

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduskond
Avaliku halduse osakond

Kerstin Peterson, BA

*AKTIIVSETE TÖÖTURUMEETMETE ARENDAMINE POLIITIKATE ÜLEVÕTMISE
MEETODI KAUDU: ÜHENDKUNINGRIIGI NING TAANI PIKAAJALISTELE
TÖÖTUTELE SUUNATUD AKTIIVSETE TÖÖTURUMEETMETE KOHALDATAVUS
EESTI KONTEKSTI*

Magistritöö

Juhendaja: Leno Saarniit, MA

Tartu, 2007

Lühikokkuvõte

Tänapäeval on teiste riikide kogemustest õppimine üks poliitikakujundamise protsessi loomulik osa. See võimaldab riikidel kiiremini leida lahendusi olemasolevatele kitsaskohtadele, raiskamata ressursse seal, kus neid on kord juba kasutatud. Meetod on poliitikakujundamises muutunud niivõrd levinuks, et selle üht edasiarendust – avatud koordineerimismeetodit – rakendatakse Euroopa Liidu ühtse turu ning sotsiaalsete eesmärkide saavutamiseks.

Euroopa Liidu liikmesriikide üks järjekindlamaid sotsiaalprobleeme on pikaajaline töötus. Sellega ei seisa silmitsi mitte ainult uued liikmesriigid, vaid ka tööturu mõistes efektiivselt opereerivad. Tulemuslike poliitikate alase teadmise vahendamine on siin olulise tähtsusega, võimaldamaks praktiseerida edukamates riikides tõhusat rakendamist leidnud tööturumeetmeid ka teistes kontekstides. Olulisemateks põhimõteteks on seejuures individuaalne, kliendi probleemidest lähtuv lähenemine ning meetmete kombineerimine pikaajalise tööturule sisenemise takistuste lahendamisel. Käesolevas töös tehakse ettepanekuid, milliseid Ühendkuningriigis ning Taanis praktiseeritud pikaajalistele töötutele suunatud aktiivsete tööturumeetmete põhimõtteid oleks poliitikate ülevõtmise meetodi kaudu võimalik ning otstarbekas Eesti konteksti kohandada.

Tänuõnad

Töötamine Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonnas on oluliselt laiendanud minu silmaringi nii avaliku sektori toimimisest üldisemalt kui ka selle otsesemast rollist tööturupoliitika valdkonnas. Tänu oma tööle on mul olnud võimalus töötada koos erinevate ekspertidega ning saada osa poliitikate väljatöötamise protsessidest. Need on viinud mind arusaamani tööturu teemade kompleksusest ning olulisusest. Lisaks erialaste teadmiste laiendamisele, on tööturu osakonnas töötamine õpetanud mind kõrgelt hindama meeskonnatöö olulisust erinevates kontekstides. Seetõttu olen tänulik oma kolleegide mõistvale suhtumisele, tänu millele osutus võimalikuks akadeemilisele tegevusele pühendumine töökohustuste kõrvalt.

Soovin eriti tänada oma juhendajat, Leno Saarniitu, kelle kriitikal ning kommentaaridel oli mõjuandev roll minu magistritöö valmimisele.

Tahan tänada ka oma vanemaid, kes on õpetanud mind väärtustama õpingute olulisust, tunnustades minu valikuid bakalaureuse- ning magistriõppes.

