e uuringus (2023) ilmnes ühelt poolt, et regT tööampsajad püsisid töötuna arvel võrdlusrühmast kauem, teiselt poolt liikus suurem osa

³⁷ Töötuna arveloleku lõpetamiseks võib olla ka teisi põhjuseid, sh pensioniikka jõudmine, statsionaarsesse õppesse asumine, isiku sooviavaldus või töötü kohustuste rikkumine.

regT tööampsajatest arveloleku lõppedes tööle. Kui osalus- ja võrdlusvaatlusi võrreldi alates regT tööampsu tegemise ajast, tuli esile ka regT tööampsu tegemise tugev positiivne mõju hõivele. 2023. aasta uuringu tulemusi saab tõlgendada järgmiselt: regT tööampse teevad töötud, kes püsivad kauem töötuna arvel, ent regT tööampsu tegemine kiirendab nende töötuna arveloleku lõppu ja suurendab hõivesse naasmise tõenäosust.

Eelkirjeldatud tendentsi arvestades võtsime regT tööampsajate ja võrdlusrühma võrdlemisel arvesse töötuna arveloleku kestust. Nagu ilmneb jooniselt 35, liikus suurem osa regT tööampsajatest arveloleku lõppedes hõivesse tagasi sõltumata arveloleku pikkusest. Seejuures oli regT tööampsude tegemise positiivne mõju hõivesse liikumisele kõige suurem pikaajaliste töötute puhul. Üle 21 kuu arvel olnud töötute puhul oli regT tööampsajate seas hõivesse liikunute osakaal lausa 24 protsendipunkti suurem kui võrdlusrühmas, lühemate arvelolekute puhul jäi osakaalude vahe 14 ja 21 protsendipunkti piiresse.

Joonis 35. Hõivesse liikunute osakaal regT tööampsajate ja võrdlusrühma töötute seas sõltuvalt töötuna arveloleku kestusest, 01.09.2020 – 22.07.2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu põhjal.

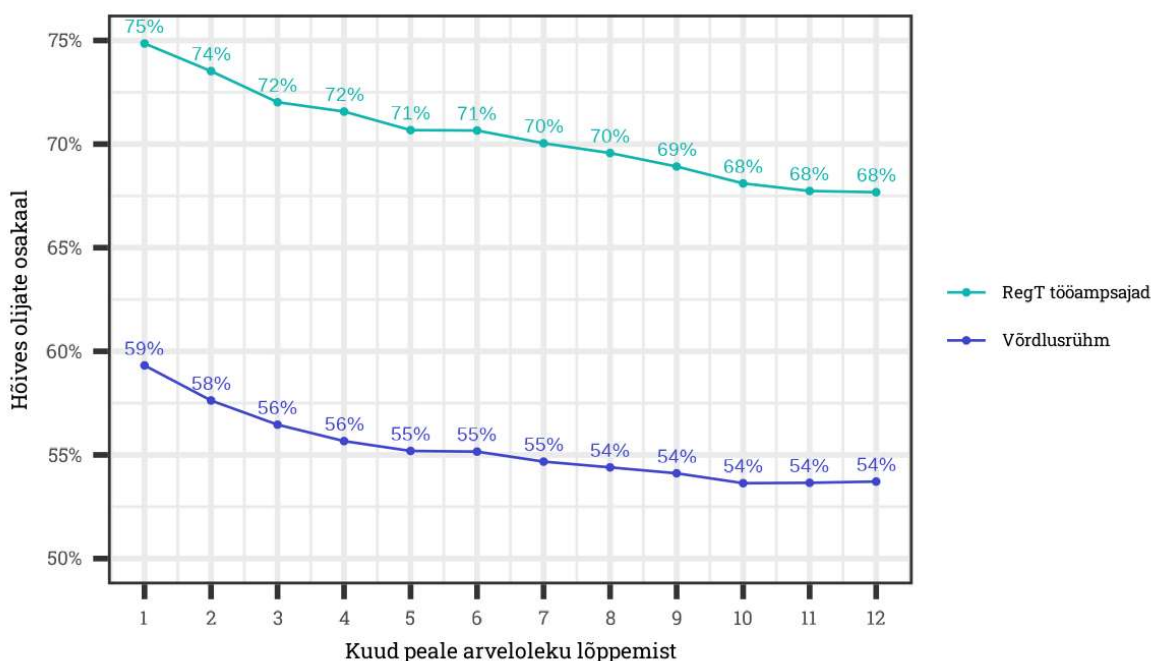
Märkus. 100% – kõik selle rühma töötud, kelle arveloleku kestus jäi horisontaalteljel märgitud vahemikku. Arveloleku kestus on ümardatud allapoole lähima täisarvuni, nt 175 päeva töötuna arvel olnud isik arvestatakse nende sekka, kelle arvelolek kestis 5 kuud; $n = 179\,378$.

Hõives püsimise või olemise all peetakse silmas kehtiva kande olemasolu TÖR-is sõltumata töösuhte liigist või kestusest. Näiteks kui inimese töötuna arvelolek lõppes 15.12.2022 ja tal oli

14.01.2023 seisuga kehtiv kanne TÖR-is, siis võib öelda, et ta oli hõives üks kuu (30 päeva) pärast arveloleku lõppu.

Nagu ilmneb jooniselt 36, vähenes ajapikku hõives olijate osakaal nii tööampse teinute kui ka võrdlusrühma kuulujate seas. Sellegipoolest ilmnes regT tööampsude positiivne mõju hõives püsimisele. Arveloleku lõpule järgnenud 12 kuu jooksul oli hõives olijate osakaal regT tööampse teinute seas 14–16 protsendipunkti suurem kui võrdlusrühmas.

Joonis 36. Hõives olijate osakaal regT tööampsajate ja võrdlusrühmas 1–12 kuud pärast arveloleku lõppu, 01.09.2020 – 16.07.2024



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus. 100% – kõik selle rühma töötud, kelle arvelolek oli läbi 22.07.2023 seisuga; n = 179 378.

Tulemuste tõlgendamise ohukohad

Nagu eelnevalt märgitud, uuritakse siinses alapeatükis regT tööampsude mõju töötute hõivesse liikumisele ja hõives püsimisele soo, vanuse, elukoha, hariduse, peamise suhtluskeeke ja tervises seisundi alusel. Seejuures on oluline rõhutada, et sõnu *mõju* ja *mõjuhindang* kasutatakse kogu alapeatüki ulatuses, pidades silmas osakaalude vahet:

$$\text{mõjuhindang (protsendipunktides)} = \text{osakaal regT tööampsajate seas (\%)} - \text{osakaal võrdlusrühma seas (\%)}$$

Mõjust või mõjuhindangust rääkides ei soovi autorid jätta muljet, nagu oleks analüüsi käigus tõendatud põhjuslik seos regT tööampsude tegemise ja hõivesse liikumise või hõives püsimise vahel. Siinses kontekstis tuleks terminit tõlgendada sarnaselt teaduskirjanduses

levinud mõju suuruse (ingl *effect size*) mõistega, mille eesmärk on pelgalt kvantifitseerida teatud mõõdetavaid erinevusi rühmade vahel.

Näiteks, kui uuringus väidetakse, et regT tööampsude tegemine „*avaldas positiivset mõju*“ teatud grupi hõivesse liikumisele, tähendab see üksnes tõsiasja, et vastavasse gruppi kuuluvad regT tööampsajad jõudsid arveloleku lõppedes teistest grupiliikmetest suuremal määral hõivesse tagasi. Viimane väide *ei tähenda*, et hõivesse liikunute osakaal regT tööampsajate seas oli kõrgem *just regT tööampsude tegemise tõttu*.

RegT tööampsajate ja võrdlusrühma töötute profiilides leidub olulisi erinevusi: tabelist 13 ilmneb, et regT tööampsajate seas on märgatavalt rohkem naisi, Põhja-Eesti elanikke ning eestikeelseid inimesi; 1. haridustasemega ning tervislike takistustega töötuid aga vähem kui võrdlusrühmas. Täheldatud vahe hõivesse liikunute osakaalus võib olla vähemalt osaliselt seletatav nende taustaomadustega, kuivõrd võrdluste tegemisel arvestati vaadeldud tunnuseid ühekaupa, kontrollimata teiste tunnuste järgi. Teisisõnu, ei saa välistada tõlgendust, et regT tööampse teevad just need töötud, kes jõuavad mingite kõrvaliste tegurite najal nagunii arveloleku lõppedes kiiremini hõivesse tagasi, sõltumata sellest, kas nad teevad regT tööampse või mitte. Lisaks vaadeldud tunnustele võib mõju avaldada ka see, milliseid tööturuteenuseid on töötu saanud.

Tabel 13. RegT tööampsajate ja võrdlusrühma töötute profiilid, 01.09.2020 – 22.07.2023

	RegT tööampsajad		Võrdlusgrupp	
SUGU	n	%	n	%
Mehed	5323	31.4%	79526	49.0%
Naised	11603	68.6%	82926	51.0%
ELUKOHT				
Kesk-Eesti	1282	7.6%	14311	8.8%
Kirde-Eesti	1779	10.5%	21829	13.4%
Lääne-Eesti	2012	11.9%	17141	10.6%
Lõuna-Eesti	3334	19.7%	34884	21.5%
Põhja-Eesti	8518	50.3%	74237	45.7%
Teadmata	1	0.0%	50	0.0%
HARIDUSTASE				
1. tase	2643	15.6%	33507	20.6%
2. tase	8329	49.2%	75096	46.2%
3. tase	5740	33.9%	50059	30.8%
Määramata	214	1.3%	3790	2.3%
VANUSERÜHM				
Noored (kuni 26 a k.a)	3550	21.0%	33402	20.6%
27 - 59 a	12017	71.0%	113562	69.9%
Vanemaealised (60+ a)	1359	8.0%	15488	9.5%
PEAMINE SUHTLUSKEEL				
Eesti keel	10665	63.0%	90465	55.7%
Muu keel	6261	37.0%	71987	44.3%

TERVISLIK SEISUND					
Tervisest takistused tulenevad		2395	14.1%	30095	18.5%
Tervisest takistused puuduvad		14531	85.9%	132357	81.5%
KOKKU		16926	100.0%	162452	100.0%

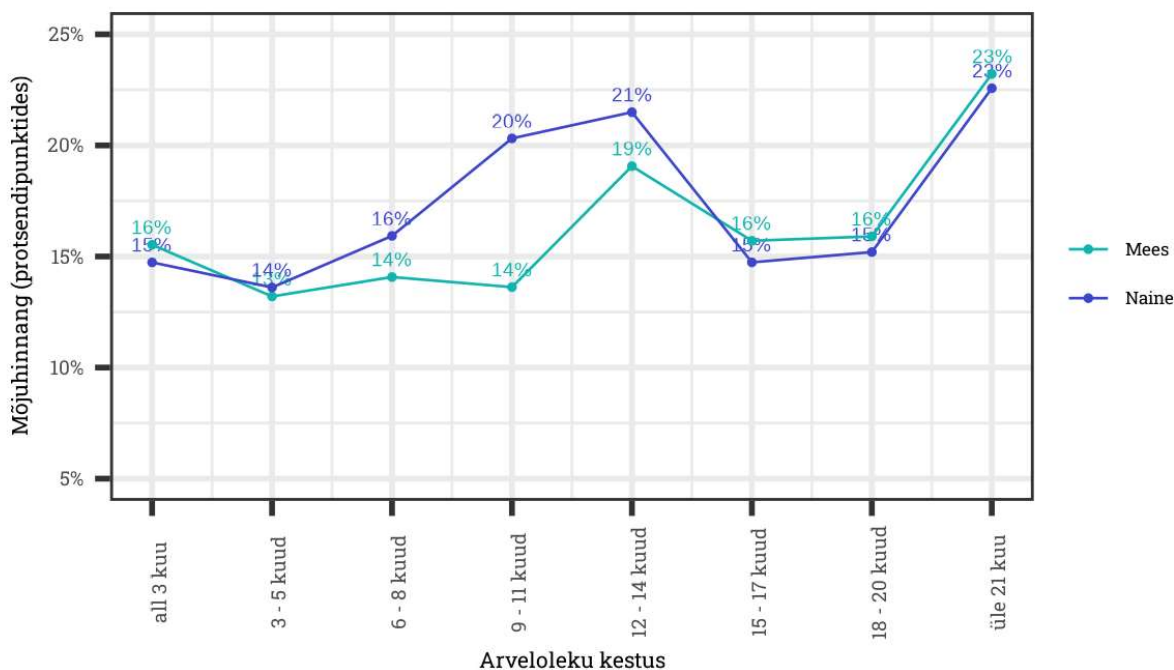
Allikas: Autorite arvutused Töötukassa andmekogu andmete põhjal

RegT tööampsude mõju töötusest hõivesse liikumisele ja hõives püsimisele soo alusel

Analüüsist ilmnes, et regT tööampsajad liiguvad töötuna arveloleku lõppedes suurema tõenäosusega hõivesse soost sõltumata. RegT tööampse teinud meeste seas oli hõivesse liikunute osakaal 14 protsendipunkti suurem kui nende meeste seas, kes ei teinud regT tööampse. RegT tööampse teinud naiste puhul oli hõivesse liikunute osakaal vastavalt 15 protsendipunkti suurem.

Lühidalt öeldes oli regT tööampsude mõju hõivesse liikumisele 14 protsendipunkti meeste ja 15 protsendipunkti naiste seas. Nagu ilmneb jooniselt 37, säilis regT tööampsude positiivne mõju hõivesse liikumisele sõltumata töötuna arveloleku kestusest. Märkimisväärsed erinevused soo alusel ilmnid ainult nende töötute puhul, kes olid olnud töötuna arvel 9–11 kuud: kui meeste seas oli regT tööampsude mõju hõivesse liikumisele 14 protsendipunkti, siis naiste seas ulatus see 20 protsendipunktini.

Joonis 37. RegT tööampsude mõju hõivesse liikumisele soo alusel, 01.09.2020 – 22.07.2023

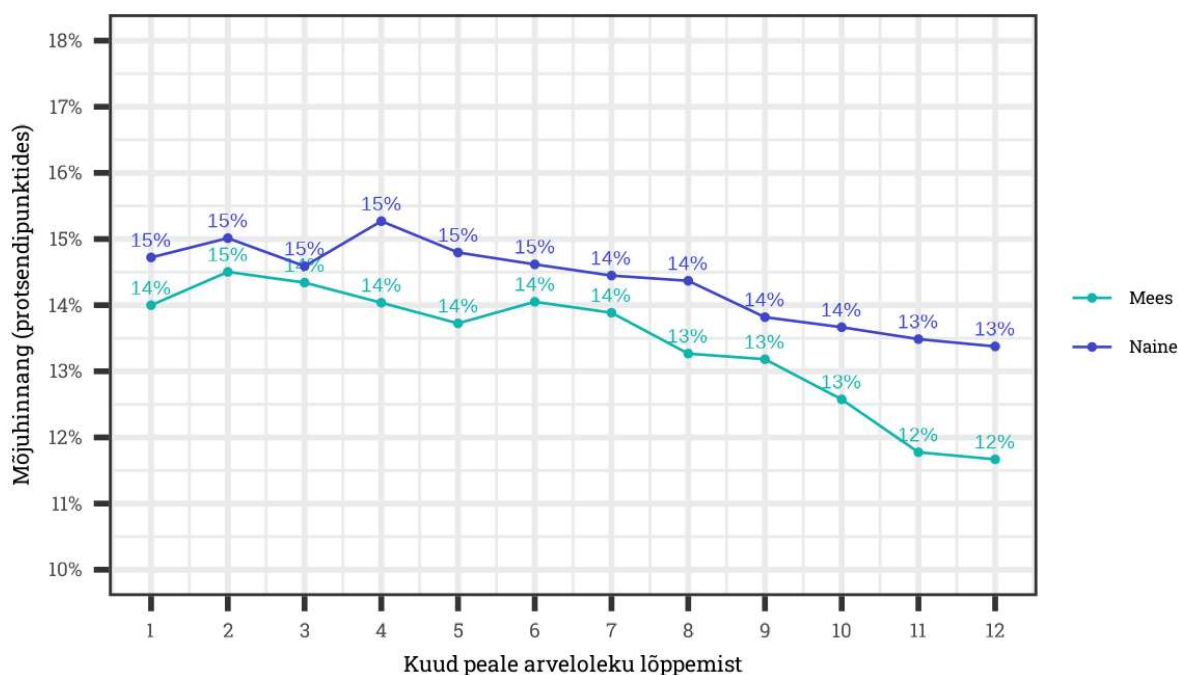


Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus: mõjuhindang (protsendipunktides) = osakaal regT tööampsajate seas (%) – osakaal võrdlusrühma seas (%); $n = 179\,378$.

RegT tööampsajad jäid arveloleku lõppedes ka suurema tõenäosusega hõivesse püsima sõltumata soost. Jooniselt 38 nähtub, et meeste ja naiste vahel ei tulnud esile märkimisväärsed erinevusi regT tööampsu mõju ulatuses.

Joonis 38. RegT tööampsude mõju hõives püsimisele soo alusel, 01.09.2020 – 16.07.2024



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus: mõjuhindang (protsendipunktides) = osakaal regT tööampsajate seas (%) – osakaal võrdlusrühma seas (%); $n = 179\,378$.

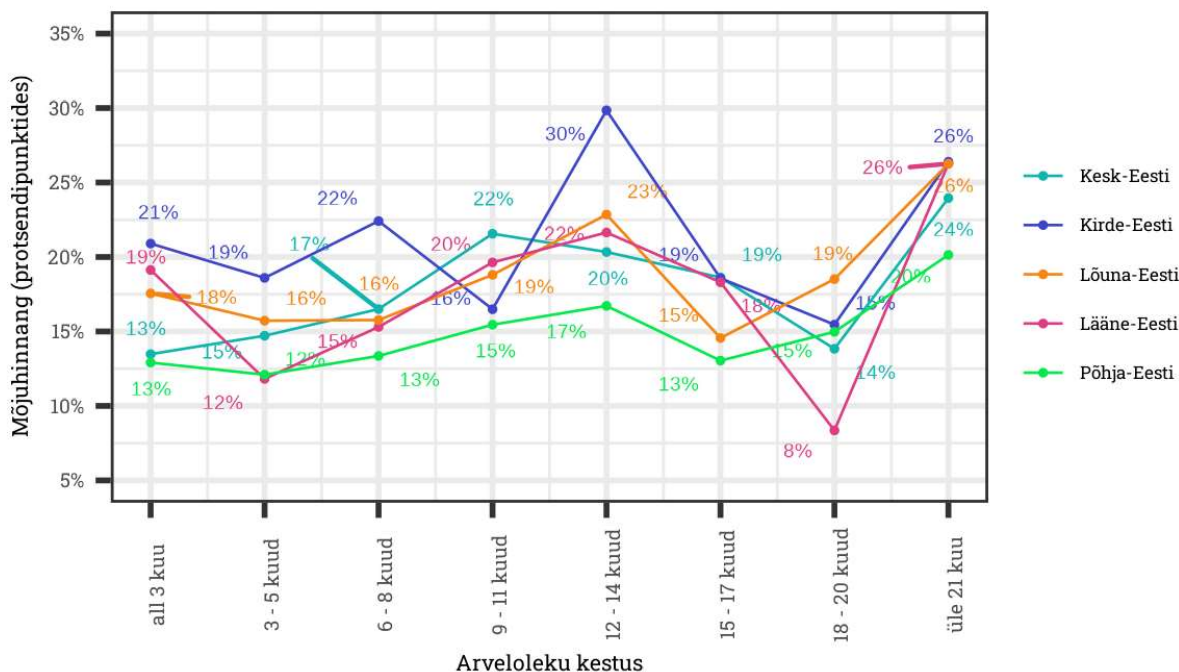
RegT tööampsude mõju töötusest hõivesse liikumisele ja hõives püsimisele elukoha piirkonna alusel

RegT tööampsude piirkondliku mõju analüüsimisel lähtuti NUTS III territoriaalsest liigendusest³⁸. RegT tööampsajad liikusid arveloleku lõppemisel võrdlusrühma töötutest suurema tõenäosusega hõivesse olenemata elukohast. Samas varieerus regT tööampsu tegemise mõjuhindangu ulatus tugevalt ning seda sõltuvalt piirkonnast ja töötuna arveloleku

³⁸ Euroopa piirkondlike üksuste statistiline klassifikaator (NUTS). NUTS-i III tase koondab maakonnad järgmisteks rühmadeks: Põhja-Eesti (Harju maakond), Lääne-Eesti (Hiiumaa, Lääne, Pärnu ja Saare maakond), Kesk-Eesti (Järva, Lääne-Viru ja Rapla maakond), Kirde-Eesti (Ida-Viru maakond), Lõuna-Eesti (Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga, Viljandi ja Võru maakond). <https://klassifikaatorid.stat.ee/item/stat.ee/f7197255-8aaf-401f-8e51-de2e42ac9130/3>.

kestusest. Silma paistis Kirde-Eesti, kus regT tööampsu tegemise mõjuhinna osutus kõrgeimaks nende töötute puhul, kelle arvelolek kestis alla 9 kuu või 12 – 14 kuud. Alla 18 kuu arvel olnud töötute seas oli regT tööampsude tegemise mõju kõige nõrgem Põhja-Eestis. Võrdluse tulemused võtab kokku joonis 39.

Joonis 39. RegT tööampsude mõju hõivesse liikumisele elukoha piirkonna alusel, 01.09.2020 – 22.07.2023

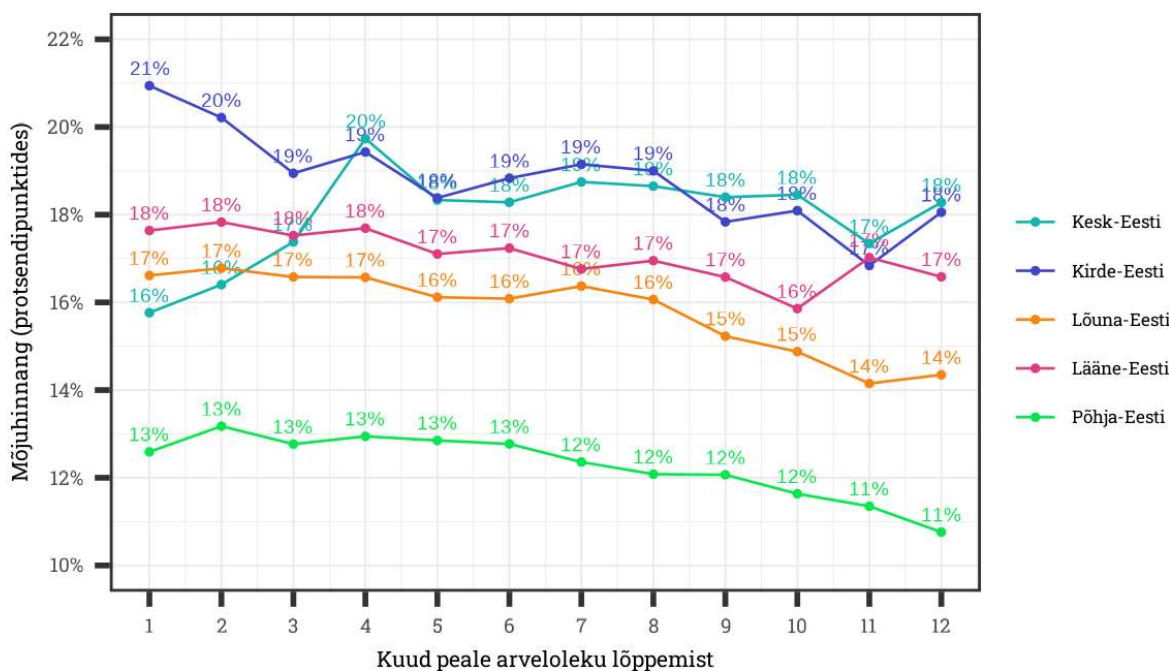


Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus: mõjuhinna (protsendipunktid) = osakaal regT tööampsajate seas (%) – osakaal võrdlusrühma seas (%); n = 179 378.