Sisukord

Lühikokkuvõte	2
Sisukord	4
Sissejuhatus	5
1. Poliitikate ülevõtmine – meetod ja selle edasiarendused.....	9
1.1. Poliitikate ülevõtmise erinevad käsitlused ja liigitused	9
1.2. Poliitikate ülevõtmise meetodi kujunemisest.....	15
1.3. Poliitikate ülevõtmise põhjused, õppetunnid ning kogemused.....	17
1.4. Avatud koordinatsioonimeetod poliitikate ülevõtmise edasiarendusena – meetodi kujunemine ja peamised põhimõtted.....	22
1.5. Avatud koordinatsioonimeetodi ja poliitikate ülevõtmise meetodi omavahelised seosed	30
1.6. Avatud koordinatsioonimeetodi kriitika	32
1.7. Poliitikate ülevõtmise hindamiskriteeriumid	34
2. Aktiivsed tööturumeetmed ning pikaajaline töötus.....	38
2.1. Aktiivsed tööturumeetmed	39
2.2. Pikaajalised töötud ja nende olukord tööturul.....	42
2.3. Aktiivsed tööturumeetmed pikaajalise töötuse probleemi lahendusena	46
3. Aktiivsete tööturumeetmete praktika Ühendkuningriigis, Taanis ning Eestis.....	49
3.1. Ühendkuningriigi tööturupoliitika analüüs	50
3.1.1. Aktiivsed tööturumeetmed Ühendkuningriigis	53
3.2. Taani tööturupoliitika analüüs.....	57
3.2.1. Aktiivsed tööturumeetmed Taanis	60
3.3. Eesti tööturupoliitika analüüs.....	61
3.3.1. Aktiivsed tööturumeetmed ning pikaajaline töötus Eestis	63
4. Aktiivsete tööturumeetmete ülevõtmise võimalused Eesti konteksti.....	68
Kokkuvõte	86
Summary	90
Kasutatud allikad.....	95

Sissejuhatus

Euroopa Ülemkogu Lissaboni kohtumisel sätestati Euroopa Liidu (edaspidi EL) strateegiliseks sihiks „saada kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistel põhinevaks majanduseks maailmas, mis on võimeline tagama kestvat stabiilset majanduskasvu koos rohkema arvu paremate töökohtade ja suurema sotsiaalse sidususega” (European Council 2000). Väljatoodud eesmärk ning EL-i pidev laienemine tõstsid varasemast intensiivsemalt päevakorrale paindlikuma lähenemise vajaduse erinevate seatud tulemusindikaatorite täitmisel. Selline suund tegutsemisel on oluline, võimaldamaks säilitada EL-i kättevõidetud konkurentsivõimet olukorras, kus selle liikmesriigid varieeruvad oma arengutasemetel ja panustamisvõimaluste lõikes.

Siinkohal ei tähenda nagu viitaks paindlik lähenemine vähem ambitsioonikamate eesmärkide seadmisele. Selle asemel on rõhk suunatud liikmesriikide omavahelisele parimate praktikate tutvustamisele ning poliitikate¹ ülevõtmise soodustamisele. Läbi kollektiivsete eesmärkide seadmise, nende täitmiseks tulemuslike kogemuste vahetamise ning saavutatud edusammude aruandluse, püütakse saavutada ühiseid sihte. Sel põhjusel on teistelt õppimise protsess muutunud seda lihtsamaks, mida enam on arendatud näiteks infotehnoloogilisi kommunikatsioonivahendeid (James ja Lodge 2003). Seetõttu on tavaliseks see, et erinevad riigid rakendavad kogemuste saamiseks teiste organisatsioonide praktiseeritud ideid ning kogemusi (Dolowitz ja Marsh 2000, 7).

Eelnevat silmas pidades, on poliitikate ülevõtmisest kujunenud üldisem teoreetiline põhimõte, millele tuginedes edendatakse EL-is teiste seas ka ühiseid sotsiaal- ning majandusvaldkonna (sh tööturupoliitika) sihte. Konkreetseks praktiliseks väljundiks on siin avatud koordinatsioonimeetod (inglise keeles *open method of coordination*, edaspidi lühendina OMC). See viitab, et poliitikate ülevõtmise meetod ei ole pelgalt teoreetiline käsitlus, vaid seda rakendatakse reaalses sellise suurliidu, nagu EL, poliitikate eesmärkide täimiseks. Otseseks analüüsivaldkonnaks vaadeldava meetme kajastamisel, on käesolevas magistritöös valitud tööturupoliitika (aktiivsed tööturumeetmed). See on üks jätkuvat arendamist vajav nišš, mille edukas toimimine on

¹ Terminit 'poliitika' kasutatakse käesolevas magistritöös üldisema mõistena, väljendamaks laiemalt riiklike otsuseid mingi konkreetse tegevuse või programmi suhtes, eesmärgiga saavutada teatud väljundeid ning tulemusi (Birklandile viidatud Nõmm 2003, 5). Seejuures on 'poliitika' kasutamine kahepoolne. Ühest küljest väljendab see protsessi üldisemast poliitikakujundamisest. Teisalt on see käesolevas töös, läbi aktiivsete tööturumeetmete käsitlemise, võetud poliitikate ülevõtmise analüüsi objektiks.

garantiiks jätkusuutlikule majandusarengule ning sotsiaalse sidususe tagamisele (van Oorschot ja Abrahamson 2003, 301).

Üheks oluliseks takistuseks EL-is ühiste seatud majandus- ja sotsiaalpoliitiliste eesmärkide täitmisel on pikaajaline töötus. Valdkond on tähtis, kuivõrd pikaajalise töötuse temaatikaga tegelemata jätmise võib tuua endaga pikemas perspektiivis kaasa märksa suuremaid kulutusi, kui need oleksid algselt olnud vajalikud probleemi õigeaegsel lahendamisel. Ühest küljest puudutavad sellised suuremahulised kulutused riigi toetuste süsteemi, mille n.ö tarbijateks võib paljusid pikaajalisi töötuid lugeda. Teisest küljest on probleemi lahendamise kulutused tagajärgede likvideerimisel mahukamad, kuivõrd pikemat aega tööturul eemal olnud inimese probleemid ei pruugi enam seonduda ainult töökoha puudumise küsimusega (vt Sotsiaalministeeriumi toimetised 2006; Dahl ja Lorentzen 2005). Täiendavalt võivad probleemid puudutada ka näiteks sotsiaal- ning tervisevaldkonda. Pikemas perspektiivis on oht, et pikaajaline töötus kujuneb mitmeid põlvkondi puudutavaks probleemiks, kus toetustest elamine on saanud harjumuseks. See võib viia kinnise ringini, kus vanemate töötus seab piirangud ka laste tööturule sisenemise võimalustele (eeskujud, hariduslikud väljavaated jne).

On oluline, et pikaajalist töötust ja sellega kaasnevaid potentsiaalseid probleeme ei vaadeldaks ainult konkreetse inimese individuaalsete probleemidena. Võttes arvesse eelnevalt väljatoodud argumente, võib kõnealuse teemaga tegelemata jätmise tuua endaga kaasa väga laiahaardelisi negatiivseid tagajärgi (vt lähemalt töötusest ning sellega kaasnevatest keerdküsimustest Larsen 2003). See annab alust järeldusteks, et riigi seisukohast on pigem olulisem tegeleda probleemi ennetamise ning selle tekkel intensiivse lahendamisega, loomaks võimalusi negatiivsete tagajärgede minimeerimiseks. Käesolevas töös on pööratud probleemi lahendamise võimaluste otsimisel põhiorhk aktiivsetele tööturumeetmetele. Aktiivseid meetmeid on eelistatud passiivsete tööturupoliitika meetmete ees põhjendusel, et erinevalt aktiivsetest tööturumeetmetest, kujutavad passiivsed tööturumeetmed endast üldjoontes valitsuse makstavaid rahalisi toetusi. See tähendab, et passiivsetest tööturumeetmetest osasaamine ei pea ilmtingimata olema seotud kliendi omapoolse panusega. Lisaks sellele, tuginedes Furåkerile (1990, 150), võib öelda, et passiivsed tööturumeetmed ei ole mõeldud isenesest otseselt töötusega võitlemiseks (nagu on seda näiteks töökoha jaoks väljakoolitamine või siis konkreetsete töökohtade vahendamine). Seetõttu võib järeldada, et püüdes täita EL-i eesmärki töötuse vähendamisest ning tööhõive tõstmisest,

ei pruugi passiivsed tööturumeetmed olla üksinda piisavalt efektiivseteks vahenditeks. Neid on tulemuste parema täitmise nimel vajalik kombineerida aktiivsete meetmetega.