RegT tööampsajad jäid kõigis Eesti piirkondades ka suurema tõenäosusega hõivesse püsima. Jooniselt 40 ilmneb siiski, et regT tööampsu soodne mõju hõives püsimisele oli Põhja-Eestis kogu vaatlusajal väiksem kui ülejäänud piirkondades. Erinevused Lõuna-, Kirde-, Lääne- ja Kesk-Eesti vahel ei osutunud suureks.

Joonis 40. RegT tööampsude mõju hõives püsimisele elukoha piirkonna alusel, 01.09.2020 – 16.07.2024



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus: mõjuhindang (protsendipunktid) = osakaal regT tööampsajate seas (%) – osakaal võrdlusrühma seas (%); n = 179 378.

Tööampsude mõju töötusest hõivesse liikumisele ja hõives püsimisele kõrgeima omandatud haridustaseme alusel

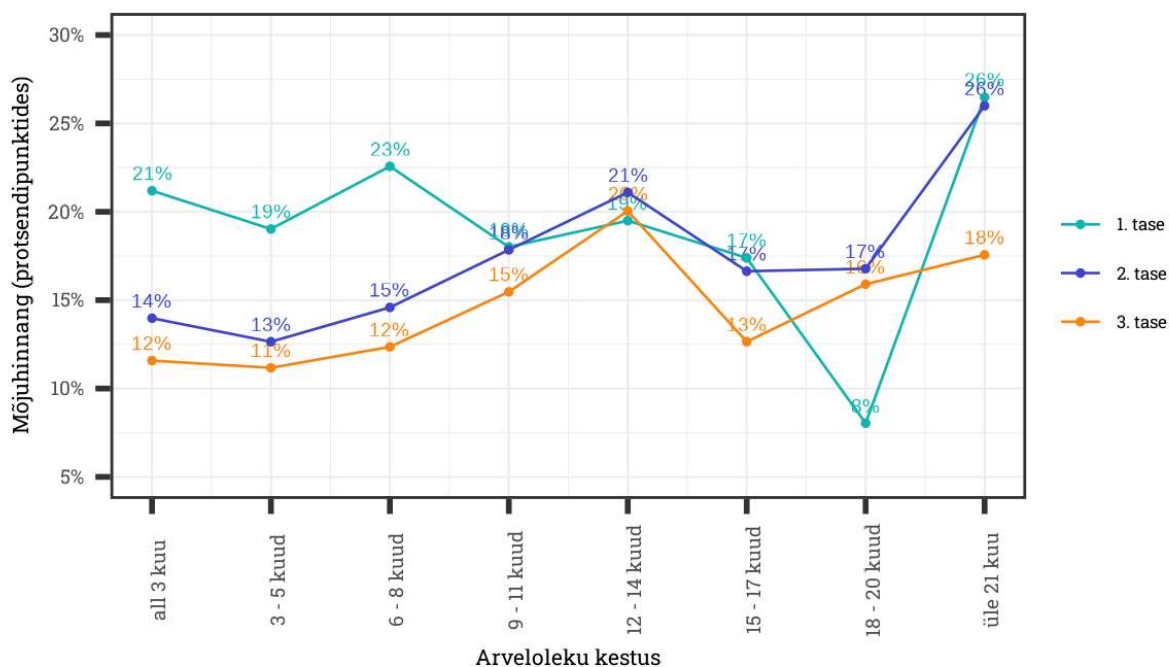
Siinses analüüsis vaadeldi registreeritud töötute kõrgeimat omandatud haridustaset lähtuvalt ESA (*European System of Accounts*) klassifikatsioonist, mida kasutab ka töötukassa:

- 1. tase – algharidus, kutseharidus ilma keskhariiduseta, kutseharidus põhihariduseta, põhiharidus, põhiharidus kutseharidusega;
- 2. tase – kutseharidus keskhariidusega, kutsekeskharidus põhikooli baasil, kutsekeskharidus või kutseõpe keskhariiduse baasil, üldkeskharidus;
- 3. tase – keskeriharidus, rakenduskõrgharidus, bakalaureus, magister, doktor.

Vaadeldavatest töötutest oli 4004 inimesel (2,2%) haridustase määramata.

Võrdlusrühmaga võrreldes liikus suurem osa regT tööampsajatest töötuna arveloleku lõppemisel hõivesse sõltumata haridustasemest ja arveloleku kestusest. Jooniselt 41 ilmneb, et nende töötute puhul, kelle arvelolek kestis alla 9 kuu, oli regT tööampsu mõju hõivesse liikumisele märgatavalt suurem madalaima haridustasemega töötute seas.

Joonis 41. Tööampsude mõju hõivesse liikumisele haridustaseme alusel, 01.09.2020 – 22.07.2023

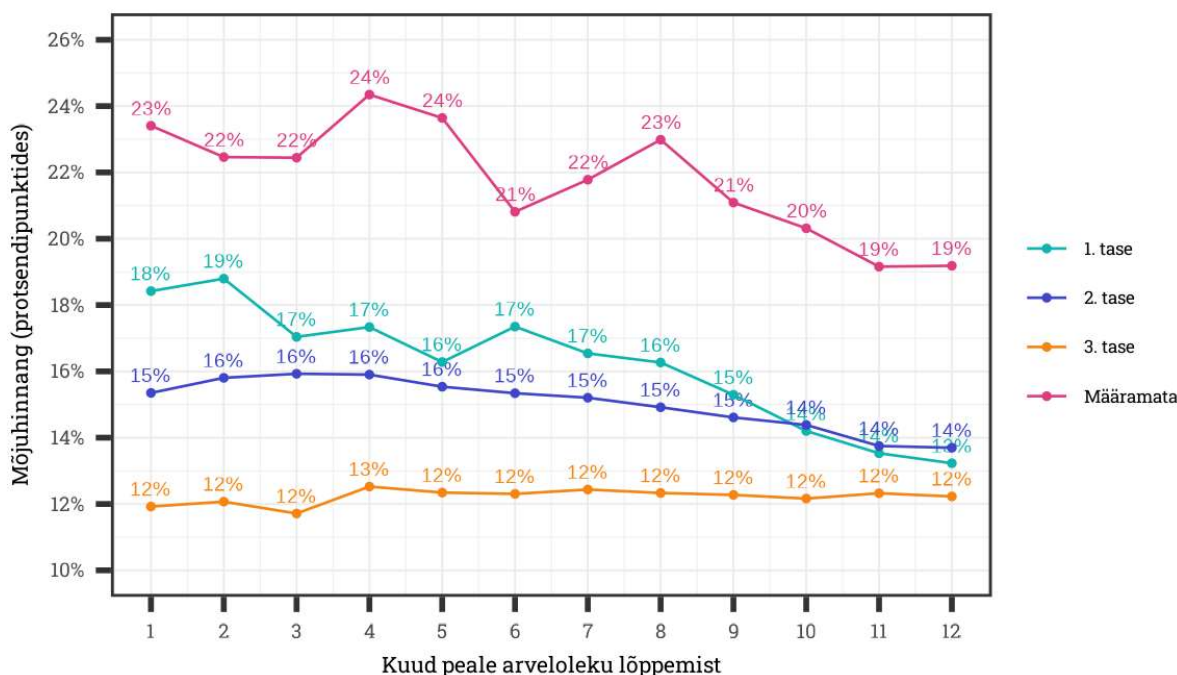


Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus: mõjuhind (protsendipunktid) = osakaal regT tööampsajate seas (%) – osakaal võrdlusrühma seas (%); $n = 175\,334$.

RegT tööamps avaldas soodsat mõju kõigi haridustasemetega töötute hõives püsimisele. Kui esimestel kuudel pärast arveloleku lõppu oli selle mõju hõives olemisele seda suurem, mida madalam oli töötute haridustase, siis ajapikku mõju ulatus ühtlustus, nagu ilmneb jooniselt 42. Huvitaval kombel oli regT tööampsu mõju hõives püsimisele tugevaim määramata haridustasemega töötute seas, püsidis suurimana kogu vaatlusajal.

Joonis 42. Tööampsude mõju hõives püsimisele haridustaseme alusel, 01.09.2020 – 16.07.2024



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus: mõjuhindang (protsendipunktid) = osakaal regT tööampsajate seas (%) – osakaal võrdlusrühma seas (%); $n = 179\,378$.

Tööampsude mõju töötusest hõivesse liikumisele ja hõives püsimisele vanuserühma alusel

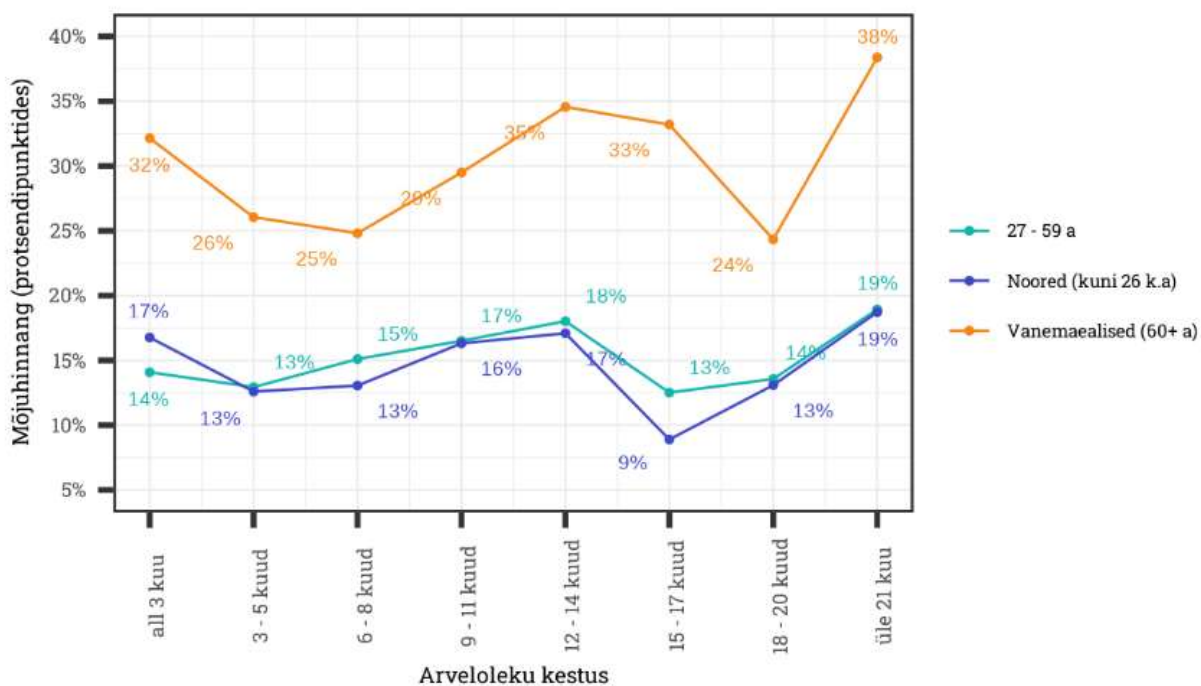
Vaatlusaluste töötute vanust arvestati registreeritud arveloleku algusaasta 31. detsembri seisuga.³⁹ Töötud jaotati kolme vanuserühma:

- 1) noored (kuni 26 a);
- 2) 27– 59-aastased,
- 3) vanemaealised (vähemalt 60 a).

RegT tööampsud avaldasid positiivset mõju kõigi vanuserühmade töötute hõivesse liikumisele, seejuures kõige tugevamini vanemaealistele, kelle puhul oli üle 21 kuu arvel olnud töötute seas mõjuhindang kuni 2 korda kõrgem kui teistel vanuserühmadel (38 vs. 19 protsendipunkti).

³⁹ Selline arvestus on tingitud asjaolust, et konfidentsiaalsuse tagamiseks sisaldas autoritele kättesaadavaks tehtud andmestik töötute sünniaastat ja täpne sünnikuupäev puudus.

Joonis 43. Tööampsude mõju hõivesse liikumisele vanuserühma alusel, 01.09.2020 – 22.07.2023

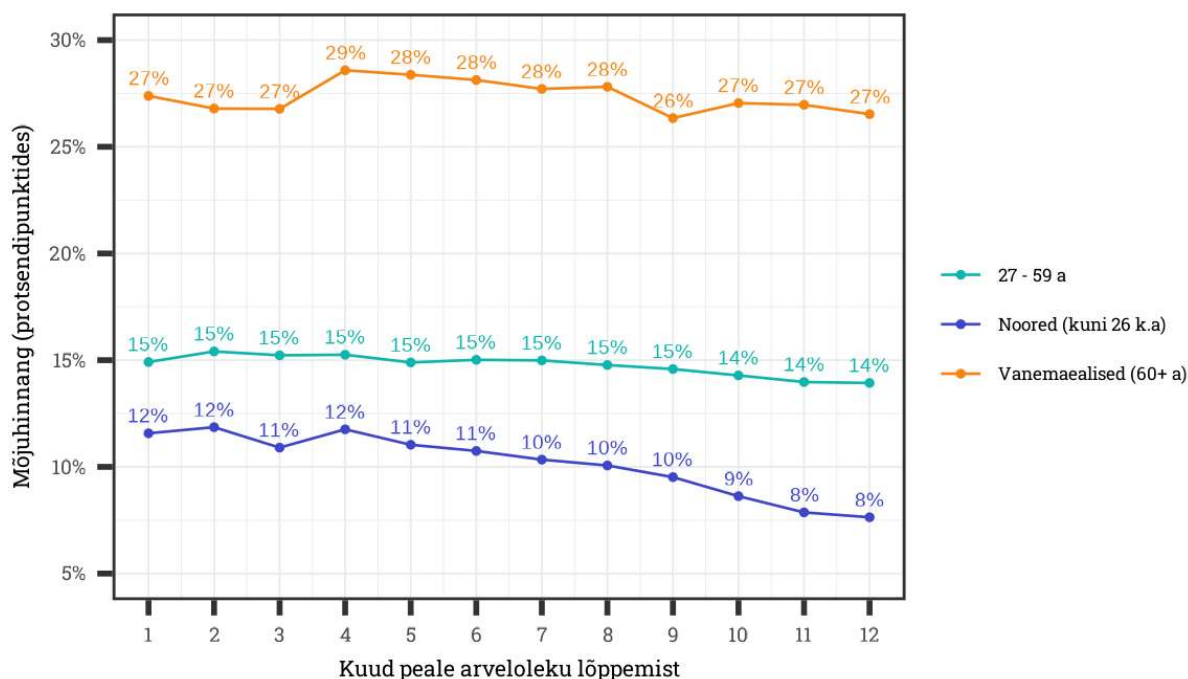


Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus: mõjuhindang (protsendipunktides) = osakaal regT tööampsajate seas (%) – osakaal võrdlusrühma seas (%); $n = 179\,378$.

Sarnane muster tuli esile hõives püsimise puhul. RegT tööampsajad jäid arveloleku lõpule järgnenud 12 kuu jooksul hõivesse võrdlusrühmast suurema tõenäosusega. RegT tööampsu mõju avaldus taas enim vanemaealiste töötute puhul: 27–59-aastaste seas oli mõju hõives püsimisele omakorda mõneti suurem kui noorte seas, nagu ilmneb jooniselt 44.

Joonis 44. Tööampsude mõju hõives püsimisele vanuserühma alusel, 01.09.2020 – 16.07.2024



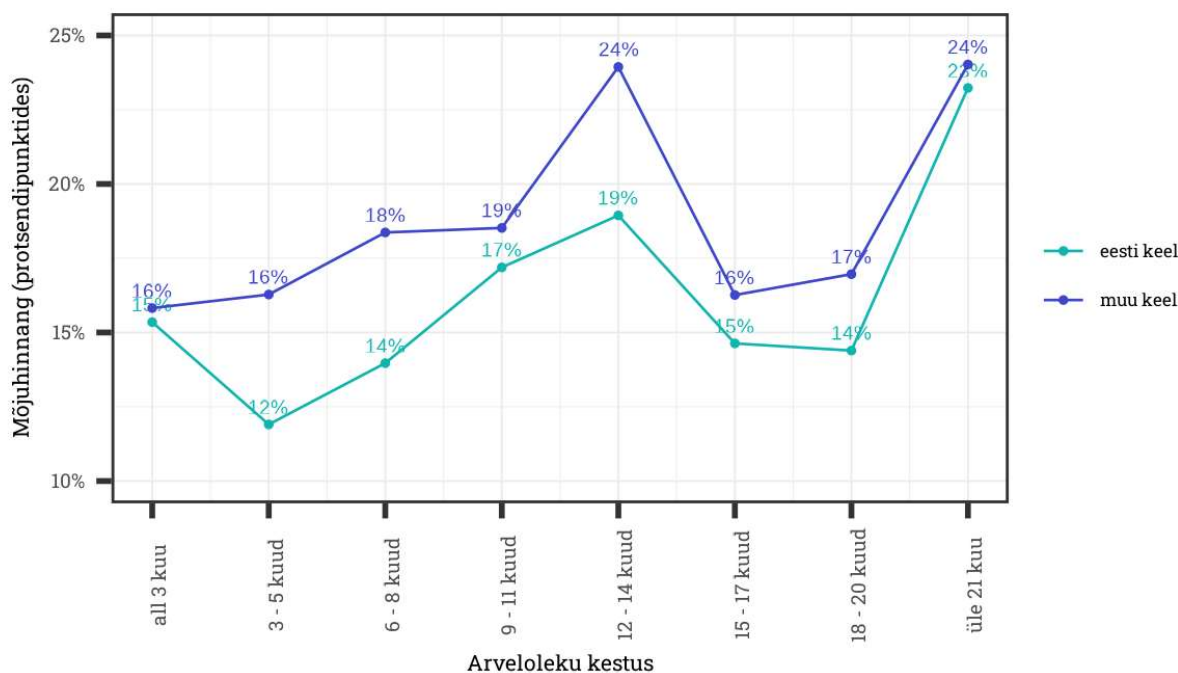
Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus: mõjuhinnang (protsendipunktides) = osakaal regT tööampsajate seas (%) – osakaal võrdlusrühma seas (%); $n = 179\,378$.

RegT tööampsude mõju töötusest hõivesse liikumisele ja seal püsimisele peamise suhtluskeelega alusel

RegT tööampsud avaldasid soodsat mõju nii eesti- kui ka muukeelsete töötute hõivesse liikumisele. Nagu ilmneb jooniselt 45, mõjutasid regT tööampsud pisut rohkem neid töötuid, kelle peamine suhtluskeel ei ole eesti keel.

Joonis 45. Tööampsude mõju hõivesse liikumisele peamise suhtluskeele alusel, 01.09.2020 – 22.07.2023

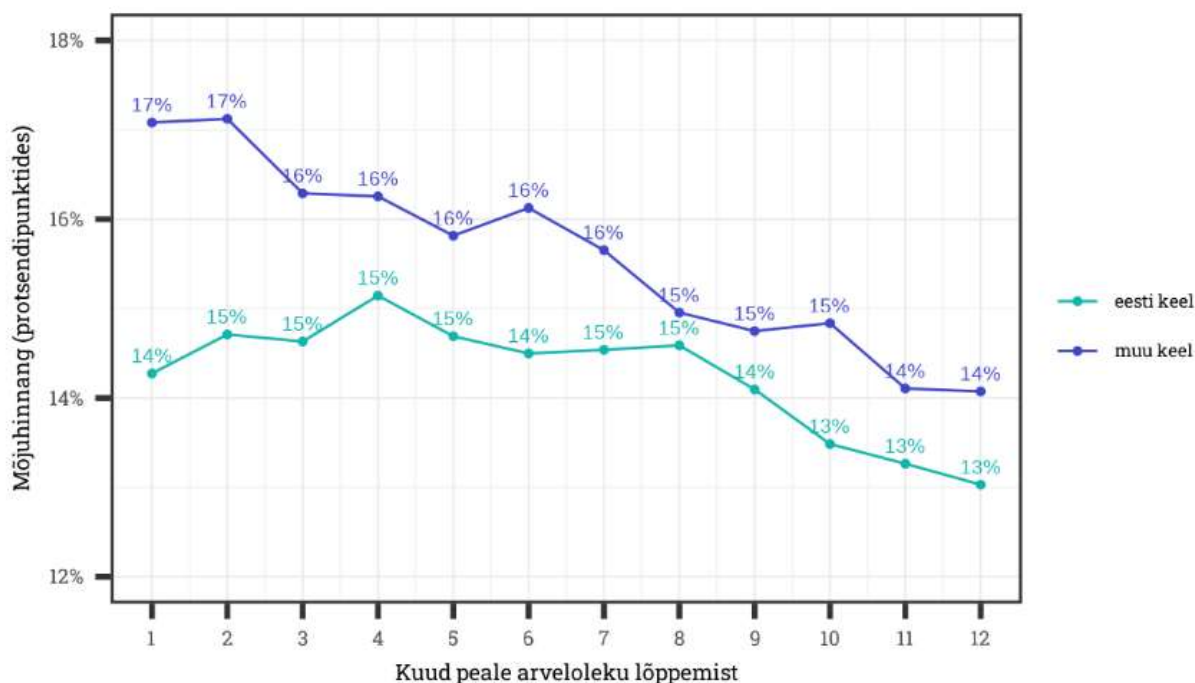


Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus: mõjuhindang (protsendipunktides) = osakaal regT tööampsajate seas (%) – osakaal võrdlusrühma seas (%); n = 179 378.

RegT tööampsud parandasid hõives püsimist kogu vaatlusaja ulatuses. Kui üks kuu pärast töötuna arveloleku lõppu oli nende mõju muukeelsete seas pisut suurem (17 vs. 14 protsendipunkti eestikeelsete töötute seas), siis ajapikku muutusid keelerühmade erinevused marginaalseks.

Joonis 46. Tööampsude mõju hõives püsimisele peamise suhtluskeele alusel, 01.09.2020 – 16.07.2024



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

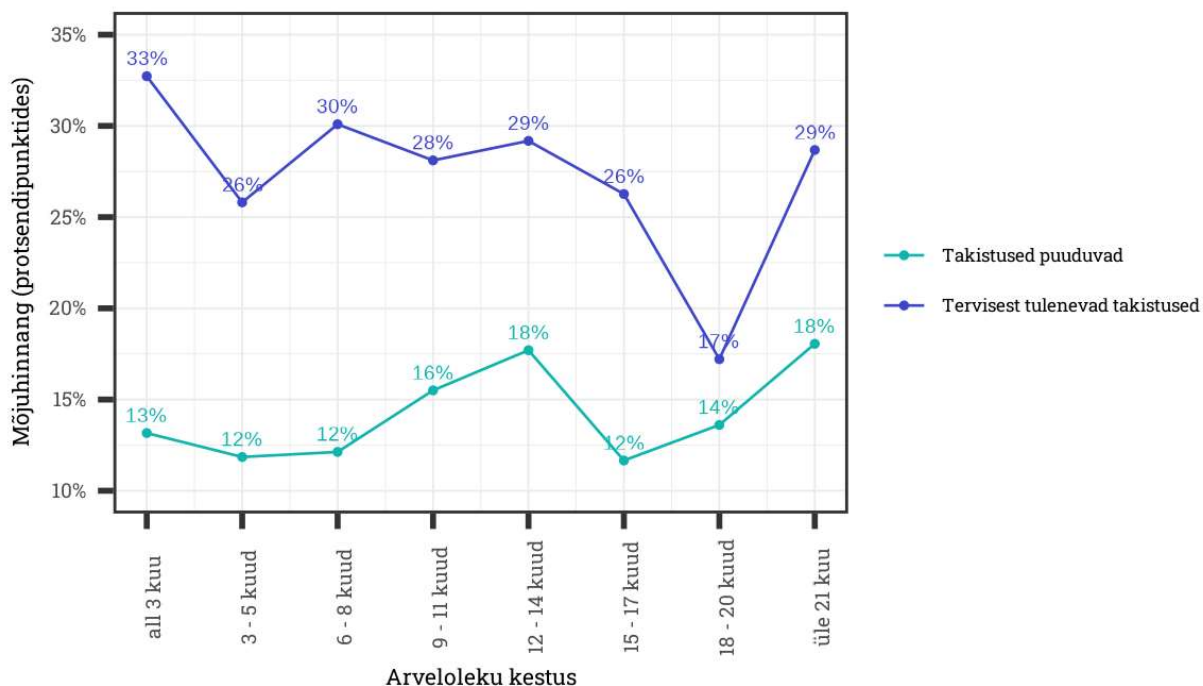
Märkus: mõjuhindang (protsendipunktides) = osakaal regT tööampsajate seas (%) – osakaal võrdlusrühma seas (%); $n = 179\,378$.