Eelnevast tulenevalt on käesoleva magistritöö eesmärgiks analüüsida võimalusi Eestis praktiseeritavate pikaajalistele töötutele suunatud aktiivsete tööturumeetmete ringi laiendamiseks². Selleks rakendatakse poliitikate ülevõtmise meetodi põhimõtteid, vastamaks järgmisele uurimisküsimusele: *Kas ning milliseid Ühendkuningriigis ning Taanis rakendatavaid pikaajalistele töötutele suunatud aktiivseid tööturumeetmeid on võimalik poliitikate ülevõtmise meetodi abil Eesti konteksti kohandada?*

Uurimisküsimusest põhjendatud järeldusteni jõudmiseks püüab käesolev magistritöö anda ülevaate nii poliitikate ülevõtmise kui ka selle praktilise edasiarenduse näite – OMC – põhimõtetest, rakendamise printsiipidest, ohukohtadest ning kriitikast. Poliitikate ülevõtmise võimalikkust määratlevatest hindamiskriteeriumitest lähtudes, on magistritöös praktiliste näidete analüüsimiseks lähemalt käsitletud kahe riigi – Ühendkuningriigi³ ning Taani⁴ – tööturupoliitika meetmeid pikaajalise töötusega võitlemisel. Järgmise etapina analüüsitakse välja toodud meetmete rakendamise võimalikkust Eesti aktiivsete tööturumeetmete konteksti. Tegemist on seega võrdleva analüüsiga, kus vaatluse alla on võetud kolme erineva riigi aktiivsed tööturumeetmed, eesmärgiga käsitleda ühes riigis rakendatavate tööturupoliitiliste meetmete täiendamise võimalikkust eeskujuriikide praktikate baasilt.

Käesolev magistritöö koosneb neljast peatükist. Esimeses peatükis antakse ülevaade poliitikate ülevõtmise meetodi erinevatest käsitlustest, kontseptsiooni kujunemiselooist ning põhjendustest, miks riigid rakendavad oma süsteemi edasi arendamiseks või esile kerkinud probleemide lahendamiseks teistes riikides rakendatud praktikaid. Kuivõrd poliitikate ülevõtmist ei saa hoolimata oma selgest teoreetilisest käsitlusest pidada lihtsaks meetodiks probleemide lahendamisel, on peatükis pööratud eraldi tähelepanu ka õppetundidele ning kogemustele, mida poliitikate ülevõtmise juures peaks tulemuslikkuse nimel arvestama. Esimese peatüki teises pooles käsitletakse lähemalt poliitikate ülevõtmise kontseptsiooni praktilist edasiarendust OMC-d. Meetodit rakendatakse käesoleval hetkel EL-is mitmete poliitikavaldkondade edendamiseks. OMC-d käsitletavates alapeatükkides antakse ülevaade kontseptsiooni

² Magistritöö teema valikul ning selle raames teostatava analüüsi kujundamisel on olnud oluline roll käesoleva töö autori ligikaudu kolmeaastasel töökogemusel Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonnas. Suur osa erialasest tööst on olnud seotud just pikaajalistele töötutele suunatud meetmete arendamisega.

³ Siin ja edaspidi kasutatakse käesolevas magistritöös Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigile viitamisel koondnimetust Ühendkuningriik.

⁴ Siin ja edaspidi kasutatakse käesolevas magistritöös Taani Kuningriigile viitamisel lühendit Taani.

kujunemisest ning selle seostest poliitikate ülevõtmise meetodiga. Lisaks tuuakse välja ka OMC-le esitatav kriitika. Peatükk lõpeb magistritöö teoreetilist osa koondava poliitikate ülevõtmise võimalikkust määratleva hindamiskriteeriumite loeteluga. See on aluseks käesoleva magistritöö empiirilises osas läbi viidavale analüüsile. Uuringus vaadeldakse Ühendkuningriigis ning Taanis rakendatud praktikate ülevõtmise võimalikkust Eesti konteksti.

Töö teine peatükk keskendub lähemalt pikaajalise töötuse probleemile ning aktiivsetele tööturumeetmetele kui hoobadele, milles nähakse vahendeid pikaajalise töötuse vähendamiseks. Kuigi riigid erinevad üksteisest suhteliselt palju oma aktiivsete tööturumeetmete praktika poolest, on üldisemalt siiski võimalik välja tuua põhimõttelisi suundumusi meetmete orientatsiooni osas⁵.

Kolmanda peatüki sisuks on esmalt anda ülevaade Ühendkuningriigi ning Taani tööturupoliitikate kujunemisest ning seal käesoleval hetkel rakendatavatest aktiivsetest tööturumeetmetest. Lisaks analüüsitakse kolmandas peatükis Eesti aktiivse tööturupoliitika hetkeseisu ning käsitletakse siinset ühte põhilist sotsiaalset probleemi – pikaajalist töötust.

Magistritöö viimase peatüki põhiline tuum on suunatud Ühendkuningriigi ning Taani aktiivsete tööturumeetmete kohandamise võimalikkuse analüüsile Eesti konteksti. Selleks rakendatakse peatükis 1.7 välja toodavat raamistikku poliitikate ülevõtmise edukust määratlevatest teguritest. Viienda peatüki lõpus koondatakse eelnev analüüs, tehakse lõppjärelused ning ettepanekud tulevikusuundadeks, pidades silmas nii Eesti tööturupoliitika spetsiifilisi eripärasid kui ka poliitikate ülevõtmisele esitatavaid nõudeid. Kuigi töö lõpus esitatavate seisukohtade baasiks olnud analüüs on konkreetsema ülevaate andmiseks lihtsustatud, toob see siiski esile peamised võimalikud arenduskohad. Praktikate reaalsesse ellu ülevõtmise eel on oluline teostada iga konkreetse meetme puhul eelnevalt süvaanalüüs, mis kaardistaks detailsemalt erinevad mõjutegurid.

⁵ Näiteks, kas riigid on aktiivsete tööturumeetmete põhimõtete väljatöötamisel orienteerunud analoogsete sihtrühmade vajadustest või rakendatakse erinevates riikides sarnaste printsiipidega teenuseid vmt.

1. Poliitikate ülevõtmine – meetod ja selle edasiarendused

Teiste riikide poliitikakogemuste rakendamine koduriigi poliitika kujundamise protsesside efektiivsemaks muutmise eesmärgil on tavapärane praktika. Hoolimata oma pikast ajaloost, on poliitikate ülevõtmise tegevus analüüsimist vääriv kontseptsioon ka tänapäeval. Rose toob välja, et poliitikate ülevõtmine (inglise keeles *policy transfer*) ning poliitilised õppetunnid (inglise keeles *lesson-drawing*) on harjumuslikud sisuliselt igale riigile, mis seisab silmitsi enda jaoks unikaalsete probleemidega. Oluline on rõhutada kombinatsiooni 'enda jaoks', kuivõrd probleemid, mis on ainuomased vaid konkreetsele riigile, on pigem ebaharilikud. Võib ka oletada, et teatud arengustaadiumis selgete eesmärkide poole liikudes, läbivad võrreldavad riigid sarnaseid kitsaskohti. Seetõttu on poliitikate ülevõtmise meetodi kaudu poliitikutel ning ametnikel võimalik õppida oma kolleegide kogemustest, analoogsetes situatsioonides tegutsemisest nii riigi siseselt kui ka riigipiiridest väljastpoolt (Rose'le viidatud Dolowitz ja Marsh 1996, 343). Sel teel on poliitikate ülevõtmine ühe elemendina kaalukaks vahendiks poliitika kujundamise protsessis. Oluliseks alustalaks on siin Dolowitzi (2003, 101) põhimõte, et sisuliselt on võimalik kõike üle võtta.

1.1. Poliitikate ülevõtmise erinevad käsitlused ja liigitused

Kuigi poliitikate ülevõtmise teema ei ole uus käsitlus, on huvi valdkonna vastu tõusnud märgatavalt just viimase mõne kümnendi jooksul (Dolowitz ja Marsh 1996; 2000; Evans ja Davies 1999). Tähelepanu on seejuures suunatud pigem erinevate ülevõtmise põhijoonte väljatoomisele, kui ühtse alusena kasutatava meetodika loomisele (Rose 1993; Dolowitz ja Marsh 1996, 2000; Claudio Radaelli 2000). Sel teel rakendatakse sama kontseptsiooni väljendamiseks erinevaid termineid, mis sisaldavad analoogseid käsitlusi. Ülevaatlik valik kõnealustest terminitest on välja toodud alljärgnevalt:

- Richard Rose'i (1993) '*lesson drawing*' ehk poliitikatest õppimine;
- David Dolowitzi ning David Marshi (1996, 2000; Dolowitz 2003) '*policy transfer*' ehk poliitikate ülevõtmine;
- William Colemani (1994) '*policy convergence*' ehk poliitikate koondamine;
- Claudio Radaelli (2000) '*policy diffusion*' ehk poliitikate levimine;
- Rita Severi (2006) '*policy borrowing*' ehk poliitikate laenamine;

- David Dolowitzi ja David Marshi (1996) *'policy emulation'* ehk poliitikate sulandumine.

Kuigi üldjoontes hõlmavad kõik mõisted endas samu põhimõtteid, esindab igaüks neist siiski teatud tuletisi esmasest põhikäsitlusest. See loob aluse Evansi ning Daviese (1999, 361) väitele, et poliitikate ülevõtmise teooria analüüsijatel puudub ühtne lähtepunkt. Nii on keeruline kujundada ühtset süsteemi poliitikate ülevõtmisest, millest omakorda võiks edasi arendada kompleksseid arutelusid käsitluse toimimisest reaalsuses.

Hoolimata ühtse teoreetilise võrdlusbaasi puudumisest, on siiski oluline välja toodud terminitel vahet teha. Nii näiteks on poliitikate ülevõtmine ning poliitikate koondamine üldisemad terminid, samal ajal kui poliitikatest õppimine ja poliitikate sulandumine on märksa konkreetsemad (Bennettile viidatud Newmark 1999, 153). Veelgi enam, poliitikad ei ole ainsad elemendid, mida teiste kogemusest on võimalik üle kanda. Neist kitsamalt on võimalik üle võtta ka näiteks ideid, suhtumisi, ideoloogiaid, institutsionaalseid põhimõtteid jmt (Dolowitz 2003). See tähendab, et võttes analüüsi põhialuseks konkreetse lähenemise, defineeritakse ära raamistik, mille piires on võimalik poliitikate ülevõtmise võimalikkust, läbikukkumist või õnnestumist hinnata.

Käesoleva magistr töö lõikes on analüüsi lähtepunktiks Dolowitzi ning Marshi (1996, 2000; Dolowitz 2003) käsitlus poliitikate ülevõtmisest *policy transfer* näol. Dolowitzi ning Marshi tõlgendust poliitikate ülevõtmisest on ühest küljest eelistatud väljatoodud definitsioonile tuginedes. Selle põhiselt on poliitikate ülevõtmine protsess, milles teadmine poliitikatest, administratiivsetest korraldustest, institutsioonidest ja ideedest ühes poliitilises situatsioonis (hetkel või minevikus) leiab rakendust poliitikate, administratiivsete korralduste, institutsioonide ning ideede arendamisest teises poliitilises keskkonnas (Dolowitz ja Marsh 1996, 344; Dolowitz ja Marsh 2000, 5). Protsessi, mitte olukorda vaatlev põhimõte on peamiseks läbivaks ideeks käesoleva magistr töö lõikes. Sel teel jõutakse magistr töö käigus läbi Ühendkuningriigi ning Taani pikaajalistele töötutele suunatud aktiivsete tööturumeetmete analüüsimise töö neljandas peatükis konkreetsete ettepanekuteni sellest, milliseid tõhusat rakendamist leidnud praktikaid oleks otstarbekas kohaldada ka Eesti aktiivsete tööturumeetmete konteksti. Protsessi käsitlev põhimõte on oluline, sest see võimaldab analüüsida Eesti tööturupoliitika pideva arendamise võimalusi. Poliitika efektiivsem arendamine

võimaldab omakorda aga tõhusamalt jõuda täistööhõive⁶ näitajateni. Täiendavalt on Dolowitzi ja Marshi käsitlust eelistatud põhjendusel, et kontseptsioon on ühteaegu piisavalt kaasaegne, ent samas ka ‚kogenud‘, hõlmamaks endas ka varasemaid lähenemisi poliitikate ülevõtmise teooriast.