Tööampsude mõju töötusest hõivesse liikumisele ja hõives püsimisele tervises seisundi alusel

RegT tööampsajad liikusid töötuna arveloleku lõppedes suurema tõenäosusega hõivesse sõltumata tervisest tulenevate takistuste olemasolust⁴⁰. Seejuures, nagu nähtub jooniselt 47, avaldasid regT tööampsud märksa tugevamat positiivset mõju hõivesse liikumisele just nende töötute puhul, kellel esines tervisest tulenevaid takistusi.

⁴⁰ Töötukassa andmestikus olev info töötamise takistuste kohta isiku tervisest tulenevalt. Tervisest tulenevate takistuste olemasolu määratakse töötukassa poolt lähtuvalt töötav tööjõu ulatusest ja puude raskusastmest. Samuti võetakse arvesse töötav enda kirjeldusi oma tervises seisundist ning tegutsemispiirangutest.

Joonis 47. RegT tööampsude mõju hõivesse liikumisele tervises seisundi alusel, 01.09.2020 – 22.07.2023



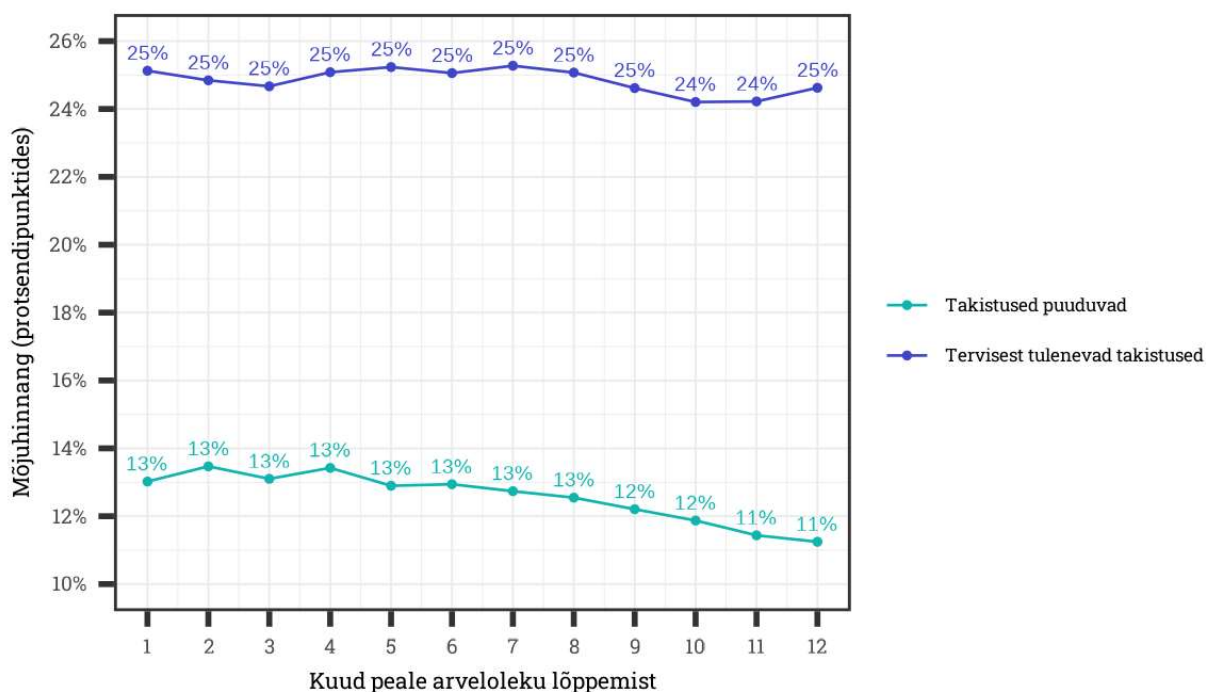
Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus: mõjuhindang (protsendipunktid) = osakaal regT tööampsajate seas (%) – osakaal võrdlusrühma seas (%); $n = 179\,378$.

Sarnane muster ilmnis hõives püsimise puhul. Nii need regT tööampsajad, kellel puudusid tervisega seotud takistused, kui ka need, kellel olid tervisest tulenevad takistused, püsisid kogu vaadeldava aja ulatuses suurema tõenäosusega hõives. Seejuures avaldas regT tööampsude tegemine tervisest tulenevate takistustega inimestele ligi 2 korda tugevamat mõju kõigi töötuna arvelolekule järgnenud 12 kuu jooksul (joonis 48).

Siinkohal väärrib märkimist, et tervisest tulenevate takistustega töötute seas oli regT tööampsajate osakaal madalam kui tervete töötute seas (7,4% vs. 9,9%). Töötutega tehtud intervjuudest omakorda selgus, et terviseprobleemidega inimestel on sageli keeruline leida oma tervises seisundile vastavaid regT tööampse või püsivat tööd (vt alaptk 5.2.2). Täheldatud erinevus regT tööampsude mõjus hõivesse liikumisele ja hõives püsimisele on seega mõneti ootuspärane. Tervises seisundile sobivaid regT tööampse leidsid tõenäolisemalt need töötud, kelle tervisemure raskusaste oli madalam ja püsivale tööle liikumise võimalus suurem.

Joonis 48. Tööampsude mõju hõives püsimisele tervises seisundi alusel, 01.09.2020 – 16.07.2024



Allikas: autorite arvutused töötukassa andmekogu ja TÖR-i andmete põhjal.

Märkus: mõjuhindang (protsendipunktides) = osakaal regT tööampsajate seas (%) – osakaal võrdlusrühma seas (%); $n = 179\,378$.

7.1.2. Tööampsude mõju töötuse kestusele

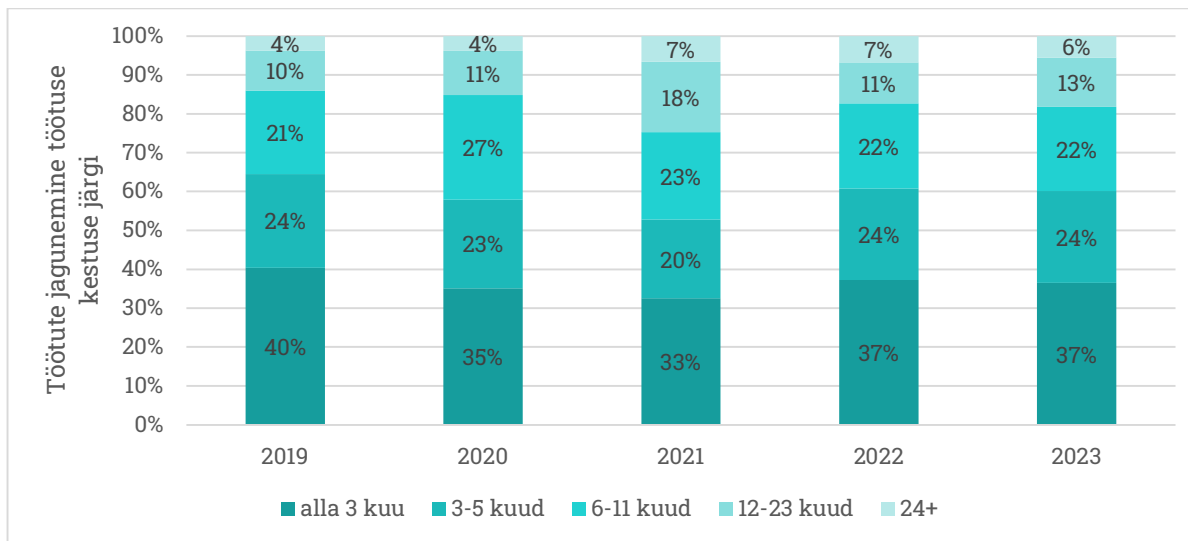
Töötukassa ja CITIS-e uuringust (2023) selgus, et pärast regT tööampsude regulatsiooni jõustumist 2020. aasta septembris on töötuna arveloleku kestus võrreldes varasema aastaga pikenenud ning korduv arvelolek ei ole oluliselt muutunud. Samas uuringus viidati ühtlasi, et kuna vaadeldavate ajavahemike (01.09.2018–31.08.2019 ja 01.09.2020–31.08.2021) alanud registreeritud töötusperioodid võrdlus sisaldas COVID-19 kriisi ja selle võimalikku mõju, siis võib arvata, et tulemustele avaldas mõju ka üldine majanduskeskkond, sh kriisist tingitud töötuse kasv ja üleüldine töötuse kestuse pikenemine. Siinses uuringus on võimalik arvesse võtta veel kahte aastat (2022 ja 2023), et analüüsida regT tööampsude mõju töötuna arveloleku kestusele ja korduvale arvelolekule septembrist 2020 kuni detsembrini 2023.

Kui 2019. aastal oli registreeritud töötuse määr 16-aastaste kuni pensioniealiste seas⁴¹ 4,6%, siis 2020. aastal kasvas see 7,2%-ni ja 2021. aastal jõudis 7,7%-ni. 2020. ja 2021. aastal suurenes

⁴¹ Registreeritud töötuse määr on registreeritud töötute osakaal 16 kuni pensioniealise tööjõu seas (hõivatud ja töötud).

võrreldes 2019. aastaga nende töötute osakaal, kelle registreeritud töötus kestis kauem: 2019. aastal oli üle 12-kuulise töötuse kestusega töötuid 14%, aga 2021. aastaks kasvas näitaja 25%-ni (joonis 49). Seejärel hakkas pikaajalist töötute osakaal taas langema: 2023. aastal oli üle 12-kuulise töötuse kestusega töötuid 19%; alla 3-kuulise töötuse kestusega töötuid 37%. Tõusnud töötuse tase ühiskonnas kriisi ajal raskendas töö leidmist ja sellega võib selgitada ka töötusperioodi üldist pikenemist sel ajal.

Joonis 49. Töötute jagunemine töötuse kestuse järgi % 2019–2023

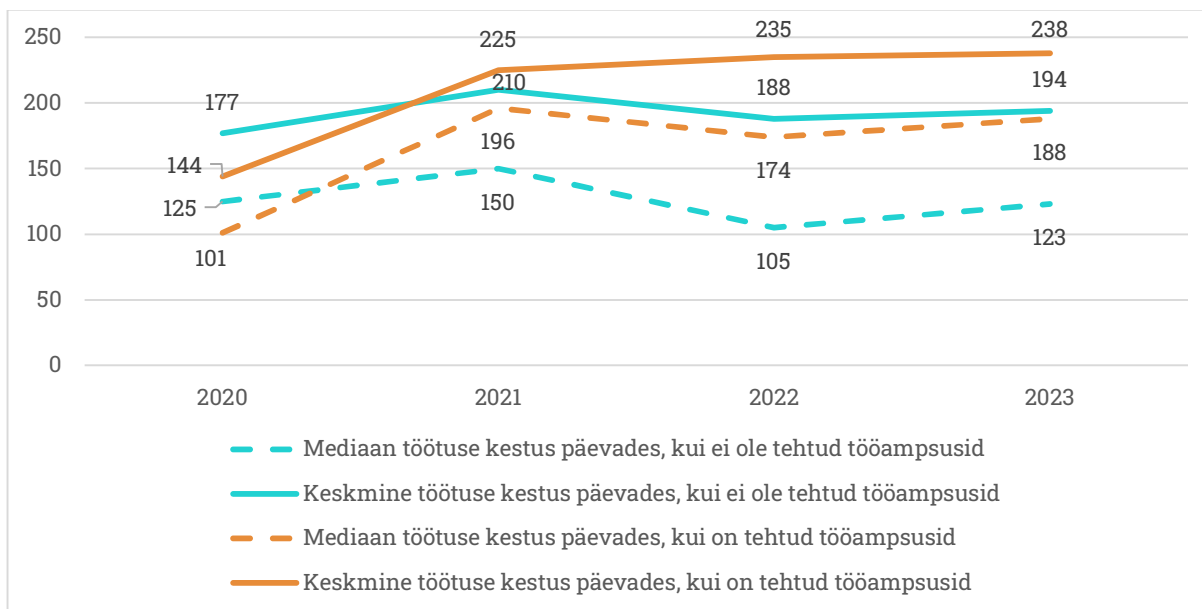


Allikas: autorite koostatud töötukassa peamiste statistiliste näitajate alusel.

Järgnevalt analüüsitakse töötuse kestuse muutust regT tööampse teinud ja mitteteinud töötute seas, tuginedes töötukassa registriandmetele. Siin ja edaspidi on selles peatükis arvestatud töötuse juhte, kus töötu oli arvel ajavahemikul september 2020 – detsember 2023.

Analüüs näitab, et töötuse keskmine kestus varieerub (2021–2023) ning üldist langus- või tõusutrendi ei paista (joonis 50). Kui 2022. aastaks keskmine töötuse kestus regT tööampse mitte teinud töötute seas veidi lühenes, siis järgmisel aastal see taas veidi kasvas. RegT tööampse teinud töötute mediaan töötuse kestus lühenes samuti 2022. aastal, kuid keskmine kestus veidi pikenes. Siiski ilmneb selgelt, et nii töötuse keskmine kui ka mediaankestus on regT tööampse teinud töötutel mõnevõrra pikem (ligikaudu 1–2 kuu võrra) kui regT tööampse mitteteinud töötutel.

Joonis 50. Töötuna arveloleku kestus (keskmine ja mediaankestus) päevades tööampse teinud ning mitteteinud töötute seas septembrist 2020 detsembrini 2023



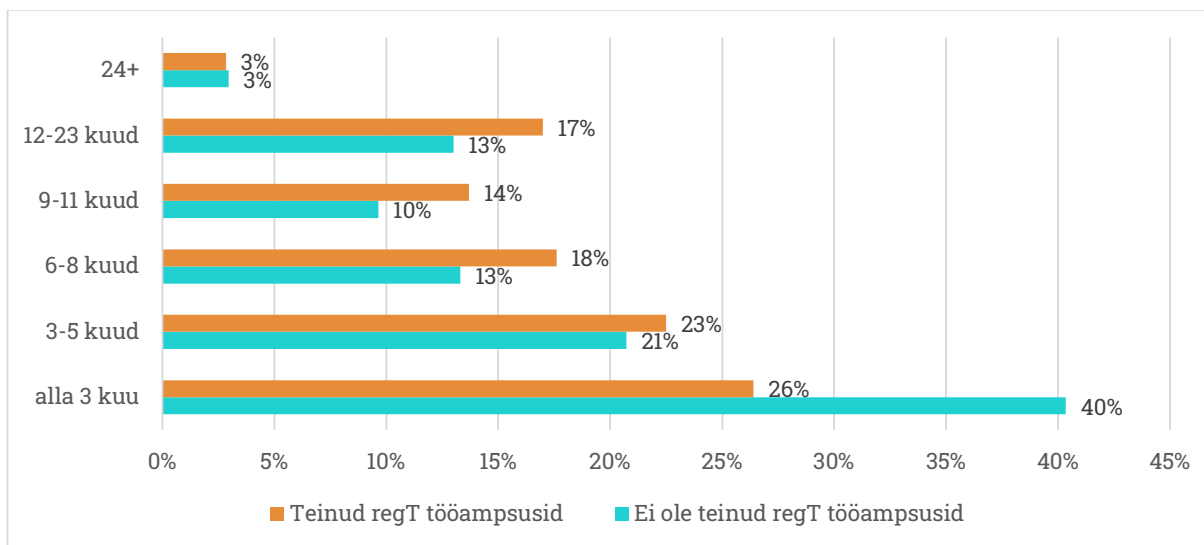
Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

Märkus. Aasta näitab registreeritud töötuse lõppu, st vaadeldud aastal lõppenud töötuse kestusi. Välja on jäetud isikud, kelle töötus veel kestab. Töötuse lõpuks loetakse töötuna arveloleku lõpp. Valimi suurus tööampse teinute seas kõikidel aastatel kokku: $n = 30\,838$; valimi suurus, kui ei teinud tööampse, kõikidel aastatel kokku: $n = 255\,886$.

Jooniselt 51 on samuti näha, et regT tööampsu tegijate seas on pikema töötuse kestusega inimesi rohkem kui nende registreeritud töötute seas, kes ei ole regT tööampse teinud. Kui regT tööampse mitteteinute seas on alla 3-kuulise töötuse kestusega töötuid 40%, siis tööampse teinud töötute seas on neid ainult 26%.

Teiselt poolt on regT tööampse teinud töötute seas 20% neid, kelle töötus on kestnud üle 12 kuu, kuid regT tööampse mitteteinud töötute seas on neid 16%. Tööampsude tegijate töötuse pikem kestus tuleneb ka sellest, et regT tööampse hakatakse tegema siis, kui ollakse juba mõnda aega töötanud, mitte kohe töötuna arvelevõtu alguses. Seega siirduvad lühemat aega töötud enne tööturule, kui jõuavad regT tööampse teha. Lisaks, tõenäoliselt saavad pikemat aega töötuna arvelolijad regT tööampsudega seotud võimalustest rohkem teadlikuks ja ka kasutavad neid rohkem.

Joonis 51. Töötuna arveloleku kestus tööampse teinud ja mitteteinud töötute seas, september 2020 – detsember 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

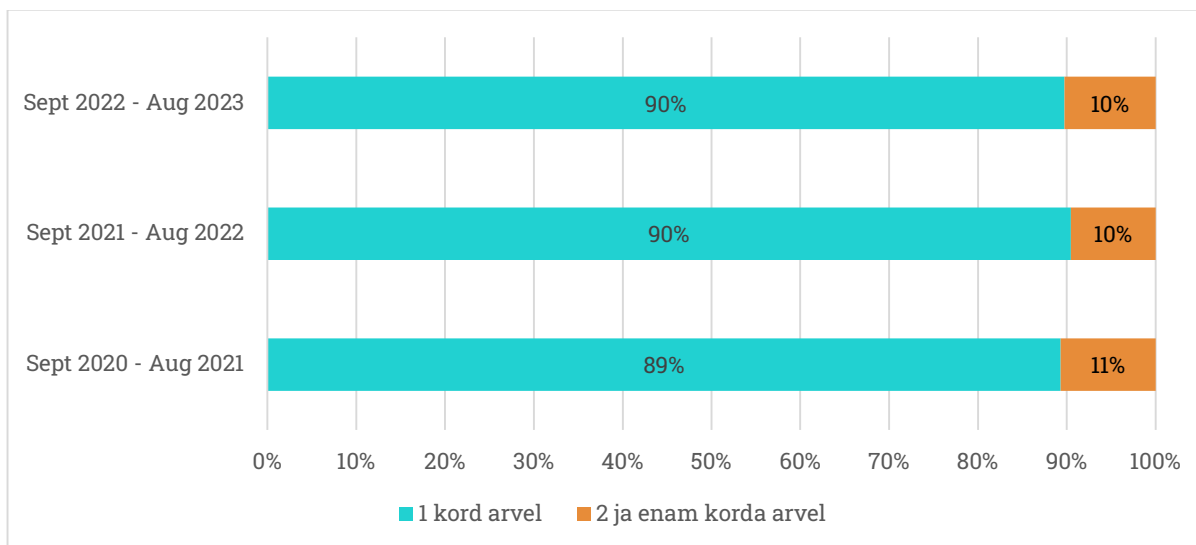
Märkused. Välja on jäetud isikud, kelle töötus veel kestab. Töötuse lõpuks loetakse töötuna arvele võtmise lõpp. Üks isik võib arvel olla mitu korda ja kajastuda seega analüüsis mitu korda. Valimi suurus tööampse teinute seas: $n = 30\,838$; valimi suurus, kui ei teinud tööampse: $n = 255\,886$.

Järgnevalt vaadatakse, kas aastate jooksul on toimunud muutusi korduvalt töötuks registreerimises. Selleks uuriti unikaalsete isikute töötuna arveloleku kordi (sõltumata regT tööampsu tegemisest) ajavahemikel september 2020 – august 2021 ja september 2021 – august 2022 ning jätkuna töötukassa ja CITIS-e uuringule (2023) ka ajavahemikul september 2022 – august 2023.

Jooniselt 52 on näha, et enamik (u 90%) registreeritud töötutest on arvel perioodi jooksul ühe korra. Ligikaudu 11% on arvel olnud vähemalt 2 korda⁴² ning kokkuvõttes ei ole vaadeldud ajavahemikul üle aastate korduvalt arvelolijate osakaal muutunud.

⁴² Umbes 1% töötutest on arvel olnud 3 või rohkem korda ning seetõttu edasises analüüsis neid ei eristata.

Joonis 52. Unikaalsete isikute jaotus töötuna arvelolekute kordade arvu alusel, september 2020 – august 2021, september 2021 – august 2022 ja september 2022 – august 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

Märkus. Tegu on unikaalsete isikutega vaadeldud ajavahemikel. Üks isik võib kajastuda mitmel ajavahemikul. $n = 230\,922$ (kõikidel ajavahemikel kokku; igal aastal eraldi üle 70 000).

Kokkuvõtteks: et eristada detailsemalt majanduskeskkonna ja meetme enda mõju, tuleks analüüsida regT tööampsude mõju töötuna arveloleku kestusele ja korduvtaotlemistele pikema aja vältel. Võrreldes töötukassa ja CITIS-e uuringuga (2023) on siinsesse analüüsi hõlmatud pikema ajavahemiku andmed, kuid sellegipoolest ei pruugi see pakkuda adekvaatset selgitust selle kohta, kui suur on majanduskeskkonna ja kui suur meetme enda mõju.

Samas võib arvata, et kuna töötuse kestus pikenes 2020. aastal võrreldes 2019. aastaga ka kõigi töötute seas kokku (sh nende seas, kes ei teinud regT tööampse) (joonis 49), siis ei olnud töötuse kestuse pikenemine 2020. aastal pigem regT tööampsu mõju, vaid tulenes üldisest majanduskeskkonnast.

Samuti, kuna regT tööampse tehakse valdavalt väikeses mahus, siis võib olla, et mõju töötuse korduvatele juhtudele või kestusele keskmiselt ei olegi andmeanalüüsis oluliselt märgatav. Et vaadeldud ajavahemikel ei ilmnenu olulist erinevust töötuna arveloleku kordade arvu, siis võib eeldada, et enne regT tööampsude võimaldamist oli vähe olukordi, kus töötuna arvelolek lõpetati põhjusel, et töötu võttis vastu ajutise töö. Võib eeldada, et sellistest pakkumistest pigem loobuti või oli ajutine töötamine varjatud (mitteametlik töötamine, hilisem töötasu väljamaksmine vms). Samuti tuleks tulemuste tõlgendamisel arvestada, et lühiajalised töötud võib-olla ei jõuagi regT tööampsude tegemiseni ehk regT tööampse hakatakse tegema siis, kui ollakse juba mõnda aega töötu olnud, mitte kohe töötuna arvelevõtu alguses.

7.2. Tööampsude mõju majanduslikule toimetulekule

Selle alapeatüki eesmärk on kirjeldada regT tööampsude mõju töötute majanduslikule toimetulekule.

2022. aastal oli Eestis suhtelise vaesuse määr 22,5% ja peamise hõiveseisundi alusel on pensionäride (55%) järel suhtelisest vaesusest ohustatud rohkem töötud: nende suhtelise vaesuse määr oli 44,3%, samas kui hõivatute näitaja oli 10,3%. Absoluutse vaesuse määr oli samal aastal Eesti elanike seas 3,5%. Hõiveseisundi alusel on absoluutne vaesus kõige suurem töötute seas (18,5%). Hõivatute absoluutse vaesuse määr oli ainult 2,1%, pensionäridel 1,8% ja muudel mitteaktiivsetel 8,8%.

Seega on töötute vaesusesse sattumise risk võrreldes hõivatutega suur ning nii on töötute absoluutse vaesuse vähendamine ka üks heaolu arengukava 2023–2030 eesmärke⁴³. Selleks vaadatakse ühelt poolt, kas regT tööampsude võimaldamine võiks soodustada hõivest töötusesse liikumist ehk milline on hõivest töötusesse liikudes muutus sissetulekutes. Teiselt poolt hinnatakse regT tööampsu töötasu mõju registreeritud töötute majanduslikule toimetulekule, sh vaesuse vähenemisele.

7.2.1. Tööampsude mõju hõivest töötusse liikumisel

Järgnevalt on eesmärk analüüsida, kas regT tööampsude võimaldamisest saadav töötasu võib olla põhjus, miks liigutakse hõivest töötusesse. Selleks võrreldakse esmalt regT tööampsu töötasupiiri alampalga, keskmise palga, töötutoetuse suuruse ja TKH-ga (miinimummäär, keskmine hüvitis vaadeldud ajavahemikul). See annab pildi, milliseks kujuneb registreeritud töötute sissetulek, kui ta kasutaks töötasupiiri ulatuses regT tööampsu võimalust ning saab samal ajal töötutoetust või TKH-d.

Kui eeldada, et inimene saab kogu kuu eest töötutoetust (317 eurot) ja regT tööampsu eest 290 eurot töötasu ning muid toetusi või hüvitisi ta ei saa, siis oleks tema kuusissetulek 2023. aastal kokku 607 eurot. See on u 84% sama aasta alampalgast ja 33% sama aasta Eesti keskmisest palgast. Seega võib öelda, et regT tööampsu kasutamine suurendab asendusmäära, kui enne töötuks jäämist oli tema töötasu alampalga ulatuses ehk töötuna arveloleku ajal saadav töötutoetus või TKH koos regT tööampsu eest saadava töötasuga on suurem kui töötuks jäämisele eelnenud töötamisest saadud töötasu.

Näide. Esimesel 100 päeval on TKH 392 eurot kuus (60% varasemast töötasust, mis on siinsel juhul 2022. a alampalk) ja kui töötute saab regT tööampsu eest lisaks 290 eurot töötasu, siis on see kokku suurem summa kui töötuks jäämise aastale eelnenud aasta töötasu (654 eurot).

⁴³ Täpsemalt on eesmärk, et töötute absoluutse vaesuse määr on kuni 11,1%.
<https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2024-01/T%C3%B6%C3%B6turuprogramm%202024-2027.pdf>.

Tabel 14. Töötutoetus ja töötuskindlustushüvitis ning tööampsudest saadav tasu eurodes võrdluses palga ja vaesuse piiridega, 2020–2023

	Näitaja	2020	2021	2022	2023
Vaesuse piirid	Kuu absoluutse vaesuse piir	220	234	303	338
	Suhtelise vaesuse piir	631	741	756	807
Palgaindikaatorid	Alampalk	584	584	654	725
	Keskmine brutopalk	1 448	1 548	1 685	1 832
Töötuse ja regT tööampsudega seotud indikaatorid	Töötutoetus	189	292	292	317
	RegT tööampsu töötasu piir	234	234	262	290
	TKH miinimummäär	258	292	292	327
	Töötutoetus ja regT tööampsu töötasu piir	423	526	554	607
	Keskmine TKH esimesel 100 päeval	606	690	765	876
	Keskmine TKH esimesel 100 päeval ja regT tööampsu töötasu piir	840	924	1027	1166

Allikas: autorite koostatud Statistikaameti ja töötukassa andmete alusel.

RegT tööampsude mõju täpsemaks analüüsimiseks on järgnevalt võrreldud registriandmete alusel regT tööampse teinud inimeste töötusele eelnenud töötasu⁴⁴ ja töötuse ajal saadud sissetulekut⁴⁵. Vaadatakse, kui paljudel regT tööampsude tegijatel on töötuna arveloleku ajal saadud sissetulek suurem või sama võrreldes töötuna arvelolekule eelnenud töötasuga.

⁴⁴ Töötasuna on arvestatud töölepingu ja VÕS-lepingu alusel saadud tulu ning juhtimis- ja kontrollorgani liikme tasusid.

⁴⁵ Sissetulekuna on arvestatud järgmisi töötukassa makstavaid toetusi ja hüvitisi: töötutoetus, TKH, koondamishüvitis, maksejõuetushüvitis. Lisaks on võetud arvesse tööampsu eest makstud töötasu. Tegelikult võib inimene saada ka teisi toetusi (nt puuetega inimeste sotsiaaltoetust), kuid need ei ole selle uuringu fookuses ega hõlmatud uuringu analüüsis kasutatavas andmestikku.

Eristatud on keskmine sissetulek järgmistel perioodidel:

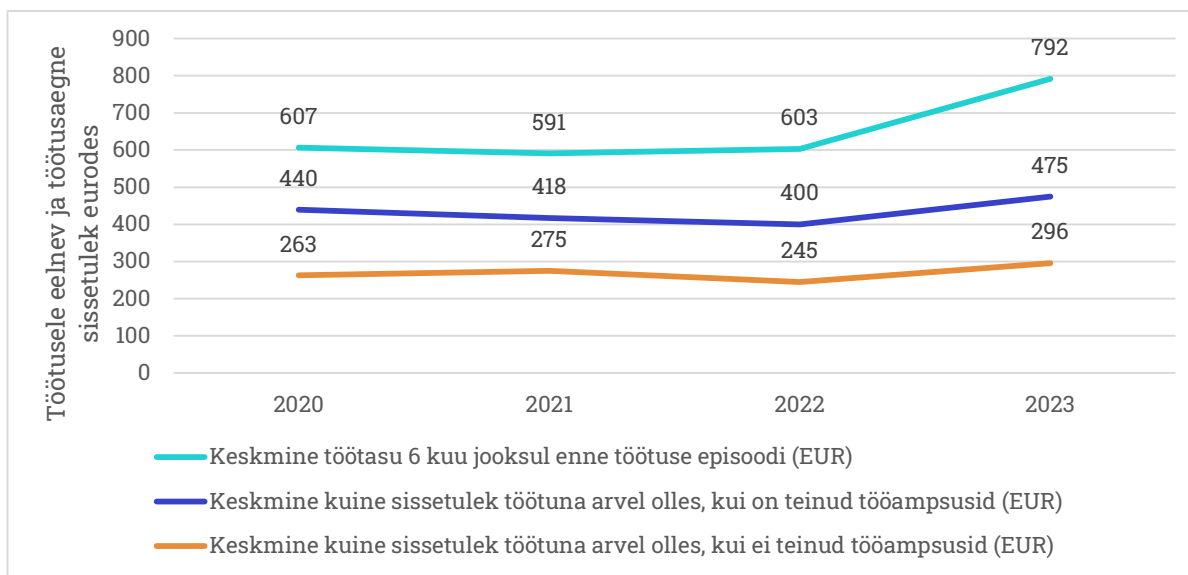
1) aeg, mil regT tööampsu tegija on küll töötuna arvel, kuid ei tee regT tööampse (tööampsu tegija aasta keskmine kuusissetulek nendel töötuna arveloleku kuudel, mil ta ei teinud tööampse);

2) aeg, mil regT tööampsu tegija on töötuna arvel ja teeb ka tööampse (tööampsu tegija aasta keskmine kuu sissetulek nendel kuudel, mil ta tegi tööampse);

3) keskmine töötasu 6 kuu jooksul enne töötuna arveloleku algust.

Kui võrrelda regT tööampse teinud inimeste keskmist sissetulekut töötuna arvel olles ja tööampsu eest töötasu saades töötasuga, mida regT tööampse teinud töötud said 6 kuu jooksul enne töötuna arveloleku algust, siis keskmiselt on sissetulek töötuna arvel olles ja tööampse tehes ligikaudu 200–300 euro võrra madalam (joonis 53). Näiteks 2023. aastal oli regT tööampsu tegijate töötasu 6 kuu jooksul enne töötuna arveloleku algust keskmiselt 792 eurot, kuid töötuna arvel olles ja tööampse tehes oli keskmine sissetulek ligikaudu 475 eurot. Kui ollakse töötuna arvel ja ei tehta regT tööampse, on kuusissetulek keskmiselt veelgi madalam (2023. a 296 eurot).

Joonis 53. Tööampsu tegijate keskmine kuusissetulek eurodes eri võrdlusperioodidel 2020–2023



Allikas: autorite arvutused MTA ja töötukassa registriandmete põhjal.

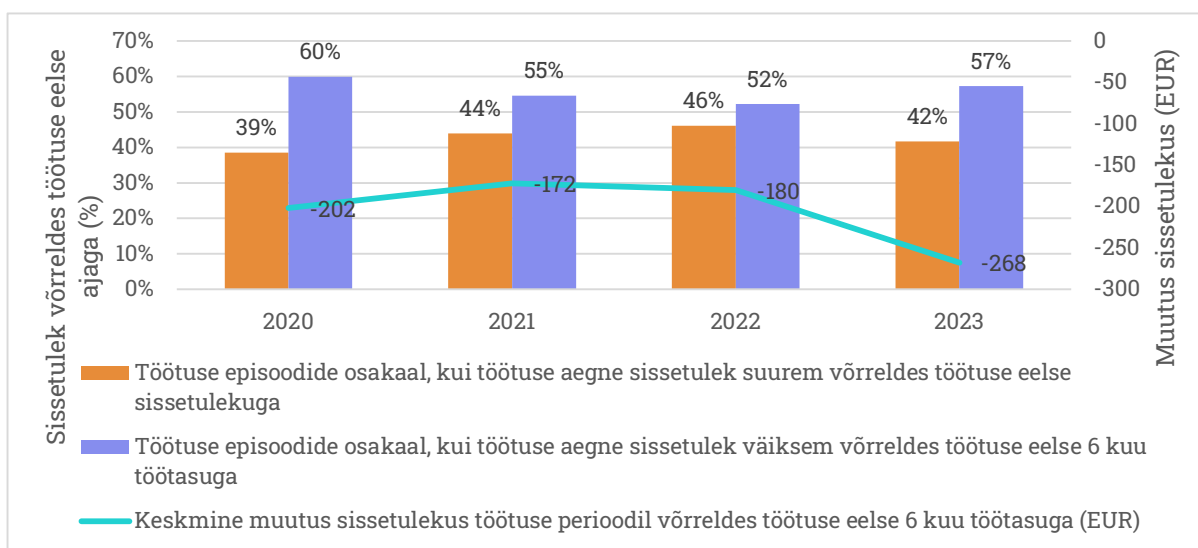
Märkus. Keskmise leidmisel on võetud arvesse ka need kuud, mil isiku sissetulek oli 0.

Ajavahemikul september 2020 – detsember 2023 on regT tööampse teinud kokku 30 291 uni-kaalset isikut ja regT tööampsuga töötuse juhte on kokku 34 547 (üks isik võis olla mitu korda

töötuna arvel). Kui võrrelda sissetulekut⁴⁶ töötuna arvel olles ja regT tööampsu eest töötasu saades ning töötasu registreeritud töötusele eelneva 6 kuu jooksul, siis töötuks jäänud ja regT tööampse teinud inimestest on ligikaudu 56% kaotanud töötuseaegses sissetulekus võrreldes töötusele eelnenud 6 kuu jooksul saadud töötasuga ning ligikaudu 43%-l on sissetulek töötuna arvel olles ja tööampse tehes kõrgem kui töötuse-eelne töötasu (joonis 54).⁴⁷

Töötuna arvel olnud ja regT tööampse teinud inimesed, kelle sissetulek on vähenenud võrreldes töötuse-eelse 6 kuu keskmise töötasuga, on kuusissetulekus kaotanud ligikaudu 205 eurot. Siiski tasub pidada meeles, et võrreldud on töötuse-eelset aega ajaga, kus registreeritud töötu on teinud regT tööampse, st kui vaadata töötuna arveloleku aega tervikuna, siis on regT tööampsu mõju sissetulekule väiksem (regT tööampse ei tehta igal kuul, vaid pigem harva) (vt ka joonis 53). Samuti kui regT tööampsu eest saadakse tasu miinimumpalga määras, siis on tasu 8 päeva eest madalam kui regT tööampsu töötasu piir.

Joonis 54. Tööampsude aegse sissetuleku võrdlus töötusele eelneva 6 kuu jooksul saadava töötasuga 2020–2023



Allikas: autorite arvutused MTA ja töötukassa registriandmete põhjal.

Märkus. Keskmise leidmisel on võetud arvesse ka need kuud, mil isiku sissetulek oli 0. Tulbad annavad iga aasta sees kokku 100%. Eristamata on jäetud jooniselt need, kelle regT tööampsu aegne sissetulek oli võrdne töötusele eelneva 6 kuu töötasuga (ligikaudu 1-2%). n = 34 547 (tööampsuga töötuse episoodide arv kokku üle perioodide).

⁴⁶ Sissetulekuna on arvestatud töötutoetus, TKH, koondamishüvitis, maksejõuetushüvitis. Lisaks tööampsu eest saadud töötasu. Tegemist on brutosissetulekuga.

⁴⁷ Inimeste arv sissetulekute võrdluses on kokku mõnevõrra madalam (30 198 vs. 30 291), kui tegu on inimesega, kes on olnud kogu aja töötuna arvel ja pole muud sissetulekut saanud. Edasisest analüüsist on välja jäetud ka need, kelle kohta töötusele eelnev sissetulek puudub (töötus algas analüüsitava perioodi alguses 2020. a jaanuaris).

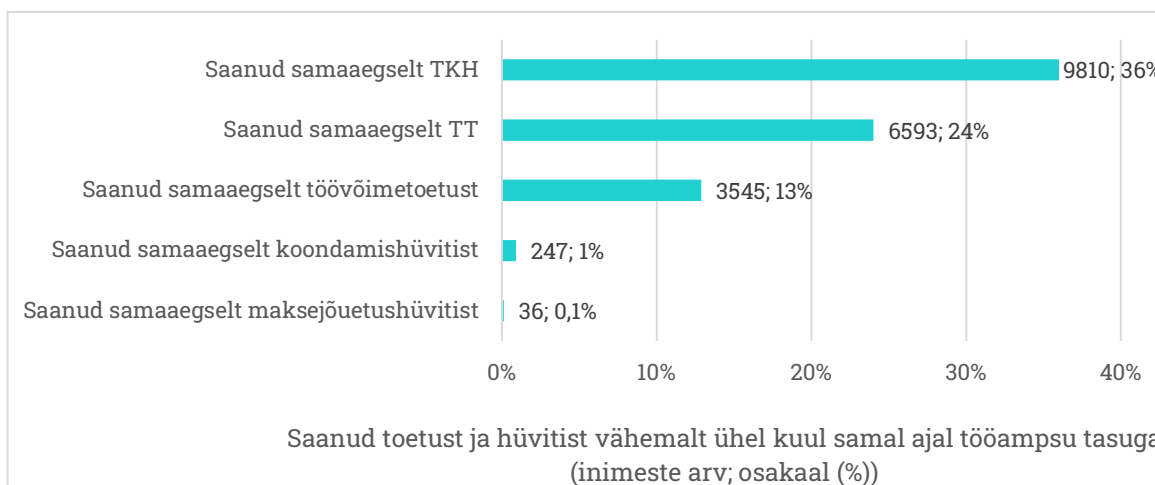
Järgnevalt analüüsitakse täpsemalt regT tööampsu tegijatele töötukassa makstavaid hüvitisi ja toetusi (TKH, töötutoetus, koondamishüvitis ja maksejõuetushüvitis ning töövõimetoetus), mida on võimalik saada samal ajal, kui teenitakse regT tööampsudega töötasu.

Selgub, et ligikaudu 36% regT tööampsu eest töötasu saanud unikaalsetest isikutest on saanud samal ajal vähemalt ühel regT tööampsu kuul ka TKH-d, 24% on saanud töötutoetust ja 13% töövõimetoetust. Koondamishüvitist ja maksejõuetushüvitist on saanud samal ajal regT tööampsu töötasuga vähesed (u 1%), sest neid hüvitisi makstakse välja töötuna arveloleku aja alguses, mil töötü üldiselt veel ei tee regT tööampse.

Lisaks ilmneb, et ajavahemikul september 2020 kuni detsember 2023 on ligikaudu kolmandik (33%) kõigist regT tööampsu eest töötasu saanud töötutest teinud⁴⁸ vähemalt ühel kuul regT tööampsu ajal juhul, kui ta ei saanud töötukassa hüvitisi/toetusi (joonis 55). Sellele võib olla mitu selgitust. Ühelt poolt võib olla tegu töötutega, kes ei ole juba arveloleku algusest saanud ühtegi toetust. Teiselt poolt ei hakka töötü tegema regT tööampse päris töötuseaja alguses, mistõttu võivad osal juhtudel olla hüvitised juba lõppenud selleks ajaks, kui ta on hakanud aktiivsemalt regT tööampse tegema, või on (peljates regT tööampsude piirangutest üle minna) töötü oodanud toetuse/hüvitise aja lõppu, enne kui on hakanud tegema regT tööampse. Peatükis 6.3 (Toetuste kombineerimine toetuste ja hüvitistega) ilmnes, et regT tööampsajate seas (arvestades kõiki arvelolekuid) oli kokkuvõttes TK toetuste ja hüvitiste saajate osakaal oluliselt suurem: töötuskindlustushüvitist saanute osakaal 48,4%; töötutoetust saanute osakaal 35,9%; ja töövõimetoetust saanute osakaal 16,9%. See võib samuti viidata asjaolule, et regT tööampse hakatakse tegema pigem toetuste lõppedes ehk regT tööampsajad on toetuseid küll saanud, kuid mitte samal ajal regT tööampsu tasuga. Siiski tasub tähele panna, et võrdlusbaasid on veidi erinevad – unikaalsed isikud vs. arvelolekud.

⁴⁸ Leitud on nende unikaalsete isikute arv ajavahemikul september 2020 kuni detsember 2023, kes on saanud regT tööampsu eest töötasu, kuid ei ole vähemalt ühel vaadeldud kuul saanud muid töötukassa toetusi.

Joonis 55. Tööampsu teinud ja selle eest töötasu saanud unikaalsete isikute arv ning nende osakaal, kellel vähemalt ühel kuul kattus tööampsu eest saadud töötasu ja töötukassa makstud toetus või hüvitis, september 2020 kuni detsember 2023, %

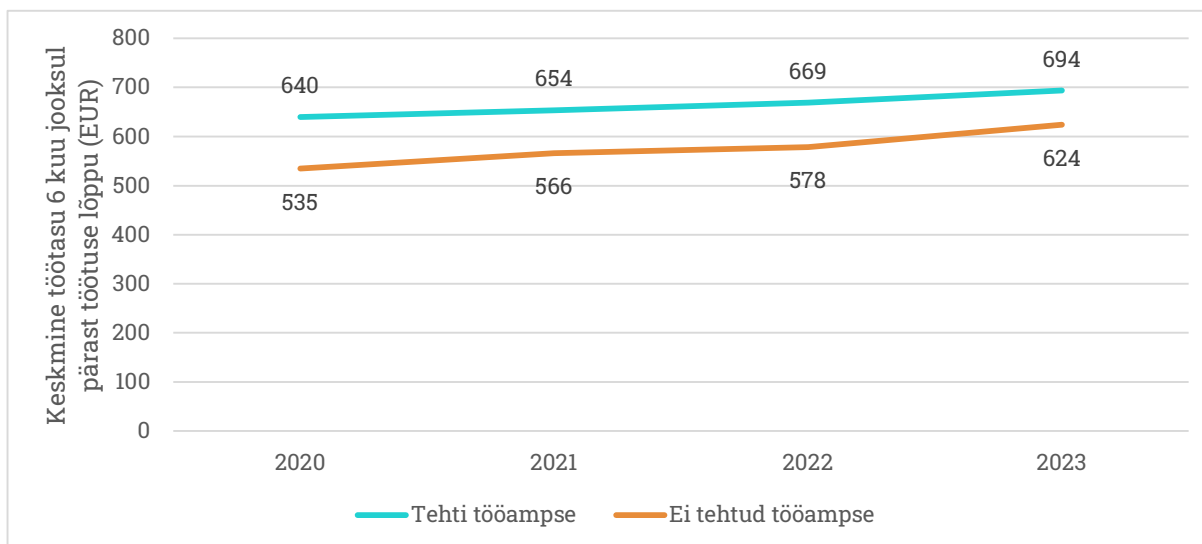


Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

Märkus. $n = 27\,503$ (tööampsu eest töötukassa andmetel töötasu saanud unikaalsete isikute arv, september 2020 kuni detsember 2023).

Järgnevalt võrreldakse regT tööampse teinud ja mitte teinud töötute töötasu 6 kuu jooksul pärast töötuse lõppu. Jooniselt on näha, et regT tööampse teinute seas on töötuse järel saadav töötasu mõnevõrra kõrgem. Keskmise töötasu 6 kuu jooksul pärast töötuse lõppu on regT tööampse teinud töötute seas ligikaudu 70–100 eurot kuus kõrgem kui regT tööampse mitteteinud inimestel. Sarnaste tulemuste ja suurusjärgkudeni jõuti ka eelmises uuringus (Töötukassa & CITIS, 2023). Kui aga vaadata töötasu suurust 6 kuud enne töötuse algust nii regT tööampsu tegijate kui ka mittetegijate seas (vt joonis peatüki alguses), siis ilmneb, et regT tööampsu tegijate varasem töötasu on samuti olnud mõnevõrra kõrgem (keskmiselt 60 eurot kuus) kui regT tööampsu mittetegijatel.

Joonis 56. Keskmise kuutöötasu eurodes 6 kuu jooksul pärast töötuna arveloleku lõppu tööampsu(de)ga ja ilma tööampsuta töötuse juhtude võrdluses 2020–2023



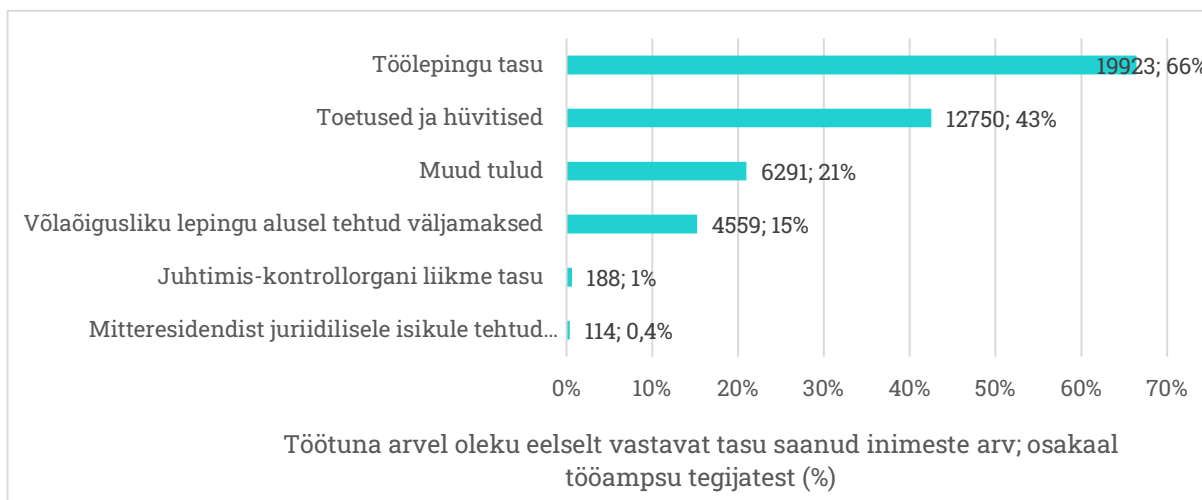
Allikas: autorite arvutused töötukassa ja MTA registriandmete põhjal.