Tuginedes Rosele (Rosele viidatud Newmark 2002, 125), ilmneb poliitikate ülevõtmine üldjuhul seal, kus valitsused otsivad oma probleemidele lahendusi. Nii võib väita, et poliitikate ülevõtmise praktikat rakendatakse intensiivsemalt keerulistes situatsioonides. Vaadeldes EL-i konteksti, on üheks selliseks nišiks sotsiaalpoliitilised küsimused. Neis on EL-i siseselt võrdseima taseme saavutamiseks oluline rakendada poliitikaid, mis näiteks muudaksid sotsiaalkindlustus- või pensioni süsteeme efektiivsemaks, aitaksid tõhusamalt ennetada vaesuse küsimusi või tõsta erinevate gruppide tööhõivet. Edendamaks efektiivselt toimivate praktikate levitamist erinevate riikide vahel ning ennetamaks läbikukkumisele viivate meetodite poliitikatesse rakendamist, on oma positsiooni õigustanud poliitikate ülevõtmise meetodi kasutamine.

Jamesi ja Lodge'i (2003, 179) järgi kaasavad tavaliselt lahendused probleemidega tegelemiseks muuhulgas näiteks suuremate summade suunamist olemasolevatesse programmidesse, põhjalikuma analüüsi teostamist sellest, kuidas minevikus analoogsete probleemidega tegeleti või kuidas on sarnastele küsimustele lahendusi leidnud teised riigid. Poliitikate ülevõtmise alane diskussioon puudutab esmajoones kõige viimasena välja toodud komponenti. Argumenteerides, milleks rakendada poliitikate ülevõtmise põhimõtteid, võib lihtsaima selgitusena tuua välja ratsionaalse käitumise idee – otstarbekam on hoida ressursse kokku eelnevalt läbi proovitud mehhanismide arvelt. Nii välditakse tehtud vigade kordamist ning ressursside suunamist protsessidesse, mida on juba katsetatud ning mille tulemused (nii positiivsed kui negatiivsed) on selgelt fikseeritud ning järgitavad.

Newmark (2002, 153) on toonud välja, et poliitikate ülevõtmine püüab luua lühima tee probleemi tekkest selle lahenduseni. Nii käitudes, on lahendused probleemidele kiiremini leitavad, mistõttu need kaasavad madalamaid kulutusi nii ajalises kui ka vahendeid puudutavates mõõtmetes. Ressursside kokkuhoid on kriitilise tähtsusega, arvestades, et riigi kui terviku eduka arengu seisukohalt on otstarbekam vabade ressursside suunamine uutesse arengutesse seal, kus tõhusad lahendused

⁶ Täistööhõive – 70% – saavutamine aastaks 2010, on üks EL-i Lissaboni strateegias paika pandud eesmärkidest (koos naiste tööhõive määra tõstmisega 60%ni ning vanemaaliste tööhõive määra tõstmisega 50%ni a. 2010) (Tööturumeetmete kontseptsioon 2004).

olemasolevatele probleemidele on juba välja töötatud ning läbi proovitud. Muude positiivsete tegurite taustal on tõenäoliselt just ressursside kokkuhoid see, miks poliitikate ülevõtmise meetod pälvib laialdast tähelepanu ning rakendamist.

Poliitikate ülevõtmine ei pruugi samas viidata ainult kogemuste üle võtmisele ühe riigi tasandilt teise riigi tasandile. Protsess võib aset leida ka riigi siseselt. Täiendavalt ei ole määravaks suunaks ainult ülevalt-alla lähenemine. Järjest loomulikumaks on saamas situatsioonid, kus keskvalitsuse tasand ammutab häid kogemusi kohaliku omavalitsuse praktikutelt (Dolowitz ja Marsh 2000, 12). Võib eeldada, et selline lähenemine võimaldab demokraatlikumat lahenduskäiku. Lisaks on sobilikuma lahendusvariandi otsimispind sellisel juhul laiem, võrreldes olukorraga, kus seda piiritletakse kitsalt konkreetse valitsuse tasandiga⁷.