Märkus. Keskmise leidmisel on võetud arvesse ka kuud, mil isiku sissetulek on 0. Aasta on töötuna arveloleku lõpu aasta. 2023. a puhul on arvestatud töötuna arvelolekuid, mis kestsid juunini, et oleks võimalik võtta arvesse ka töötusejärgset 6 kuu töötasu.

Järgnevalt vaadatakse töötusele eelnevat sissetulekut regT tööampsu tegijate seas. Tuludena on arvesse võetud nii MTA tulusid ja toetuseid kui ka TK toetuseid ja hüvitisi (vt ka Lisa 1. Registriandmete analüüsis kasutatud tunnused ja andmekogud). RegT tööampsu tegijate seas on 66% neid, kes said oma esimesele töötuseperioodile eelnenud 6 kuu jooksul tulu töölepingu alusel, 43% sai tulu toetustest ja hüvitistest ning 21% sai muud tulu⁴⁹.

⁴⁹ Tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni väljamakse liigi „Residendist füüsilise isiku muud tulud“ hõlmatud andmed: renditulu ning litsentsitasu; loovisikule ja spordiseaduse §-s 7 nimetatud isikule makstud lähetuskulude hüvitis ja päevaraha ning kolmanda isiku makstud päevaraha, mis ületab piirmäära; abikaasatasu; intressid; muu tulu, k.a stipendium, toetus, kultuuri-, spordi- ja teaduspreemia, hasartmänguvõit; põllumajandusmaa renditulu; eluruumi üüritulu; kohustusliku kogumispensioni väljamakse enne pensioniiga (20%); täiendava kogumispensioni väljamakse enne pensioniiga (20%).

Joonis 57. Tööampse teinud töötute esimesele töötusele eelnenud 6 kuu varasema sissetuleku saamise liigid, osakaal tööampsu tegijate seas %



Allikas: autorite arvutused MTA ja töötukassa registriandmete põhjal.

Märkus. Üks regT tööampsu tegija võib kajastada mitu korda, st saada tulu mitme liigi alusel.

7.2.2. Tööampsude mõju töötute vaesusele

Järgnevalt hinnatakse, milline on regT tööampsu mõju töötute vaesuse leevendamisele või vähendamisele. Selleks võrreldakse regT tööampse teinud töötute kuusissetulekut töötukassa toetustest ja hüvitistest ilma regT tööampsuta ja koos sellega. Sissetulekutena on võetud arvesse töötukassa makstavad peamised toetused ja hüvitised (TKH, töötutoetus, koondamishüvitis, maksejõuetushüvitis ja töövõimetoetus) ning regT tööampsuga võrdlemise korral ka selle eest saadud töötasu.

Ehkki vaesuse arvutamise tavametoodikas arvestatakse kõigi leibkonnaliikmete tarbimiskaale ja nende sissetulekut, rakendatakse selles uuringus isikupõhist lähenemist, kuna puudub info leibkonnaliikmete ja nende sissetulekute kohta. Tuleb arvestada, et selle uuringu eesmärk ei ole hinnata muude tegurite (nt peretoetused, toimetulekutoetus, puuetega inimeste toetused) mõju, vaid huvi keskmes on registreeritud töötute ja regT tööampsu mõju tema majanduslikule olukorrale. Lisaks tuleb silmas pidada, et Statistikaameti avaldatud näitajates on töötute määratluse aluseks inimese hinnangul põhinev peamine hõiveseisund, mitte konkreetsemalt need, kes on registreeritud töötud.

Seega on järgnevas analüüsiosas eeldatud, et tegu on üheliikmeliste leibkondadega, ja arvesse võetakse üksnes selle inimese sissetulek töötusperioodil.

Mõju absoluutsele vaesusele

Vaadeldud ajavahemikul ohustas Statistikaameti andmetel absoluutne vaesus enim töötuid. Ainsaks erandiks kujunes 2021. aasta, mil töötute absoluutse vaesuse määra ei avaldatud uuringu liiga vähese vaatluste arvu tõttu⁵⁰. Absoluutse vaesuse piiri ja töötutoetuse suuruse (tabel 14) võrdlus näitab, et üheliikmelise töötule leibkonna sissetulek oli 2021. aastal isegi ainult töötutoetust saades suurem kui absoluutse vaesuse piir (292 eurot vs. 234 eurot kuus). Et nii kiiret⁵¹ absoluutse vaesuse piiri tõusu nagu 2022. aastal polnud varem olnud ja kuna 2022. aastal töötutoetust ei suurendatud, jäi ainult töötutoetust saanud üksi elava inimese sissetulek absoluutse vaesuse piirist allapoole (292 eurot vs. 303 eurot kuus).

Seega oli 2022. aastal töötutoetus veidi alla kuu absoluutse vaesuse piiri, kuid regT tööampsu tehes oleks töötutoetuse (292 eurot) saaja sissetulek koos töötasuga⁵² (262 eurot) olnud üle kuu absoluutse vaesuse piiri. Samas tuleb arvestada, et aasta kokkuvõttes ei pruukinud töötule teha regT tööampsu kõikidel kuudel. Kuna 2023. aastal oli töötutoetus veidi alla kuu absoluutse vaesuse piiri (317 eurot vs. 338 eurot), oleks regT tööampsu teinud töötutoetuse saaja sissetulek kasvanud koos töötasuga (290 eurot) üle absoluutse vaesuse piiri.

Töötuna arveloleku ajal tehtud regT tööampsude registriandmed näitavad, et regT tööampsu eest saadud töötasu aitas ajavahemikul 01.09.2020–31.12.2023 kokku 7980 regT tööampsu tegijat (29% kõigist unikaalsetest regT tööampsu tasu saanud töötutest) absoluutse vaesuse piirist ülespoole vähemalt ühel kuul. Neid regT tööampse teinud töötuid, kelle kuusissetulek ilma regT tööampsuta oleks jäänud sel ajavahemikul alla absoluutse vaesuse piiri, oli igal kuul keskmiselt 848 (53% unikaalsetest regT tööampsu eest tasu saanud inimestest). Kui võtta arvesse ka regT tööampsust saadud töötasu, siis vähenes alla absoluutse vaesuse piiri olevate inimeste arv keskmiselt 520-ni (33%). 2022. aastal kasvas regT tööampsust saadava töötasu mõju absoluutse vaesuse vähenemisele võrreldes eelnenud aastaga (joonis 58). Seda selgitab eelkõige asjaolu, et absoluutse vaesuse piir tõusis kahe aasta võrdluses tunduvalt ja nii suurenes ka regT tööampsu mõju absoluutsele vaesusele. Kokkuvõttes vähenes regT tööampsude tulemusena töötute osakaal, kelle sissetulek on alla absoluutse vaesuse piiri

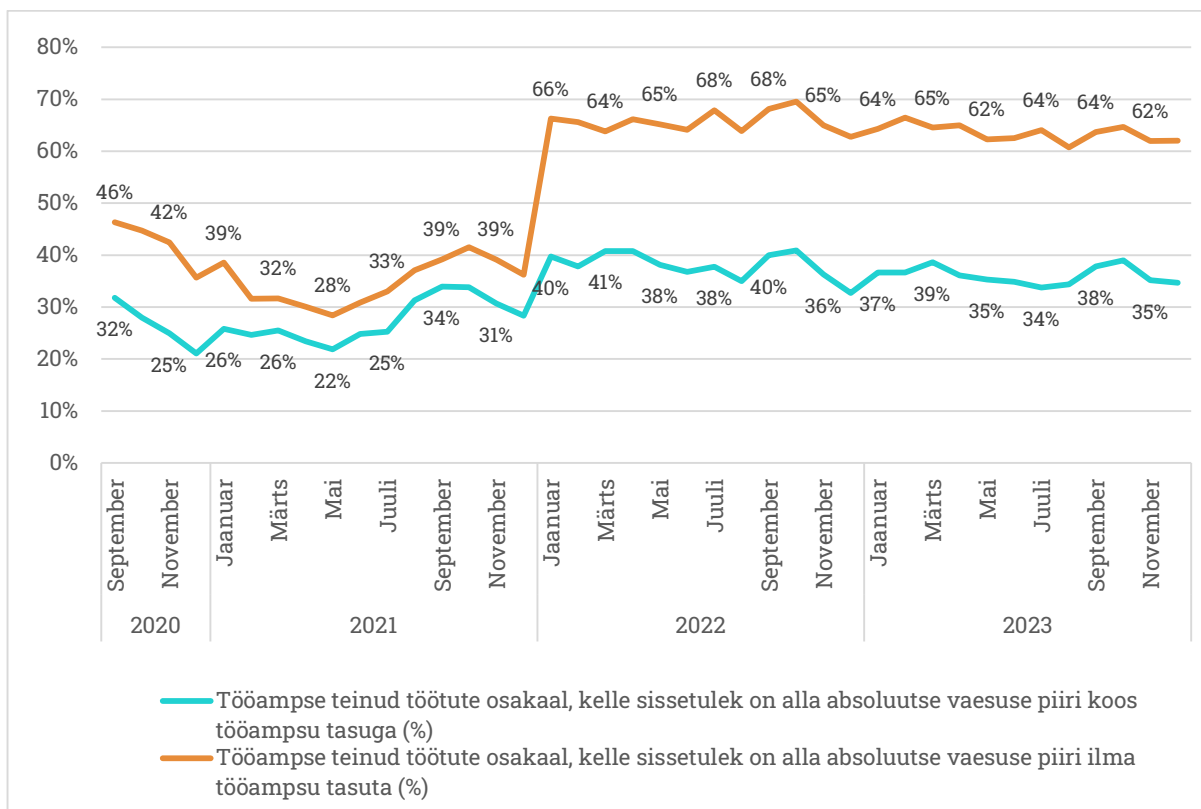
⁵⁰ Ühelt poolt suurendati 2021. a alguses töötutoetust 35%-lt 50%-le eelnenud aasta alampalgast, kuid teiselt poolt aitasid sel aastal absoluutset vaesust vähendada enne vanaduspensioniga saadud II pensionisamba väljamaksed.

⁵¹ Üheliikmelise leibkonna absoluutse vaesuse piiri tõsteti 2022. a 2021. a-ga võrreldes 29,9% (233,57 eurolt 303,38 eurole kuus). Sellega koos suurenes taas töötute absoluutne vaesus (11,1%-lt 2020. a 18,5%-le 2022. a).

⁵² Erinevalt üldisest vaesuse arvutamisest võrreldakse siinses uuringus nii absoluutse kui ka suhtelise vaesuse piiri registreeritud töötule brutosissetulekuga, sh brutotöötasuga, sest pole teada, milline oli inimese aasta maksuvaba tulu (see oleneb tema kõikidest maksustavatest tuludest) ega see, kas ta oli liitunud kohustusliku pensionisambaga. Siinses uuringus tagab see lähenemine parema võrreldavuse, välistades maksuvabast tulust sõltuvad erinevused mõju hindamisel. Näiteks kui inimene jäi vaadeldava aasta keskel töötuks, siis oleneb tema aasta maksuvaba tulu suuresti sellest, milline oli tema brutotöötasu enne töötuks jäämist, kui ta on aga olnud töötuna arvel aasta algusest, siis ei mõjuta tema varasema töötasu suurus aastast maksuvaba tulu.

2022. aastal ja 2023. aastal vastavalt 28 ja 27 protsendipunkti, kuid 2021. aastal 7 protsendipunkti.

Joonis 58. RegT tööampsust saadud töötasu mõju absoluutse vaesuse vähendamisele, september 2020 – detsember 2023



Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

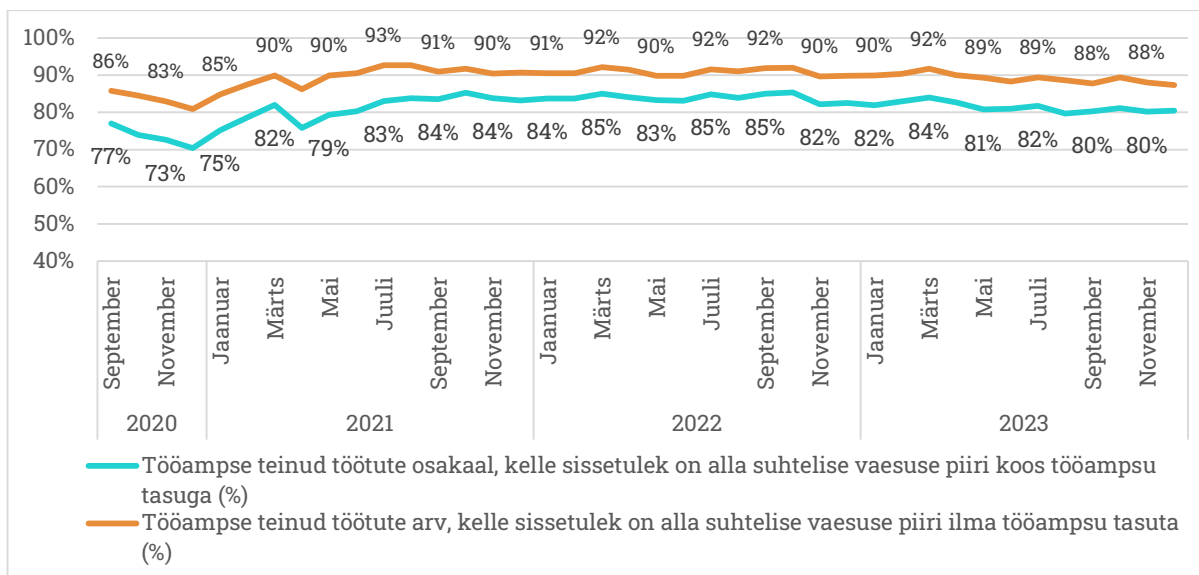
Märkus. $n = 62\,087$ regT tööampse teinud ja selle eest töötasu saanud isikute arv vaadeldud ajavahemikul kokku.

Mõju suhtelisele vaesusele

RegT tööampsu mõju suhtelisele vaesusele on väiksem kui absoluutsele vaesusele ja on tähtis arvestada, et suhtelise vaesuse piir on palju kõrgem kui absoluutse vaesuse piir (tabel 14). Kokku aitas regT tööampsuga teenitud töötasu 3026 töötut, kes olid teinud regT tööampsu ja saanud selle eest töötasu, suhtelise vaesuse piirist ülespoole vähemalt ühel kuul vaadeldud ajavahemikul (11% kõigist unikaalsetest regT tööampsu tasu saanud töötutest). Nende regT tööampsu teinud inimeste arv, kelle sissetulek jäi analüüsitava kuul ka koos regT tööampsuga suhtelise vaesuse piirist allapoole, oli iga kuu keskmiselt 1264 (81% regT tööampsu tegijatest). Aastati on regT tööampsu mõju suhtelisele vaesusele olnud ühetaoline – keskmiselt 8 protsendipunkti (joonis 59). Lisaks aitab töötasu vähendada allpool suhtelise vaesuse piiri olevate töötute suhtelise vaesuse süvikut: näiteks kui 2023. aastal töötutoetust

saav töotu tegi regT tööampsu töötasupiiri ulatuses, siis vähenes tema selle kuu suhtelise vaesuse süvik⁵³ hinnanguliselt 44%-lt 21%-le. Aasta kokkuvõttes võib mõju olenevalt sellest, mitmel kuul regT tööampse tehakse, olla siiski ka vaesuse süviku vähenemisele väiksem.

Joonis 59. RegT tööampsust saadud töötasu mõju suhtelisest vaesusest väljumisele, september 2020 – detsember 2022



Allikas: autorite arvutused töötukassa registriandmete põhjal.

Märkus. $n = 62\,087$, regT tööampse teinud ja selle eest töötasu saanud isikute arv vaadeldud ajavahemikul kokku.

Kokkuvõttes on üsna ebatõenäoline, et praegu kehtiv regT tööampsude võimaldamine tekitab rahalise stiimuli hõivest töötusesse liikumiseks ja hoopis regT tööampsude kombineerimiseks töötukassa toetuste ja hüvitistega. Ka näitasid töötutega tehtud intervjuud, et nende inimeste eesmärk on leida püsitöö: tööampsud ei asendanud ega lükanud edasi püsivale tööle asumist. Lisaks selgus intervjuudest, et üldjuhul ei ole inimesed enne töötuks jäämist kursis ajutise töötamise võimalustega töötuna arveloleku ajal. Intervjueeritud väljendasid, et selline käitumine eeldaks väga suurt teadlikkust oma tulevase hüvitise suurusest, kindlat kokkulepet regT tööampsude tegemiseks (sissetuleku säilimiseks) ning kalkuleerimist (töötasu võrreldes võimaliku TKH/töötutoetusega ja regT tööampsu tasuga).

Kuna TKH, töötutoetus ja regT tööampsu tingimustel on piiranguid (nt TKH/töötutoetuse maksmise kestus, regT tööampsude tegemise kestus, töötasu), ei saaks see olla pikaajaline strateegia (seda saaks kasutada ainult piiratud ajal ja summas). Lisaks, kui töotu saab töötutoetust ja regT tööampsu töötasupiiri ulatuses töötasu, jääks tema sissetulek ikka alampalgast madalamaks. Saades aga varasemalt alampalka ning seejärel TKH-d ja töötasu regT

⁵³ Vaesuses oleva inimese sissetuleku kaugus vaesuse piirist protsentides.

tööampsu piiri ulatuses, on võimalik, et see võib mõjutada inimese valikut teha pigem regT tööampse kui minna püsivale tööle, millest saadav töötasu ei ole suurem kui regT tööampsust saadav töötasu ja TKH. Analüüs näitab sellegipoolest, et suurem osa regT tööampsajatest kaotab töötuna arvel olles ka regT tööampsu tehes oma sissetulekus võrreldes selle ajaga, kui nad ei olnud töötuna arvel.

Samas aitab regT tööampsu eest saadud töötasu 29% regT tööampsu tasu saanud töötutest absoluutsest vaesusest välja ja 11% suhtelisest vaesusest. Kuna aga regT tööampse teeb vaid väike osa töötutest ja sedagi lühikest aega, siis mõju töötute vaesusele tervikuna on pigem madal. Siiski aitab regT tööampsu võimaldamine ja selle tasu liikuda Heaolu Arengukava 2023-2030 püstitatud eesmärgi suunas vähendada töötute absoluutset vaesust.

8. Kokkuvõte, järeldused ja poliitikasoovitused

Töötuna arvelolijatele on alates septembrist 2020 loodud võimalus teha regT tööampse ilma, et see katkestaks töötuna arveloleku või töötukassast määratud toetuste ja hüvitiste maksmise.

Mõttekoda Praxis analüüsis 2024. aastal tööampsude rakendamist, tööandjate kogemusi tööampsude pakkumisel, töötute kogemusi ja motivatsiooni tööampsude tegemisel, tööampsude tegemise mustreid ning tööampsude mõjusid hõivesse liikumisele, hõives püsimisele ning töötute majanduslikule toimetulekule.

Alljärgnevalt on käsitletud analüüsi peamisi tulemusi ja järeldusi ning toodud välja soovitused poliitikakujundajatele ja rakendajatele.

Sekkumisloogika analüüs

Töötuna arveloleku ajal ajutist töötamist võimaldava regulatsiooni eesmärgiks oli tagada töötule töötusperioodil piisav majanduslik toimetulek, mis ei tekita samas töötuslõksu ning motiveerib töötut tööturule naasma. Peamise probleemina oli välja toodud, et töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus ei hoia ära töötute vaesusesse langemist. Töötuna arveloleku ajal tööampsude tegemise eesmärgiks seati, et töötutel oleks võimalus sissetuleku parandamiseks töötuse ajal.

Teiseks eesmärgiks oli kiirendada töötute hõivesse liikumist. Eeldati, et regT tööamps aitab üleval hoida tööharjumust, säilitada oskuseid, laiendada sotsiaalseid ja tööalaseid võrgustikke, mis aitavad kokkuvõttes jõuda püsiva tööni.

RegT tööampsude kolmas eesmärk oli muuta ajutine töötamine töötuna arveloleku ajal paindlikumaks.

Poliitika kavandamisel eeldati, et regT tööampse teevad eeskätt riskirühmadesse kuuluvad töötud: pikaajalised töötud, vanemaealised, eesti keele mitteoskajad ja osalise töövõimega inimesed ning regT tööampsude positiivsed mõjud avalduda eeskätt just riskirühma kuuluvate töötute puhul. Võimaliku negatiivse mõjuna nähti püsivale tööle hilisemat liikumist.

Uue regulatsiooniga ei seatud mõõdetavaid eesmärke ehk kui paljud töötud peaksid regT tööampse tegema, sh kui paljud riskirühmade esindajad peaksid regT tööampse tegema ning kuivõrd peaks vähenema töötute vaesus.

Eelnõu rakendamisel on peamine roll töötukassa tegevustel. Töötukassa tegevused jagunevad administratiivseteks tegevusteks – regT tööampsude registreerimine ja piirangute kontroll ning töötute ja tööandjate nõustamine regT tööampsude teemal. Töötukassa otseselt regT tööampse ei vahenda. Intervjuudest töötutega tuli esile, et nõustajate tegevused nii

tööampsudest teavitamisel kui nende leidmise abistamisel ei ole ühetaolised ning nõustajatel ei ole otseseid juhiseid, kuidas riskirühma kuuluvat töötut aidata tööampsu leidmisel.

Tööandjate rolliks on tööampsude pakkumine, kusjuures eeldati, et tööandjate tegevused uue regulatsiooniga ei muutu. Töötutelt oodati tööampsude otsimist ning tegemist.

Indikaatorite puudumisel ei saa hinnata, kas regT tööampse tehakse piisavalt või soovitud mahus. RegT tööampse teevad ligikaudu 4% kuu jooksul töötuna arvel olevatest töötutest ning nende tegijate arv on ajas veidi kasvanud. 2023. aastal tegi regT tööampse 12 749 unikaalset töötut, kellega oli seotud 51 018 lepingut. 2/3 regT tööampsu tegijatest on naised. Sarnaselt tegid Soomes naised töötuse ajal rohkem ajutist tööd võrreldes meestega (25% naised vs 12% mehed). Seda selgitati ajutise või osaaajaga töö suurema pakkumisega sektorites, kus on tüüpiliselt esindatud naised: teenindussektor, sotsiaal- ja tervishoiusektor ning väiksema pakkumisega tööstuses ja ehituses (Kalin *et al.*, 2023).

RegT tööampse teevad suurema tõenäosusega eesti keelt peamise suhtluskeelena rääkivad töötud. Analüüsist selgus, et regT tööampse teevad rohkem need töötud, kes ei kuulu ühtegi riskirühma, kõrgema haridustasemega töötud ning tööampsude tegijate seas on rohkem on esindatud TKH saajad. Varasema uuringu kohaselt on regT tööampsu tegijate seas riskirühmadest alaesindatud eesti keele mitteoskajad ja pikaajalised töötud (Töötukassa ja CITIS 2023). Jälgides sekkumisloogika mõjuahela protsessi, selgub, et tegevuste planeerimisel ja elluviimisel ei ole riskirühmade erisusi arvesse võetud ega neile tegevusi kavandatud, arvestades nende inimeste spetsiifilisi takistusi ja võimalusi. Kuna töötud peavad regT tööampsudeni jõudma reeglina ise, siis on ootuspärane, et neid leiavad töötud, kellel on rohkem kontakte ning oskuseid töö otsimiseks. Riskirühmade töötutel ei pruugi olla kontakte tööandjatega või tööampsudele ligipääsu andvat muud võrgustikku, mistõttu on tööampsudesse sisenemine neile keeruline. Ka tööampse vahendavad portaalid eelistavad värvata varasema kogemusega töötajaid, mis võib välistada riskirühmadesse kuulujad. Samas teaduskirjanduse järgi võib töötuse ajal ajutisel töötamisel olla suurem positiivne mõju riskirühmadele.

Intervjuudest tööandjatega tuli esile, et tööampsude pakkumine registreeritud töötutele toob kaasa märkimisväärselt suurema halduskoormuse võrreldes muude ajutise töö tegijatega, mis ei soodusta tööampsude pakkumist töötutele. See tulemus ei vasta samuti esialgsele eeldusele, et tööandjad ei pea muutma oma tööprotsesse ning tööampsude pakkumine töötutele ei too kaasa lisakoormust tööandjatele.

Analüüsi tulemused näitasid, et regT tööampsude tegijad on võrreldes neid mitte teinutega ühe-kahe kuu võrra kauem töötud. Kyyrä jt autorid (Kyyrä, Pesola *et al* 2017) on hinnanud, et pikem töötusperiood ei ole iseenesest halb, kui hiljem leitakse sobiv püsiv töö. Tööampsu tegijate pikem töötusperiood on seletatav ka asjaoluga, et tööampse hakatakse tegema siis, kui ollakse juba mõnda aega töötanud, kiiresti hõivesse suunduvad seevastu tööampse ei tee.

Võib eeldada, et regT tööampsude tegemisel on positiivne mõju hõivesse liikumisele. Hõivesse liikumise osakaal oli regT tööampsu teinute hulgas oluliselt kõrgem võrreldes regT tööampse mitte teinud töötutega (vt täpsemalt alaptk 8.1.1). RegT tööampsude tegemise positiivne mõju hõivesse liikumisele oli kõige suurem riskirühmade seas, sh pikaajaliste töötute (töötuse kestus üle 21 kuu), vanemaealiste, muukeelsete ning terviseprobleemidega töötute seas. Sarnane mõju on ilmnenud ka teistes riikides.

RegT tööampsudel on positiivne mõju ka hilisemale hõives püsimisele – tööampse teinud töötud jäid arveloleku lõppedes suurema tõenäosusega hõivesse püsima ning positiivne mõju oli taas tugevam riskirühmade puhul (vt ka alaptk 8.1.1), eriti tugev oli efekt terviseprobleemidega inimestele.

Kuna regT tööampse teeb väike osakaal töötutest ning lühiajaliselt, on selle mõju töötute majanduslikule toimetulekule lühiajaline ja madal (vt ka alaptk 8.1.1).

Võib öelda, et ajutise töötamise võimaldamine on teinud töötamist töötuse ajal paindlikumaks, kuivõrd varem sellist võimalust töötutel ei olnud. Tööandjate sõnul aitab regT tööampsude võimaldamine töötutele kaasa tööturu üldisele paindlikkusele ning katab teatud mahu tööandjate ajutist tööjõuvajadust.

Tööandjate vaade

2021. ja 2022. aastal pakkus töötutele regT tööampse 4200–4300 ettevõtet ning 2023. aastal kasvas nende arv ligi 5300 unikaalse ettevõtenni.

Tööamps leevendab tööandjate kiiret või ootamatut tööjõuvajadust ning annab tööturule juurde paindlikkust. Tööandjad ei otsi tööampsude tegemiseks spetsiifiliselt töötuid inimesi, kuid tööampsude võimaldamine töötutele lisas nad uue sihtrühmana ajutise töö tegijate hulka. Analüüsis selgus, et töötud teevad tööampse ühekordse ajutise tööna, madala koormusega regulaarse tööna sama tööandja juures ning proovipäevana. Peale selle toimivad tööampsud tööandja jaoks värbamiskanalina, võimaldades testida kandidaate püsivale tööle. Töötul, kes on tööampsu teinud, on lihtsam seeläbi laiendada oma kontaktide võrgustikku või jääda tööandjale silma. Tööandjad värbavad tihti püsiva töökoha täitmisel varasemaid tööampsu tegijaid tavapärase kandideerimisprotsessi läbiviimise asemel (selline mõju ilmnas ka teiste riikide analüüsides). Seega tõusevad tööampse teinud töötute võimalused leida püsiv töökoht, ehk tööamps võib olla lävepakuks püsivat tööle saamisele.

Tööampsule seatud piiranguid toovad tööandja jaoks kaasa märkimisväärse halduskoormuse. Kui regT tööampsu raames ei toimu töötamine järjestikustel päevadel, tuleb töötul puhul iga töötatud päeva kohta sõlmida ja lõpetada leping ning teha kanne TÖR-i. Tööampsude pakkumist töötutele piiravad ka regT tööampsule seatud päevade ja sissetulekupiirid. Tööandjad ei soovi värvata ajutistele töödele pidevalt uusi inimesi ning

pakkuda neile väljaõpet. Tööandjad eeldavad, et piiridest peavad olema teadlikud ja nendest kinnipidamist jälgima eeskätt töötud ise.

RegT tööampsud on loonud tööandjatele uusi võimalusi vajaliku ajutise tööjõu leidmiseks, kuid selle laiemat kasutamist takistavad regT tööampsu piirangud ning kaasnev halduskoormus. Tööampse pakkuvate tööandjate vaates on kokkuvõttes tegemist siiski positiivse sekkumisega.

Töötute vaade

Teadlikkus regT tööampsudest ning nende tingimustest oli uuringus osalenud töötute hulgas erinev ning sõltus töötukassa nõustaja tegevusest. Nõustajatel on erinev praktika regT tööampsude tutvustamisel, nende otsimisele kaasa aitamisel ning üleüldisel suhtumisel tööampsude tegemisse. On nõustajaid, kes informeerivad töötuid regT tööampsudest töötuse alguses ning aitavad töötutel regT tööampse leida, samas on ka nõustajaid, kes on keskendunud regT tööampsude piirangutele ja nende kontrollile, mis võib pärssida tööampsudeni jõudmist. Motivatsiooni regT tööampse teha oli nii nendel töötutel, kes neid tegid, kui neil, kes nendeni ei jõudnud. Samas võib eeldada, et uuringus osalenud töötud olidki töö leidmisele suunatud inimesed. Töötud ei otsinud enamasti regT tööampse teadlikult, regT tööampsude tegemiseni jõudsid nad reeglina püsiva töö otsimise käigus või pakuti ajutist tööd tuttavate poolt. Enamasti leiti regT tööampse tuttavate kaudu, sotsiaalmeedia kaudu või kontakteerudes otse tööandjatega. Ka teiste riikide uuringud on näidanud, et töötute teadlikkus tööampsude tegemise võimalustest võib olla madal ning ühe lahendusena on teaduskirjanduses soovitatud automaatse meeldetuletuse sisseseadmist töötuna arveloleku ajal.

RegT tööampse tehti, et olla aktiivne, tunda ennast vajalikuna, parandada majanduslikku toimetulekut või proovida uut tööd või töökohta. Töötute jaoks oli regT tööampsude tegemine hea võimalus töötusperioodil rutiini ja tööharjumust hoida, tegevuses olla, inimestega suhelda ning oma oskusi ja teadmisi hoida. RegT tööampsude kaudu said töötud proovida enda jaoks uusi töökohti ja ameteid, mis võib julgustada valdkonna vahetamist ning toetada uue püsiva töö leidmist. Ajutine töötamine ei konkureerinud püsiva tööga vaid oli lisategevus püsiva töö otsimise ja sellele kandideerimise kõrval. Töötute hinnangul regT tööampsude tegemine püsiva töö otsimist või motivatsiooni püsivale tööle minekuks ei mõjutanud.

Tööampsude tegemist mõjutas peamiselt sobiva regT tööampsu olemasolu. RegT tööampsude tegemist takistasid nende vähene kättesaadavus, töö sobimatus ning regT tööampsudele seatud piirangud, mis panevad tööampse otsivat töötud halvemasse olukorda võrreldes mittetöötutega. RegT tööampsude tegemist mõjutas suurel määral inimese töövõime ja tervis. RegT tööampsude tegemine on ühelt poolt hea võimalus osalise töövõimega inimestel endale jõukohasel koormusel tööd teha. Samuti näitasid registriandmed, et regT tööampsude tegemine aitas terviseprobleemidega inimestel liikuda püsivale tööle. Teiselt poolt piirab

vähenenud töövõime sobivate regT tööampsude valikut ning inimesed ei jõua regT tööampsude tegemiseni. Töötasupiir ei soodusta regT tööampsude tegemist kõrgemat kvalifikatsiooni nõudvate tööde puhul, kus on ka kõrgem töötasu, kuna töötatud päevade arv etteantud töötasupiirides jääb väga lühikeseks.

RegT tööampsude pakkumisi on rohkem linnades ning need võivad puududa keskusest kaugemale jäävates maapiirkondades. Üheks peamiseks takistuseks töötutele, kes ei olnud regT tööampse teinud, oli tööampsude pakkumiste puudumine nende elukohas. Kaugemalt piirkonnakeskustesse või linnadesse regT tööampsu tegema sõitmine ei ole töötule tasuv.

RegT tööampsudest saadav tasu võimaldas töötute hinnangul paremat toimetulekut ning mõjus eelkõige inimese heaolule, toetades turva- ja kindlustunnet majanduslanguse kontekstis, kuid see ei asendanud töötasu, mis saadakse püsivast tööst. RegT tööampsude tegemisele seatud ajalised ja rahalised piirangud ei motiveeri töötajaid valima töötasu staatuse ja tööampsude tegemise kasuks püsiva töötamise asemel.

8.1. Järeldused ja poliitikasoovitused

RegT tööampsudel on mitmekülgne positiivne mõju töötuna arvelolijate hõivesse liikumisele ja seal püsimisele ning töötute toimetulekule ja ka subjektiivsele heaolule. Ajutise töötamise võimaldamine on töötutele vajalik, kuid selleni jõudmisel kohtavad nad erinevaid takistusi.

8.1.1. Hinnang meetme tulemustele ja mõjule ning soovitused poliitikakujundajale

1. Hinnang töötuna arvelolijate hõivesse liikumisele ja hõives püsimisele

Registreeritud töötutele ajutise töötamise ehk tööampsude võimaldamise üks eesmärk on soodustada nende liikumist hõivesse.

Kirjandusest ilmnes, et töötuse ajal tööampsude tegemine võib hõivesse liikumist kiirendada, kui tööampsude kaudu leitakse uusi kontakte ja püsiva töö võimalusi (Cahuc, 2018). Siinse uuringu jaoks tehtud intervjuud kinnitasid seda, et paljud intervjuueeritavad olid regT tööampsu kaudu oma võrgustikku laiendanud ja püsiva töö leidnud. Intervjuudest ilmnes, et ajutine töötamine aitas hõivesse liikumist kiirendada ka juhul, kui sel viisil katsetati uusi valdkondi ja ameteid, et leida endale sobiv töö. Lisaks aitasid regT tööampsud hoida aktiivsust ja tunda enda kasulikuna, mis toetavad inimese enesekindlust ja väärikust ning võivad mõjutada püsiva töö leidmist.

Samamoodi tuli registriandmete analüüsist välja, et regT tööampsudel on hõivesse liikumisele soodne mõju: arveloleku lõppemisel hõivesse liikunute osakaal oli regT tööampsu teinud registreeritud töötute hulgas 14–24 protsendipunkti suurem kui regT tööampse

mitteteinud töötute seas ning positiivne mõju ei sõltunud sellest, millal tööamps tehti. Ajutine töötamine avaldas suurimat positiivset mõju püsiva töö leidmisele riskirühmadele, sh pikaajalistele töötutele (töötuse kestus üle 21 kuu), vanemaealistele, muukeelsetele ja terviseprobleemidega töötutele. Lisaks regT tööampsu tegemisele võisid hõivesse liikumist mõjutada erinevad muud tegurid nagu näiteks töötute enda motivatsioon tööd leida ja tööle asuda ning selle ajahetke tööturu võimalused.

RegT tööampse teinud registreeritud töötud liikusid töötuna arveloleku lõppedes suurema tõenäosusega hõivesse sõltumata soost. Seejuures oli meeste seas hõivesse liikunute osakaal 14 protsendipunkti ja naiste seas 15 protsendipunkti suurem kui nende meeste ja naiste seas, kes ei teinud tööampse. Kuigi soodne mõju avaldus kõigi haridustasemetel puhul, oli esimesel üheksal kuul pärast töötuna arvelevõttu regT tööampsu tegemise mõju hõivesse liikumisele märgatavalt suurem madalama haridustasemega töötute puhul.

Seega võib öelda, et regT tööampsudel on lävepakuefekt ja see avaldub eriti tugevalt riskirühmadele.

Ajutine töötamine soodustab ka hilisemat hõives püsimist: töötuna arveloleku lõpule järgnenud 12 kuu jooksul oli hõives olijate osakaal tööampse teinute seas 14–16 protsendipunkti suurem kui võrdlusrühmas. RegT tööampse teinud töötud jäid töötuna arveloleku lõppedes suurema tõenäosusega hõivesse püsima sõltumata soost, kuid positiivne mõju oli taas tugevam riskirühmade puhul. Eriti tugev oli positiivne mõju vanemaealistele töötutele, teiste rühmadega võrreldes mõnevõrra tugevam ka muukeelsetele töötutele. Tervisest tulenevate takistustega töötutele avaldas ajutine töötamine hõives püsimisele ligi kaks korda tugevamat mõju kui ilma mainitud takistuseta töötutele, kuigi ka viimaste puhul oli mõju positiivne. RegT tööampsude tegemine avaldas soodsat mõju kõigi haridustasemetega töötute hõives püsimisele.

Analüüsist nähtus veel, et regT tööampse teinud registreeritud töötud olid võrreldes neid mitteteinutega mõnevõrra kauem töötud. Töötuse keskmine kestus on regT tööampse teinud töötutel ligikaudu ühe-kahe kuu võrra pikem kui regT tööampse mitteteinutel.

Kokkuvõttes teevad töötuna ajutist tööd inimesed, kes on kauem töötuna arvel, kuid regT tööampsu tegemine kiirendab töötuna arveloleku lõppemist ja hõivesse liikumist.

SOOVITUS: jätkata registreeritud töötutele tööampsude tegemise lubamist.

2. Hinnang majanduslikule toimetulekule

Töötutele ajutise töötamise võimaldamise teine eesmärk on vähendada töötute vaesust.

RegT tööampsul on töötute majanduslikule toimetulekule lühiajaline ja vähene mõju. Kuigi tööampsu tegemise kuul on mõju seda teinud töötute sissetulekule ja vaesuse vähendamisele oluline, on mõju kogu töötusperioodil ning kõigi töötute (regT tööampse teeb ainult u 4% kuu jooksul arvel olnud töötutest ja sedagi lühiajaliselt) vaesuse vähendamisele pigem väike. Teisalt aitab ajutine töötamine vähendada vaesuse süvikut ehk registreeritud töötute sissetuleku kaugust vaesuse piirist.

Sellegipoolest toetab ajutise töötamise võimaldamine töötuna arveloleku ajal heaolu arengukava 2023–2030 eesmärki vähendada töötute absoluutset vaesust. Ka töötutega tehtud intervjuudest tuli esile, et regT tööampsud annavad neile mõningast abi ja suurema turvatunde majanduslikul toimetulekul. Lisaks on regT tööampse teinud registreeritud töötute töötasu kõrgem ka pärast töötusperioodi võrreldes nendega, kes ei teinud töötuna tööampse. Seega ilmneb pikaajalisem mõju regT tööampsu tegijate majanduslikule toimetulekule töötusperioodi järel, kui nad liiguvad hõivesse. RegT tööampsu hilisem ja kaudne mõju majanduslikule toimetulekule on ühtlasi see, et ajutise töötamisega kogub töötute sotsiaalmaksu maksmise kaudu juurde pensioniõigusi.

Uuringust selgus, et regT tööampse teevad rohkem need, kes saavad töötukassalt toetusi ja hüvitisi. Viimane on valdavalt seletatav regT tööampsude tegijate profiili eripäraga, sh sooline jaotus, töötuna arveloleku kestus, töövõime ulatus, hõivestaatus enne töötuna arvele võttu.

Arvestades nii teiste riikide kogemusi kui ka asjaolu, et töötusega seotud toetusi ja hüvitisi mitte saades on inimese risk vaesusesse langeda suur, **on majandusliku toimetuleku parandamiseks vaja suunata rohkem töötuid tegema regT tööampse**, eelkõige neid rühmi, kes ei saa ühtegi töötusega seotud toetust või hüvitist. See on eriti tähtis, arvestades, et siinse analüüsi järgi esineb ainult väike risk, et inimene eelistab ajutist töötamist ja töötuna arvelolekut püsivale tööle minekule.

3. Tööampsude kasutamise praktikad töötuna arveloleku ajal

Registreeritud töötud kasutavad tööampse uute tööde ja töökeskkondade testimiseks, aga ka pikemaajaliseks madala koormusega töötamiseks sama tööandja juures. Tööandjad pakuvad mõlemat tüüpi tööampse ja eristada saab kahte tüüpi ajutist töötamist.

I Regulaarne vähese koormusega ajutine töö ühe tööandja juures, mis on jagatud tööampsudeks.

- i. Kasutatakse vähese tööga perioodidel (sama tööandja enne ja pärast töötust). See on ka tööandja toimetulekustrateegia, mida kasutatakse hooajalistel töödel, näiteks turismisektoris ja COVID-19 ajal.

- ii. Jätkatakse varasemat tööd või kõrvaltööd vähese koormusega (nt loengute või treeningute andmine, oma osauhingus tegutsemine).
- iii. Leitakse ajutiselt vähese koormusega regulaarne uus töö püsiva töö otsimise kõrvalt.

II Ebaregulaarne ajutine töö, töö erinevate tööandjate juures.

- i. Proovitöö asendus: testitakse tööd ja tööandjat, tõestatakse end tööandjale.
- ii. Erinevate tööde ampsamine, sh (lisa)sissetuleku teenimise eesmärgil.

Esimest tüüpi regT tööamps vastab hästi aktiivsena püsimise, tööturuga sideme hoidmise ja lisasissetuleku teenimise eesmärkidele, sest töö on regulaarne. Samas peetakse seda tüüpi töötamist mõnikord probleemseks, kuna see võiks asendada püsivat tööd. Teist tüüpi regT tööamps vastab töökoha ja töö proovimise ning kontaktide saamise ja võrgustiku loomise eesmärkidele.

Töötukassa nõustajatel ei ole ühtset arusaama, kas need kaks regT tööampsu tüüpi on sellisel kujul võrreldavad ja täidavad ühtviisi regT tööampsu eesmärki.

Nii töötutele kui ka tööandjatele on lihtsam esimest tüüpi töötamine, kuna töökeskkond ja -ülesanded on inimesele tuttavad ning ta ei vaja väljaõpet. Tööandjad ei ole huvitatud pidevalt uute inimeste leidmisest ajutiseks tööks ja väljaõppeta töötajate kasutamine on riskantne.

Arvestades regT tööampsude soodsat mõju hõivesse liikumisele ja mõningast soodsat mõju regT vaesuse vähendamisele, ei ole otstarbekas seada piiranguid regT tööampsude tegemisele sama tööandja juures: see piiraks ühelt poolt ühtlasi töötute ajutist töötamist ja teiselt poolt ei leevendaks tööandjate tööjõuvajadust. Teaduskirjanduses ei ole käsitletud juhtumit, kui tööampsu tegemine sama tööandja juures tooks kaasa negatiivse mõju. Pigem leitakse, et ajutine töötamine töötuna toetab tööharjumuse säilimist ning aitab tööandjatel toime tulla keerulistel aegadel.

On samas teatud oht, et tööandja pakub töötajatele püsivalt tööle värbamise või seal hoidmise asemel regT tööampse. Endisi töötajaid võeti tööampse tegema COVID-19 pandeemia ajal ja seda tehakse praegugi sektorites, kus töömaht varieerub hooajaliselt. Siiski teevad töötud oma endise tööandja juures regT tööampse erinevatel põhjustel ja need ei kujuta endast enamasti meetme väärkasutamist.

On juhtumeid, kus püsiv töösuhe vormistatakse tagasiulatuvalt regT tööampsuks, näiteks kui töösuhe, mis jäi regT tööampsu piiridesse, lõppes poolte kokkuleppel.

SOOVITUS: juurutada ühtne arusaam, et regT tööamps sobib nii erinevate tööde ja tööandjate proovimiseks kui ka ajutiseks töötamiseks sama tööandja juures. Kaaluda võimalust piirata töösuhte muutmist regT tööampsuks tagasiulatuvalt pärast seda, kui inimene on läinud püsivale tööle ja lahkunud töölt omal soovil või poolte kokkuleppel.

4. Ajutise töötamise piirangud töötuna arveloleku ajal

Praegu kehtivad regT tööampsudele nii päevade arvu kui ka töötasu piir. Kolm neljandikku töötuna arvelolijate ajutise töötamise juhtudest jääb regT tööampsu piiridesse. Päevade piirang tekitab regT tööampsu pakkuvatele tööandjatele suurt halduskoormust. Näiteks graafiku alusel tehtava töö puhul tuleb iga regT tööampsu kohta, mis ei toimu järjestikkustel päevadel, vormistada eraldi leping ja töötaja tööamps registreerida.

Tööandjate ja töötute intervjuudest tuli välja, et mõlemad kohandavad lepingud nii, et töötamine mahuks lubatud piiridesse. Sarnast mõju on täheldatud teaduskirjanduses. See piirab nii regT tööampsude pakkumist kui ka tegemist. Kui pakutav regT tööamps ületab päevade või töötasu piiri, võib töötu sellest loobuda või tööandja seda töötule mitte pakkuda.

SOOVITUS: õigusnormi või selle muudatuste ettevalmistamisel mõelda läbi sekkumisloogika ahel, näiteks see milliseid tegevusi vajavad registreeritud töötud regT tööampsudeni jõudmiseks ja milliseid tegevusi peavad tegema tööandjad, et neile sobivaid tööampse pakkuda.

Tööandjate ja töötukassa halduskoormuse vähendamiseks on võimalus kaotada regT tööampsu päevade piirang, kuid säilitada töötasupiir, nagu seda on kirjanduse põhjal tehtud mitmes riigis (nt Kanada, Soome, Šveits). Samuti oleks selline lahendus abiks **vaesuse vähendamisel** madala palgaga inimeste seas, kes ei teeni 8 päevaga töötasu töötasupiiri ulatuses. Samal ajal võib kaaluda selle ajavahemiku lühendamist, mille jooksul tohib regT tööampse teha (nt 12 kuu asemel 9 kuud), et vältida regT tööampsu muutumist püsiva töö asenduseks.

Halduskoormuse probleemi ei leevendaks lubatud töötamise päevade arvu suurendamine. Suurem halduskoormus võrreldes regT tööampsule mittetöötü värbamisega ei kaoks, kuna leping peab jääma lubatud päevade arvu piiridesse ning töötutel ei oleks endiselt huvi lugeda lepinguga kaetud mittetöötatud päeva regT tööampsu päevaks. Peale selle tuleb kasutatud päevade üle arvet pidada töötukassal.

Seevastu aitaks lubatud töötamise päevade arvu suurendamine kaasa **majandusliku toimetuleku paranemisele** nende töötute jaoks, kes teevad madalama töötasuga töid, ja vähendaks ebavõrdsust töötute vahel. Lubatud päevade arvu suurendamise kasuks räägib ühtlasi analüüsi tulemus, mille alusel vahetult regT tööampsu järel muu ajutise töö tegemine

suurendas hõives olemise tõenäosust 3, 6 ja 12 kuud hiljem. RegT tööampse teinud töötute intervjuudest selgus, et kuigi see parandas nende toimetulekut, ei pea nad regT tööampsudest saadud sissetulekut piisavaks, et hakata tegema regT tööampse püsivale tööle liikumise asemel või lükata püsivale tööle minekut edasi. RegT tööampsude töötasu ei konkureeri selle töötasuga, mida töötü saaks võimaliku püsiva töö eest.

Töötasupiir piirab regT tööampsude tegemist kõrgemat kvalifikatsiooni nõudva ja kõrgema töötasuga tööde puhul. Tööandjad ütlesid intervjuudes, et see piirab ajutist töötamist rohkem kui päevade piirang, eelkõige kõrgema kvalifikatsiooniga töötute puhul. Samas teevad kõrgema haridusega töötud teiste töötutega võrreldes rohkem regT tööampse. Samuti teevad rohkem regT tööampse TKH saajad, kes võidaksid regT tööampsu töötasu piirangu leevendamise korral kogusissetulekus kõige rohkem.

Teaduskirjandusest tuli esile, et kõrgema kvalifikatsiooniga töötajatele on positiivsem mõju pigem lühiajalisel, aga kõrgema lubatud töötasuga tööampsul (Kyyrä, 2010; Kyyrä *et al.*, 2017). Samuti leiti kirjanduses, et kui tööampsust saadav töötasu kombineerituna töötushüvitisega on lähedane võimalikul püsival töö saadava sissetulekuga, võib töötuna arvele jäämine ja tööampsutamine muutuda töötule atraktiivsemaks kui püsivalt tööle minek (Cahuc, 2018). Seega võib järeldada, et **töötasule seatud piirang on nn lukustusefekti vältimiseks asjakohane.**

Soovides tagada kõrgema kvalifikatsiooniga inimestele samas mahus regT tööampsude tegemise kui madalama kvalifikatsiooniga inimestele, saab töötasupiiri siduda alampalga asemel näiteks hüvitise suurusega (TKH saajatel) või varasema töötasu suurusega. Seejuures tuleb jälgida, et sissetulek regT tööampsust ja hüvitisest kokku ei ületaks teatud piiri (näited alaptk-s 2.2.1).

Kõigi lühiajalise VÕS-lepinguga töötavate inimeste taustaandmete analüüs näitas, et ajutist tööd teevad üldiselt rohkem kõrgema haridustasemega inimesed. Seetõttu võib eeldada, et kõrgema kvalifikatsiooniga inimesed leiavad sobivaid regT tööampse. Seega aitaks töötasupiiri suurendamine kokkuvõttes tõsta eelkõige kõrgema kvalifikatsiooniga töötute sissetulekuid. Teiselt poolt võib sel juhul avalduda ka negatiivne mõju ehk väheneb motivatsioon minna püsivalt tööle.

8.1.2. Hinnang meetme rakendamisele ja soovitusel töötukassale

5. Tööampsude vahendamine registreeritud töötutele

RegT tööampsude arv on küll aastate jooksul kasvanud, kuid 2023. aastal tegi ajutist tööd igal kuul siiski ainult ligikaudu 4% kuu jooksul arvel olnud töötutest. Töötukassal ei ole spetsiifilist ega ühtset lähenemist regT tööampsude soovitamisele ja leidmisele, kui osutatakse töötutele abi. Ühekordne teavitamine regT tööampsude võimalusest ja

tingimustest ei ole piisav. Töötukassa nõustajad ei rakenda ühtset praktikat, milliseid töötute sihtrühmi ja kuidas tööotsingul regT tööampsudega toetada.

RegT tööampsude võimaluse tutvustamise ja soovitamise praktika sõltub nõustajast. Leidub nõustajaid, kes tutvustavad ajutise töötamise võimalust töötule kohe töötusperioodi alguses ja motiveerivad teda seda võimalust kasutama, aga ka selliseid nõustajaid, kes isegi ei tutvusta töötule regT tööampsude võimalust või on selle suhtes negatiivselt häälestatud.

Siinsest uuringust selgus, et regT tööampsudeni jõuavad töötud eeskätt tuttavate ja sotsiaalmeedia kaudu. See tähendab, et inimestel, kellel ei ole tööalast võrgustikku (sh noored, pikaajalised töötud, Ukraina sõjapõgenikud), ei pruugi ajutise töö pakkumisi leida. Töötukassa kodulehel ei ole need pakkumised teistest töökuulutustest lihtsasti eristatavad ja seetõttu võib tekkida olukord, kus töötu ei leia endale sobivaid regT tööampsude pakkumisi ega saa neid ka kaaluda.

SOOVITUS: ühtlustada töötukassas regT tööampsude kohta info andmise ja regT tööampsudeni jõudmiseks abi osutamise viis. Infot tuleks anda igale töötule kohe töötuna arvele võtmisel, et võrdsustada töötute teadlikkust regT tööampsude võimalusest. Tuleks kaaluda, millise kanali kaudu jõuavad töötud regT tööampsudeni, näiteks saaks markeerida töötukassa edastatavatel töökuulutustel eraldi regT tööampsuks sobivad tööd. Suurendada tuleks nõustajate teadlikkust ajutise töötamise mõjust.

6. Registreeritud töötute teadlikkus tööampsu tegemise tingimustest

Töötute teadlikkus regT tööampsude tingimustest on erinev ja allikad selle kohta info saamisest varieeruvad samuti: kui osale töötutele tutvustas ja soovitas regT tööampsude võimalust töötukassa nõustaja, siis teised kuulsid sellest oma tuttavatelt ning töötukassa nõustaja neid ei teavitanud. Tööandjatele põhjustavad halduskoormust olukorrad, kus töötu ei teavita neid jooksval kuul juba tehtud regT tööampsudest.

Lisaks regT tööampse otseselt puudutavatele tingimustele on regT tööampsudega seoses teadlikkuses muud lüngad. Kuna töötuna arvelolekut peavad inimesed sotsiaalse kaitse ja koolitusvõimaluste tagatiseks, teevad nad regT tööampse enamasti lubatud piirides. Tendents mahutada regT tööampsud kehtivatesse piirangutesse tuli esile ka kirjanduse analüüsis USA, Kanada ja Soome puhul.

See, et välditakse kehtestatud piirangute rikkumist, vähendab regT tööampsude tegemist, aga ka töötutele nende pakkumist tööandjate poolt. Töötutel ja tööandjatel puudub info selle kohta, mis juhtub, kui töötuna arvelolek lõpetatakse põhjusel, et regT tööampse tehakse üle lubatud piiri. Infopuudus on üks põhjus, miks soovitakse jätta ajutine töötamine etteantud piiridese. Näiteks oldi ebakindlad selles, kas inimese õigus töötukassa pakutavatele koolitustele ja teistele teenustele säilib ka pärast töötusperioodi, ja ei teatud, millena tuleb käsitada tööandja

makstud sõidukompensatsiooni. Ebakindlus tingimuste suhtes võib regT tööampsude tegemise motivatsioonile halvasti mõjuda, nagu ka see, kui töötul tuleb nende tegemiseks ise palju lisainfot otsida ja küsida.

SOOVITUS: leida lahendus, mis võimaldab töötul saada ülevaate igal kuul tehtud regT tööampsudest ja saadud töötasust. Võimaldada saata töötukassa iseteeninduse kaudu teavitusi regT tööampsude võimalustest.

SOOVITUS: töötukassa nõustajate abiga tuvastada, mis tekitab regT tööampsu piirangute puhul inimestes segadust. Selle info põhjal täiendada töötukassa infomaterjale regT tööampsu kohta selles osas, millised tagajärjed on ajutisel töötamisel, mis ületab regT tööampsu piirid, sh õigus saada koolitusi (käimasoleva või kinnitatud koolituse jätkamine või saamine), õigus ravikindlustusele, töötukassa hüvitiste ja toetuste saamise jätkumine ja selle suurus. Jagada infot selle kohta, mis juhtub, kui regT tööamps on ületanud lubatud piiri, neutraalsel viisil. Selgelt tutvustada regT tööampsu tegemisel sõidukulu kompenseerimise korraldust (kui tööandja kompenseerib sõidukulu, siis ei lähe see arvesse töötasuna).

7. Registreeritud töötute tööampsu tegemise motivatsioon

Et regT tööamps oleks kasulik inimese heaolule, tööharjumuse hoidmisele ja hõivesse liikumisele, on vaja, et ta oleks sellest tööst huvitatud ja ei teeks seda pelgalt aktiivsushüpete täitmisenä. Ka tööandjal ei ole huvi pakkuda regT tööampse mittemotiveeritud töötutele. Lisaks võivad töötul olla erinevad takistused, mis mõjutavad võimalust leida sobiv ajutine töö. Seega on tähtis tundlik suhtumine, eriti näiteks vähenenud töövõime või terviseprobleemidega inimestesse.

Intervjuud näitavad, et inimese füüsiline võimekus on regT tööampsude tegemisel üks mõjutegur. Ühelt poolt asuvad ajutisele tööle need, kellel ei ole tervise tõttu võimalik töötada suuremas mahus ja suurema koormusega, st kelle jaoks on regT tööampsud ainus võimalus tööturul osaleda. Teiselt poolt on terviseprobleemidega inimeste jaoks sobivate regT tööampsude valik ja seetõttu ka kättesaadavus väga piiratud.

RegT tööampsude positiivse mõju saavutamisel on takistav asjaolu see, kui inimese füüsilist võimekust ei võeta talle regT tööampsudele soovitamisel arvesse. Kui töötule soovitada teha regT tööampsu, mis talle ei sobi, on võimalik, et saadud kogemus vähendab tema valmisolekut edasisteks regT tööampsude otsinguteks. Ajutist tööd ei motiveeri tegema ka nõustaja halb suhtumine sellesse töösse ja suhtluses keskendumine tööampsu piirangutele.

SOOVITUS: mõelda läbi, millistel viisidel on parim motiveerida töötuid tegema tööampse, arvestades nende profiili ja võimalusi. Näiteks võiks töötukassa fikseerida olukorrad, võimalusel ka töötukassa andmekogus, kui inimesele regT tööamps ei sobinud, koos selgitusega, et vältida ebasobivate regT tööampsude soovitamist. Ajutise töö tegemise motiveerimisele aitavad kaasa näiteks positiivsed sõnumid sellest saadava kasu kohta. Muu hulgas annavad siinse uuringu tulemused ja kasutatud tsitaadid ainek, millised võivad olla regT tööampsu tegemise kasutegurid (alaptk 5.2.2, tabel 4). Nõustaja soosivad arusaamad ajutise töötamise kasuteguritest motiveerivad töötuid rohkem regT tööampse kasutama. Motiveerivaid tegevusi teha eeskätt riskirühmade (madala haridustasemega, pikaajalised töötud, vanemaealised töötud) puhul.

8. Töötuna arveloleku ajal tööampsude tegemine riskirühmade poolt

Ajutise töötamise lubamise õigusnormi eesmärgiks on seatud riskirühmade ajutine töötamine. Teiste riikide kogemuse analüüs kinnitab regT tööampsu suuremat lävepakuefekti pikaajalistele töötutele, madalama kvalifikatsiooniga töötutele, noortele ja rahvusvähemustest töötutele.

Siinse uuringu andmete põhjal saab öelda, et regT tööamps mõjub hõivesse liikumisele hästi erinevate riskirühmade, sh pikaajaliste töötute, vanemaealiste, muukeelsete ja terviseprobleemidega töötute puhul. Tööampsude kaudu saavad tööturul tõrjutud rühmad (nt vanemaealised) näidata tööandjatele oma tööoskusi.

Samas nähtub nii töötukassa ja CITIS-e (2023) uuringust kui ka selle uuringu analüüsist, et riskirühma kuulujad teevad vähem regT tööampse kui riskirühma mittekuulujad.

Selle uuringu käigus tehtud analüüsist selgub veel, et regT tööampsude tegijate seas on võrreldes töötuna arveloleku jooksul mitte ühtegi regT tööampsu teinud töötutega märgatavalt vähem eesti keele mitteoskajaid ja pikaajalisi töötuid, mis viitab tõsiasjale, et need rühmad vajavad eritähelepanu. Samuti näitavad selle uuringu jaoks tehtud intervjuude andmed, et riskirühmadesse kuuluvate (nt terviseprobleemidega inimeste) jaoks on regT tööampsude kättesaadavus piiratud.

SOOVITUS: riskirühmade esindajatele rääkida nõustamisel teatud regulaarsusega regT tööampsude võimalustest. Mõelda läbi regT tööampsude kättesaadavus ja kasutamine riskirühmade puhul. Kuidas jõuab sobiva regT tööampsu info riskirühma kuuluva töötuni? Kas tööturul on riskirühmade (nt terviseprobleemidega inimesed) vajadustele sobivaid regT tööampse, et oleks kohane neilt tööampsude tegemist oodata? Milline on töötukassa koostöö tööandjatega, et riskirühma töötutene (sh puuduva eesti keele oskusega inimesteni) jõuavad sobivad regT tööampsud?

9. Tööampsu ajastamine töötuna arveloleku ajal

Kirjanduses on mainitud, et tööampse ei soovitata teha töötusperioodi alguses, sest osa töötuid liigub ise kiiresti püsivale tööle ka ilma tööampse tegemata (Caliendo *et al.*, 2016). Sellest analüüsist selgus aga, et sõltumata töötuna arveloleku kestusest aitab regT tööamps kaasa hõivesse liikumisele ja seal püsimisele.

Seetõttu ei ole vaja piirata ajutist töötamist kohe töötuse alguses ega ka piirduda selle kohta info andmisega alles töötuse hilisemas järgus. Analüüs näitas, et madalama haridustasemega töötute puhul on varasemal regT tööampsul märgatavalt suurem soodne mõju hõivesse liikumisele kui hilisemal regT tööampsul. Seetõttu tuleks neid töötuid motiveerida regT tööampsu tegema kohe töötusperioodi alguses.

Samas ei ole töötuks jäänud inimene alati valmis kohe liikuma uuele töökohale või otsima uut tööd, sh regT tööampsu. Ester *et al.* (2022) leidsid TKH saajate tööle müksamise uuringus, et inimene võib olla töötusperioodi alguses koondamistest šokis või pikaajalise töötamise (või muude kohustuste) tõttu läbi põlenud. Siinse uuringu intervjueeritud tõesid samuti, et töötuse esimesed kuud võivad olla vajalikud puhkamiseks ja taastumiseks. Seetõttu tuleb töötut nõustamisel arvesse võtta tema individuaalseid vajadusi ja olukorda ning vältida survestamist.

10. Töötuna arveloleku ajal tööampsude tegemine, mille eest töötasu ei saada

Töötukassa andmetel on ligikaudu 58 751 (42%) regT tööampsule jäetud töötasu märkimata (NA) ja ligikaudu 5694 (4%) juhul on selleks märgitud 0. Kuigi suuremas osas on tegu süsteemist puuduva infoga (mitte regT tööampsu töötasu puudumisega), ei ole võimalik neid olukordi regT tööampsu põhiselt selgelt eristada.

Selles uuringus käsitati ilma tasuta tööampsudena kitsalt neid regT tööampse, 1) mille eest ei saanud ilma tasuta regT tööampse teinud töötut kogu vaadeldava ajavahemiku jooksul kordagi tasu (sh VÕS-lepingu alusel makstavat või juhatuse liikme tasu), 2) mille tegija oli samal kuul lõpetanud töötuna arveloleku ning 3) mille tegijale on märgitud sama tööandja juures TÕR-is töötamine. Nende kitsenduste alusel jõuti tulemuseni, et ainult ligikaudu 3% regT tööampse

teinud töötutest ei saanud selle eest tasu. Enamasti on seda juhtunud ühel korral. Samas ei pruugi ka siinne analüüs anda tegelikku ja lõplikku pilti ilma tasuta töötavatest inimestest ja tööampsudest.

Tasuta regT tööampsu tegemise põhjused võivad olla korralduslikud, näiteks olid tööandja ja töötasu maksja erinevad asutused või ajastati töötasu maksmine kalendrikuude vahel, et mahtuda lubatud piiridesse. Samuti võis töötasu saamata jääda seepärast, et tööandja pettis töötajat või ei sobinud töötule pakutud ajutine töö.

SOOVITUS: selleks, et muuta regT tööampsude eest tasu arvestamine läbipaistvamaks, võiks töötukassa ühtlustada oma praktikat, kuidas kajastada infosüsteemis tööampsude eest tasude märkimist. See võimaldaks edaspidi selgemalt eristada tasuta regT tööampsude tegemist ja analüüsida põhjalikumalt nende inimeste taustatunnuseid, käitumist ja motiive. Samas võimaldaks see ka lihtsamini eristada neid, kes on tasu saanud.

8.1.3. Summary

Following a change in policy in September 2020, individuals registered as unemployed in Estonia are allowed to engage in temporary work without interrupting their unemployment registration or benefits. However, restrictions apply: temporary employment can last a maximum of eight days per calendar month, with total gross earnings capped at 40% of the minimum wage in a given month. Temporary work can be performed for up to 12 months within any 24-month period of unemployment registration. In 2024, Praxis Think Tank analysed the application of temporary work for unemployed individuals, examining employers' experiences in offering such work, unemployed individuals' motivations and experiences, and the effects on transitions into employment and financial coping of the unemployed. The analysis utilized scientific literature, policy documents, and register data, and included interviews with five policymakers, 15 employers, six employers' associations, and 23 individuals who had been unemployed in 2020–2023. Register data from the Unemployment Insurance Fund, the Tax and Customs Board, and the Employment Register were analysed for the period from September 2020 to December 2023.

The main findings and conclusions of this analysis are outlined below.

Intervention Logic Analysis

The policy allowing temporary employment while registered as unemployed was designed to support economic coping of unemployed individuals without creating a disincentive to seek permanent employment. The main challenge identified was the high risk of poverty among the unemployed. In 2018, unemployment benefits did not prevent poverty for many; the relative poverty rate among the unemployed was 52%, and about 17% experienced absolute

poverty. Those without unemployment benefits faced the greatest risk of poverty. The policy's goal was to allow unemployed individuals to supplement their income through temporary work.

The second objective was to facilitate a faster return to permanent employment by helping individuals maintain work habits and skills and expand social and professional networks. This was expected to ultimately support a transition to permanent employment.

The third objective was to increase flexibility by allowing temporary work breaks while remaining registered as unemployed.

The policy was designed with the assumption that temporary work would primarily benefit at-risk groups, including the long-term unemployed, elderly, non-Estonian speakers, and individuals with partial work capacity. Positive impacts were expected particularly for these groups, though there was also concern that temporary work could delay the transition to permanent employment. However, the regulation did not set quantifiable targets for the number of unemployed individuals who should participate in temporary work, the involvement of at-risk groups, or the reduction in poverty among unemployed participants. The Unemployment Insurance Fund plays a key role in implementing the policy, including registering temporary work breaks, enforcing restrictions, and advising unemployed individuals and employers about temporary work. The Fund does not directly facilitate temporary work but supports it through guidance. Interviews with unemployed individuals indicated that counsellor support varied, with some counsellors proactively providing information on temporary work opportunities, while others focused more on enforcing restrictions without actively helping at-risk individuals find temporary jobs.

Employers' role in this policy is to offer temporary job opportunities. It was assumed that employer practices would not significantly change with the new regulation, and unemployed individuals would take the initiative to seek temporary work opportunities.

In the absence of clear indicators, it is challenging to assess whether temporary work is being utilized at the desired levels. Approximately 4% of registered unemployed individuals engage in temporary work, with the number increasing modestly over time. In 2023, a total of 12,749 unique unemployed individuals took on temporary roles, resulting in 51,018 contracts. Two-thirds of those engaged in temporary work were women, suggesting that temporary work is more prevalent in sectors with higher female employment. Estonian-speaking unemployed individuals were also more likely to take on temporary work. The analysis found that unemployed individuals who are not part of at-risk groups, have higher education, or receive unemployment insurance benefits were more likely to engage in temporary work. A previous survey (Töötukassa & CITIS, 2023) indicated that non-Estonian speakers and the long-term unemployed were underrepresented among temporary workers. This may be because unemployed individuals typically need to find temporary work independently, making it

more accessible to those with broader social networks and job-seeking skills. Without targeted support for at-risk groups, it remains challenging for them to find and engage in temporary work.

The intervention logic reveals that the specific needs of at-risk groups were not fully addressed in the planning or execution of this policy. Policy documents and expert interviews do not indicate how job opportunities might be effectively directed toward at-risk groups, who face unique obstacles. For example, at-risk individuals may lack connections to employers or access to job networks. Furthermore, platforms for temporary work often prefer candidates with prior experience, which may exclude those from at-risk groups.

Interviews with employers revealed that hiring registered unemployed individuals for temporary work imposes a significantly higher administrative burden compared to other temporary workers. This finding contrasts with initial assumptions that employer processes would remain unaffected and that offering temporary work to unemployed individuals would not require extra effort from employers.

The analysis showed that those who participated in temporary work were unemployed for one to two months longer on average compared to those who did not engage in temporary work. Kyyrä, Pesola *et al.* (2017) argue that extended unemployment duration is not inherently negative if it leads to a suitable permanent job. The longer duration of unemployment among temporary workers may also be due to the fact that individuals who quickly transition into employment do not engage in temporary work beforehand.

The analysis found that engaging in temporary work positively influenced the transition to permanent employment. Those who performed temporary work had a 14–24 percentage point higher likelihood of securing employment compared to those who did not. This effect was most pronounced among at-risk groups, including long-term unemployed individuals (unemployed for over 21 months), elderly individuals, non-Estonian speakers, and those with health issues.

Temporary work also positively impacted employment retention. Unemployed individuals engaged in temporary work were more likely to remain employed longer after registration ended. This positive effect was particularly strong among at-risk groups, especially individuals with health problems.

Due to the limited scope of temporary work engagements, the benefit on economic coping and poverty reduction to unemployed individuals is short-term and relatively low. Nonetheless, the policy has increased the flexibility of employment options during unemployment, as such opportunities did not previously exist. Employers noted that the availability of temporary work for unemployed individuals adds flexibility to the labour market and helps meet temporary labour needs.

Employers' Perspective

In 2021 and 2022, 4,200–4,300 companies offered temporary work to the unemployed, with this number rising to nearly 5,300 companies in 2023. Temporary work helps employers meet urgent or unexpected labour needs and increases labour market flexibility. While employers do not specifically target unemployed individuals for temporary roles, the policy allows them to expand their pool of temporary workers. Temporary work also serves as a recruitment channel, enabling employers to screen candidates for permanent positions. Unemployed individuals who perform temporary work can build professional connections and enhance their visibility with potential employers. Often, employers prefer to hire individuals with whom they have prior work experience over those from traditional application processes, thereby increasing the likelihood that temporary work will lead to permanent employment.

However, the administrative demands of hiring unemployed individuals for temporary work are substantial. If work is non-consecutive, separate contracts must be issued and registered for each workday. Employers are also reluctant to train and continually recruit for short-term jobs. They expect unemployed individuals to be aware of and comply with the income and time limits associated with temporary work.

Unemployed Individuals' Perspective

The proportion of unemployed individuals engaging in temporary work has grown gradually since the policy's introduction, reaching around 4% in 2023 (up from approximately 3% in previous years).

Awareness of temporary work and its conditions varied among interview participants and was influenced by the guidance of Unemployment Insurance Fund counsellors. Some counsellors actively introduced temporary work options early in the unemployment period and helped individuals find opportunities, while others emphasized restrictions, which discouraged participation in temporary work. Motivation to perform temporary work was similar between those who participated and those who did not. However, study participants were generally employment-oriented and active individuals.

Most unemployed individuals did not actively seek temporary work but found it during their search for permanent employment or through offers from acquaintances. Temporary work typically allowed individuals to maintain routines, social connections, and skillsets during unemployment. It provided a sense of activity, improved their financial situation, and sometimes served as a trial for new jobs or fields, which could support career changes. Temporary work did not detract from the search for permanent employment but was often seen as complementary.

Temporary work participation was limited by job availability, appropriateness of the job, and temporary work restrictions, which put unemployed individuals at a disadvantage compared

to other temporary workers. Health and ability to work significantly influenced participation, with those of partial work capacity able to self-regulate their workloads through temporary roles. However, income restrictions discourage those with higher qualifications and earning potential, as such roles often require fewer workdays within the income limits.

Temporary work opportunities were more common in urban areas, with rural areas facing a shortage of options. Many unemployed individuals who did not perform temporary work cited a lack of local opportunities as the primary obstacle. Commuting to regional centers or cities was often not cost-effective.

Although income from temporary work offered modest financial relief and positively impacted personal well-being, it did not replace the stability of a permanent income. The restrictions on temporary work discourage unemployed individuals from choosing temporary over permanent employment.

9. Kasutatud kirjandus

Auray, S., & Lepage-Saucier, N. (2021). Stepping-stone effect of atypical jobs: Could the least employable reap the most benefits? *Labour Economics*, 68, 101945. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101945>

Benghalem, H., Cahuc, P., & Villedieu, P. (2021). The lock-in effects of part-time unemployment benefits. *Journal of Human Resources*. <https://www.iza.org/publications/dp/14189/the-lock-in-effects-of-part-time-unemployment-benefits>

Böheim, R., & Weber, A. (2011). The effects of marginal employment on subsequent labour market outcomes. *German Economic Review*, 12(2), 165–181. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0475.2010.00514.x>

Busby, C., Lluís, S., & McCall, B. P. (2021). *Transitioning back to work: How to improve EI working-while-on-claim provisions*. <https://doi.org/10.26070/G52Y-AC79>

Cahuc, P. (2018). Wage insurance, part-time unemployment insurance and short-time work in the XXI Century. *IZA Discussion Paper*, 12045. <https://www.iza.org/publications/dp/12045/wage-insurance-part-time-unemployment-insurance-and-short-time-work-in-the-xxi-century>

Caliendo, M., Künn, S., & Uhlendorff, A. (2016). Earnings exemptions for unemployed workers: The relationship between marginal employment, unemployment duration and job quality. *Labour Economics*, 42, 177–193. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2016.07.003>

Cockx, B., & Picchio, M. (2012). Are short-lived jobs stepping stones to long-lasting jobs?*. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 74(5), 646–675. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0084.2011.00668.x>

De Graaf-Zijl, M., Van Den Berg, G. J., & Heyma, A. (2011). Stepping stones for the unemployed: The effect of temporary jobs on the duration until (regular) work. *Journal of Population Economics*, 24(1), 107–139. <https://doi.org/10.1007/s00148-009-0287-y>

Eppel, R., & Mahringer, H. (2019). Getting a lot out of a little bit of work? The effects of marginal employment during unemployment. *Empirica*, 46(2), 381–408. <https://doi.org/10.1007/s10663-018-9402-1>

Ester, J., Anniste, K., Öeren, M., Koppel, K., & Laurimäe, M. (2022). Töötuskindlustushüvitise saajate müksamine tööle. Mõttekoda Praxis. https://www.praxis.ee/uploads/2021/10/Tootusmuks_lopparuanne.pdf

Euroopa Kohtu 2. märtsi 2023 otsus kohtuasjas C-477/21. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=1C5BC53F4F3CCB325D73710>

[3BA54BF7A?text=&docid=270828&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4946346](https://www.tyji.fi/en/if-you-become-unemployed/temporary-lay-offs/) (28.10.24)

Federation of Unemployment Funds in Finland. (2024). If you become unemployed. <https://www.tyji.fi/en/if-you-become-unemployed/temporary-lay-offs/> (8.11.24)

Freier, R., & Steiner, V. (2008). Marginal employment: Stepping stone or dead end? Evaluating the German experience. *Zeitschrift Für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research*, 41(2/3), 223–243.

Fremigacci, F., & Terracol, A. (2013). Subsidized temporary jobs: Lock-in and stepping stone effects. *Applied Economics*, 45(33), 4719–4732. <https://doi.org/10.1080/00036846.2013.797644>

GDSI. (2018). *Improving the project Logframes, indicators, monitoring & reporting, visibility*. <https://elearning.eapcivilsociety.eu/wp-content/uploads/2018/05/Day-3-Logframe-indicators-monitoring-reporting-visibility.pdf>

Gerfin, M., Lechner, M., & Steiger, H. (2005). Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes. *Labour Economics*, 12(6), 807–835. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2004.04.002>

Godøy, A., & Røed, K. (2014). Unemployment insurance and underemployment. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2389261>

Grassroots Collective. (2024). *Synthesising project design using a LogFrame*. <https://www.thegrassrootscollective.org/logical-framework-nonprofits>

Jahn, E. J., & Rosholm, M. (2014). Looking beyond the bridge: The effect of temporary agency employment on labor market outcomes. *European Economic Review*, 65, 108–125. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2013.11.001>

Kalin, S., Kyyrä, T., & Matikka, T. (2023). *Combining part-time work and social benefits: Empirical Evidence from Finland*. <https://www.doria.fi/handle/10024/188088>

Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M., & Ylikanno, M. (Eds.). (2021). *Experimenting with unconditional basic income: Lessons from the Finnish BI experiment 2017-2018*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839104855>

Kecht, V., & Marcolin, G. (2022). Gig work as income insurance during unemployment: Evidence from Germany. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4085808>

Konle-Seidl, R. (2021). Precarious but popular? The German mini-job scheme in comparative research on work and welfare. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 37(3), 293–306. <https://doi.org/10.1017/ics.2021.11>

- Kyyrä, T. (2010). Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work. *European Economic Review*, 54(7), 911–930. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2010.02.005>
- Kyyrä, T., Arranz, J. M., & Garca-Serrano, C. (2017). Does part-time work help unemployed workers to find full-time work? Evidence from Spain. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2971386>
- Kyyrä, T., Parrotta, P., & Rosholm, M. (2013). The effect of receiving supplementary UI benefits on unemployment duration. *Labour Economics*, 21, 122–133. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2013.02.002>
- Kyyrä, T., Pesola, H., & Rissanen, A. (2017). Unemployment insurance in Finland: A review of recent changes and empirical evidence on behavioral responses. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2921065>
- Lluis, S., & McCall, B. (2011). Evaluation of the impact of the increase in EI allowable earnings pilot project on working while on claim and job search behaviour in Canada (Working Paper No. 1106). *University of Waterloo, Department of Economics*. <https://econpapers.repec.org/paper/watwpaper/1106.htm>
- Maksu- ja Tolliamet. (2024). TSD Lisa 1 täitmise juhend alates 01.01.2024. https://www.emta.ee/sites/default/files/documents/2024-01/tsd_lisa_1_taitmise_juhend_01.01.2024.pdf (27.10.24)
- Michie, S., van Stralen, M. M., & West, R. (2011). The behaviour change wheel: a new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implement Sci*. 2011 Apr 23;6:42. doi: 10.1186/1748-5908-6-42.
- Minijob zentrale. (2024). Information about minijobs in English. https://www.minijob-zentrale.de/EN/Home/home_node.html#doccea21796-66a2-4e9e-8554-5d6502fc08bfbbodyText1 (8.11.24).
- Mosthaf, A., Schank, T., & Schwarz, S. (2021). Do supplementary jobs for welfare recipients increase the chance of welfare exit? Evidence from Germany. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3823635>
- Pfau-Effinger, B., & Reimer, T. (2019). The interplay of welfare state policies with supply- and demand-side factors in the production of marginalised part-time employment among women in Germany. *Dualisation of Part-Time Work*, 245–264. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447348603.003.0010>
- Ravenelle, A. J., Kowalski, K. C., & Janko, E. (2021). The side hustle safety net: Precarious workers and gig work during COVID-19. *Sociological Perspectives*, 64(5), 898–919. <https://doi.org/10.1177/07311214211005489>

Sinisaar, H. (2020). Eesti töötud on euroliidu ühed kõige vaesemad. <https://arileht.delfi.ee/artikkel/89049755/eesti-tootud-on-euroliidu-uhed-koige-vaesemad> (25.10.24)

Sinisaar, H. (2024). Hinnatõusu ja teiste tegurite mõju vaesusele ning ilmajaetusele. *Tevise Arengu Instituut, Sotsiaaltöö*. <https://www.tai.ee/et/sotsiaalto/hinnatõusu-ja-teiste-tegurite-mõju-vaesusele-ning-ilmajaetusele> (27.10.24)

Statistikaamet. Metaandmed. <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/metoodika-ja-kvaliteet/esms-metaandmed/40003#3-Statistika-esitus-2> (23.10.24)

Statistikaamet. Eesti piirkondlike üksuste statistiline klassifikaator 2024. <https://klassifikaatorid.stat.ee/item/stat.ee/f7197255-8aaf-401f-8e51-de2e42ac9130/3> (27.10.24)

Statistikaamet (2024). Tööturu kiirstatistika. <https://stat.ee/et/avasta-statistikat/kiirstatistika/tooturu-kiirstatistika/> (27.10.24)

Tööhõiveprogramm 2024–2029. RT I, 03.10.2023, 21. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103102023021> (28.10.24)

Töölepingu seadus. (2009). RT I 2009, 5, 35. <https://www.riigiteataja.ee/akt/102052024028?leiaKehtiv> (28.10.24)

Töötukassa. (2024a). Registreeritud töötud, august 2024. <https://www.tootukassa.ee/et/statistika-ja-uuringud/peamised-statistilised-naitajad/registreeritud-tootud> (2.10.24)

Töötukassa. (2024b). Teenused ja hüved. Tööotsingud. Juhatuse liige. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/tootsingud/juhatuse-liige>

Töötukassa & CITIS. (2023). Ajutine töötamine töötuna arveloleku ajal. *Eesti Töötukassa*. https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2023-11/Ajutine%20t%C3%B6%C3%B6tamine%20t%C3%B6%C3%B6tuna%20arveloleku%20ajal_2023.pdf

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu 206 SE, 2020. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/607c0cf7-1f30-400b-a90b-89b14fdcea09/> (25.10.24)

West, R. & Michie, S. (2020). A brief introduction to the COM-B Model of behaviour and the PRIME Theory of motivation. *Qeios*. doi:10.32388/WW04E6.

LISA. Andmed ja metoodika

1. Registriandmete analüüsis kasutatud tunnused ja andmekogud

Registriandmete analüüs tugineb töötukassa andmekogu, maksukohuslaste registri ja TÖR-i andmetele ajavahemikul september 2020 – detsember 2023 töötuna arvelolijate kohta (tabel 15). Statistikaameti lisatav päring on varasema algusajaga (jaanuar 2020), et oleks võimalik tuvastada töötamist ja sissetulekuid enne töötusperioodi. Andmed on indiviidi-põhised.

Tabel 15. Kasutatud andmekogud ja tunnused registritest

Andmekogu	Ajavahemik ja valikukriteerium	Tunnused
Töötukassa andmekogu (andmestik I)	<u>Ajavahemik:</u> 01.09.2020–31.12.2023 <u>Valikukriteerium:</u> nimetatud ajavahemikul töötukassas registreeritud töötud (registreerimise alguse aja järgi) <u>Selgitus:</u> arvestame kõiki töötuid, kes on sel ajavahemikul olnud vähemalt ühe päeva töötuna arvel	Pseudonümiseeritud ID; registreeritud töötuse algus- ja lõpu kuupäevad; töötuna arveloleku lõpetamise põhjus; sugu; sünniaasta; kõrgeim omandatud haridustase; peamine suhtluskeel; tegelik elukoht (omavalitsus); tervisest tulenev töotakistus; töötutoetuse kuupäevad ja summad; riskirühma kuulumine; palgatoetuse teenusel osalemine; tööampsu algus- ja lõppkuupäev; tööampsu tööandja registrikood; tööampsu tööandja EMTAK; tööampsu brutotasu; juhtimis- ja kontrollorgani liige, selle kehtivus; TKH väljamakse kuupäevad, periood, summad; koondamishüvitise väljamakse kuupäevad ja summad; maksejõuetushüvitise kuupäevad ja summad; töövõimetoetuse väljamakse kuupäevad ja summad
Statistikaameti andmestik		
Maksukohuslaste register	<u>Ajavahemik:</u> 01.09.2020–31.12.2023 <u>Valikukriteerium:</u> andmestiku I valimiisikud	Pseudonümiseeritud ID; isiku sissetuleku summa kuus; väljamakse liik; kuu; aasta; aastate 2021–2022 eest deklareeritud ettevõtlustulu FIEna
Töötamise register	<u>Ajavahemik:</u> 01.09.2020–31.12.2023 <u>Valikukriteerium:</u> andmestiku I valimiisikud	Pseudonümiseeritud ID; töösuhte algus- ja lõpukuupäev; tööandja EMTAK; viimane ametinimetus; töösuhte liik; töökoormus
VÕS-lepinguga töötajate päring	<u>Ajavahemik:</u> 01.09.2020–31.12.2023 <u>Valikukriteerium:</u> nimetatud ajavahemikul alustatud VÕS-lepinguga töösuhted (töösuhte liik = VÕS-leping)	Pseudonümiseeritud ID; juhtimis- või kontrollorgani liige ja liikme staatus; lepingu liik; töösuhte algus- ja lõpukuupäev; ametinimetus; EMTAK; töökoormus; isiku sissetuleku kogusumma kuus VÕS-lepingu alusel; sugu; sünniaasta; kõrgeim omandatud haridustase; töövõime ulatus; elukoha omavalitsus

Allikas: autorite koostatud andmepäringu põhjal.

MTA tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni TSD väljamakse liigid on järgmised⁵⁴.

- Töölepingu väljamakse liigid 10 ja 11 (palgatulu), 12 (palgatulu, töö Eestis, välisriigi A1/E101), 15 (seaduse või muu õigusakti alusel töö tegemise eest makstud tasu), 16 (muu väljamakse töötajale ja ametnikule, mis maksustatakse ainult tulumaksuga).
- VÕS-leping väljamakse liikidega 17, 18, 19, 20 (töövõtu-, käsundus- või muu VÕS-leping, VÕS-lepingu alusel makstud töö- või teenustasu, töö Eestis, välisriigi A1/E101).
- Juhtimis- või kontrollorgani liikme tasu liigid 21, 22, 23 (juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme tasu, juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme tasu, välisriigi A1/E101).
- Toetused ja hüvitised liikidega 14 (lapse sünni puhul makstud toetus töötajale), 24 (tööandja makstud haigushüvitis), 32 (tööõnnetus- või kutsehaigushüvitis), 33 (töötajale töölepingu ülesütlemisel või ametnikule teenistusest vabastamisel makstud hüvitis), 34 ja 35 (töötajale töölepingu ülesütlemisel või ametnikule teenistusest vabastamisel makstav hüvitis).
- Pensionid ja kindlustushüvitised (40–49): 40 (Haigekassa ajutise töövõimetuse hüvitis), 41 (Töötukassa töötuskindlustushüvitis), 42 (Töötukassa kindlustushüvitis koondamisel), 43 (Töötukassa kindlustushüvitis tööandja maksejõuetusel), 44 ja 48 (seaduse alusel Eesti pension ja kohustusliku kogumispensioni väljamakse), 45 (täiendava kogumispensioni väljamakse (20% maksumäär)).
- Vanemahüvitise liik 53.
- Muu tulu all on liigid 50–59 (v.a 53): 50 (rendi- ja üüritulu ning litsentsitasu (kuni 31.12.2015); renditulu ning litsentsitasu (alates 01.01.2016)), 51 (loovisikule ja spordiseaduse §-s 7 nimetatud isikule makstud lähetuskulude hüvitis ja päevaraha ning kolmanda isiku makstud päevaraha, mis ületab piirmäära), 52 (abikaasatasu), 54 (intressid), 55 (muu tulu, k.a stipendium, toetus, kultuuri-, spordi- ja teaduspreemia, hasartmänguvõit), 56 (põllumajandusmaa renditulu), 57 (eluruumi üüritulu (alates 01.01.2016)).
- TSD lisa 2 väljamaksed (mitteresidendist juriidilistele isikutele tehtud tulumaksuga maksustatavad väljamaksed).
- Töötutoetus.
- Ajutise töötamise eest makstud tasu.

2. Intervjuud töötute ja tööandjatega

Kolmes sihtrühmas (töötud, tööandjad ja tööandjate organisatsioonid) tehti intervjuud. Nende kvalitatiivanalüüs keskendub käitumist mõjutavate tegurite ning regT tööampsude

⁵⁴ TSD Lisa 1 täitmise juhend alates 01.01.2024. https://www.emta.ee/sites/default/files/documents/2024-01/tsd_lisa_1_taitmise_juhend_01.01.2024.pdf.

kasutamise ja tulemuslikkuse mehhanismide välja selgitamisele. Intervjuude põhjalt ei tehta üldistusi kogu töötute sihtrühmale.

Sihtrühm töötud

Tegime 15 intervjuud tööampse teinud töötutega ja 8 intervjuud inimestega, kes ei olnud valitud ajavahemikul tööampse teinud, kuid olid olnud töötuna töötukassas arvel. Intervjuude valimi koostamisel pidasime silmas, et nii regT tööampsude tegijate kui ka võrdlusrühmas oleks esindatud erineva taustaga inimesi, sh soo, vanuse, põhilise suhtluskeeke ja elukoha alusel. Intervjuud tegime nii eesti kui ka vene keeles. Intervjueeritud on valitud juhuvalimi teel. Intervjuud tehti Microsoft Teamsis või telefoni teel. Intervjueeritute kontaktandmed edastas töötukassa. Intervjueeritavate hulgas oli 3 inimest⁵⁵, kes olid teinud regT tööampse, aga polnud selle eest tasu saanud, ning 4 inimest, kes olid teinud regT tööampse sama tööandja juures, kus töötasid enne töötuna arvelevõttu.

Töötute intervjuude analüüs

Intervjuud salvestati, transkribeeriti ja analüüsiti, kasutades NVivo programmi. Intervjuuküsimused ja analüüsikoodid lähtusid uurimisküsimustest. Uurimisküsimuste koostamisel toetuti COM-B-mudelile, mis aitab mõista inimeste otsuseid ja valikuid mõjutavaid tegureid. Kasutusel on käitumisteoorias laialt kasutatava analüüsimudeli COM-B mudel, mis sünteesib erinevaid käitumisteooriaid ja ühendab käitumisteooria poliitikakujundamise meetmetega, olles ühtlasi tõenduspõhine mudel (Michie *et al.*, 2011; West & Michie, 2020). COM-B tugineb eeldusele, et inimese käitumist (siinsel juhul tööampsudega seotud otsuseid) mõjutavad üheskoos tegurid vastavalt sellele, kuidas need on seotud tema võimekuse, võimaluste ja motivatsiooniga oma käitumist muuta ja juhtida.

Võimekuse (C) all peetakse seejuures silmas inimese füüsilisi ja psühholoogilisi omadusi, mis teevad käitumise võimalikuks ning suurendavad selle käitumise esinemise tõenäosust (nt teadmised regT tööampsude võimalustest ja kasutamise reeglitest, tööotsingu oskused). Võimalusena (O) käsitatakse keskkondlikke füüsilisi ja sotsiaalseid tegureid (nt ühiskondlik surve tööle minna, tööampsude regT pakkumiste kättesaadavus oma elukoha piirkonnas). Motivatsioonina (M) mõistetakse reflektiivseid ja automaatseid vaimseid protsesse, mis aktiveerivad ja suunavad inimese käitumist (nt arusaam tööle saamise vajalikkusest, tööampsudega seotud uskumused).

Sihtrühm tööandjad

⁵⁵ Võrreldes algul planeerituga selgus, et regT tööampsude eest tasu mittesaamise info ei ole registriandmetes ühetaoliselt mõistetav (andmekvaliteedi probleemid) ja tasuta tööampse tehakse oluliselt väiksemas mahu, kui algul oli eeldatud. Seetõttu hõlmasid tasuta tööampse teinute kontaktandmed ikkagi suuresti neid, kes olid tegelikult tasu saanud. Kokkuvõttes tehti 4 asemel 3 intervjuud, kuid planeeritud uurimisküsimused said vastuse.

Tegime 15 intervjuud⁵⁶ tööandjatega, sh intervjuu 11 selliste tööandjatega, kes olid regT tööampse pakkunud viimase aasta jooksul, ja 4 tööandjaga, kes olid seda teinud varem, kuid mitte viimase 12 kuu jooksul. 6 tööampse pakkunud tööandjat valiti kõige rohkem tööampse pakkunud ettevõtete seast. 5 ettevõtet valiti juhuslikult nende ettevõtete seast, kes olid pakkunud regT tööampse 12 kuu jooksul. Samuti valiti juhuslikult ettevõtted, kes olid pakkunud tööampse alates 01.09.2020, kuid mitte viimase 12 kuu jooksul. Üks intervjuu tööandjaga oli venekeelne. Intervjueeritud ettevõtete valim tugines töötukassa registriandmetele.

Sihtrühm tööandjate organisatsioonid

6 intervjuud tehti tööandjate organisatsioonide esindajatega, kes esindavad valdkondi, kus tööampsud on rohkem levinud. Esindusorganisatsioonidel on laiem vaade liikmete seas tekkinud küsimustest ja probleemidest seoses tööampsude pakkumisega. Intervjueeritud organisatsioonid olid Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Personalirendiettevõtete Liit, Eesti Hotellide ja Restoranide Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Personalijuhtimise Ühing PARE ning Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon.

Intervjuude analüüs

Intervjuud tööandjate ja tööandjate organisatsioonide esindajatega tehti Microsoft Teamsis. Intervjuud salvestati, transkribeeriti ja analüüsiti programmis NVivo, lähtudes uurimisküsimustest.

3. Sekkumisloogika

Dokumendianalüüsi käigus selgitati välja planeeritud sekkumisloogika. Selleks analüüsiti tegevusega seotud poliitikadokumente ja infomaterjale ning tehti 5 eksperdiintervjuud. Analüüsiti järgmisi dokumente.

- Tööturuteenuste ja toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri
- Töötukassa veebilehel olev info regT tööampsu teenuse kohta
- Riigikogu sotsiaalkomisjoni istungi protokollid nr 83, 86 ja 87
- Sotsiaalministeeriumi infomaterjalid, nt esitlus „Tööturuteenuste- ja toetuste seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seadus“ 02.06.2020

Samuti on kasutatud töötukassa ajutise töötamise infomaterjale kliendile.

Eksperdiintervjuud tehti poliitikakujundajate ja -rakendajatega järgmiselt:

⁵⁶ Võrreldes planeerituga selgus, et regT tööampse enam mittepakkuvad tööandjad ei olnud motiveeritud intervjuud andma. Seetõttu tehti 5 intervjuu asemel 4 intervjuud nendega, kes olid pakkunud regT tööampse varem, kuid mitte viimase 12 kuu jooksul, ning 10 intervjuu asemel 11 intervjuud nendega, kes olid pakkunud regT tööampse viimase aasta jooksul. Planeeritud uurimusküsimused said intervjuudes kaetud. Samuti tehti üks lisaintervjuu tööandjate liiduga, st planeeritud 5 asemel tehti 6 intervjuud.

- üks intervjuu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kahe ametnikuga, kelle vastutusalas on tööpoliitika;
- üks intervjuu töötukassa teenuse kujundamise eest vastutava töötajaga;
- 3 intervjuud töötukassa maakondlike osakondade nõustajatega.