Täiendavalt võib välja tuua, et poliitikate ülevõtmist ei vaadelda „kõik või mitte midagi” lahenduskäiguna. See tähendab, et meetod ei viita alati sama alguse ning lõpuga praktikate ning teooriate ülevõtmisele. Võimalik on ka erinevate praktikate kombineerimine. Vaadeldud tegutsemisviis võib küll viia originaalideest hoopis teistsuguse tulemuse tasandini, ent läbitud on siiski poliitika ülevõtmise funktsioon. See tähendab, et algideede loomisel on tuginetud kellegi teise kogemusele.

Rose (1993, 30-32) eristab poliitikate ülevõtmisel viit erinevat astet või tasandit, mis sisaldavad endas kombinatsiooni nii poliitikate ülevõtmise protsessidest kui tegijatest:

- 1) **kopeerimine** – teises võimualas oleva programmi rohkemal või vähemal määral üle võtmine muutumatul kujul;
- 2) **kohanemine** – teises võimualas oleva programmi kontekstiliste erisustega mugandumine;
- 3) **hübriidi kujundamine** – kahe erineva programmi elementide kombineerimine, mis loob tulemuseks uue skeemi;
- 4) **süntees** – mitme erineva programmi samalaadsete elementide omavaheline seostamine eesmärgiga luua uus programm;
- 5) **inspiratsioon** – programmide rakendamine teistsugustes kontekstides eesmärgiga luua täiesti uus programm.

On oluline välja tuua, et käsitletud tasandid ei erine üksteisest mitte ainult oma sisulises definitsioonis, vaid erisused on ka praktikates, mida teatud osalejad eelistavad teistele.

⁷ Poliitikatest õppimise ühe edasiarenduse, OMC, puhul on erinevate sotsiaalpartnerite kaasamine üheks oluliseks elemendiks parimate lahenduste väljatöötamise protsessis.

Dolowitz ja Marsh (2000, 13) on väitnud, et situatsioonis, kus poliitikud kipuvad vaatama eelkõige n.ö kiirete lahenduste poole, eelistades seetõttu kopeerimist ja kohanemist, tuginevad ametnikud pigem segunemist eeldavatele lahendusmeetoditele, sest need võimaldavad põhjalikumat käsitlust. Seda võib selgitada põhjendusega, et poliitikutele võib osutada olulisemaks rahaliste katete leidmine poliitiliselt püstitatud lubadustele (hoolimata nende lühiajalise vastupidavusest). Vastupidiselt, on ametnike eesmärgiks ideaalvariandis olemasolevatele probleemidele ajas kestvate ning positiivseid tulemusi andvate lahenduste loomine. Lisaks leidub erisusi ka vastavalt poliitikate ülevõtmise kujunemisprotsesside planeerimisele, kus kohanemine on eelistatum ajakava paikapanemise staadiumis. Kopeerimine või ka erinevate poliitikate sünteesimine ja kujundamine on paremateks variantideks poliitika kujundamise ja elluviimise etappides (*Ibid.*). Võimalikuks argumendiks on lähtumine skeemist, kus poliitika väljatöötamise käigus on esmase tegevuskava kokku panemisel lihtsam tugineda olemasoleva süsteemi täiendamisele. Protsessi elluviimise käigus võib lisanduda aga näiteks survevestamine kujundatavatest poliitikatest sõltujatelt, mis võib suunata poliitikakujundajate otsuseid.

Poliitikate ülevõtmise protsessis on oluline rõhutada asjaolu, et kõik meetodid ei pruugi alati kulgeda sama skeemi mööda. Kuigi üldistes tingimustes on võimalik joonistada välja selgeid protsessi kulgemise etappe, loob poliitikate ülevõtmine iseeneses mitmeid erisusi. Need tulenevad peamiselt tegevuse ette võtmise algsetest ajenditest. Seetõttu eristatakse poliitikate ülevõtmise algkontseptsiooni osas vabatahtlikku ning kohustuslikku (seejuures nii otseselt kui kaudselt kohustuslikku) poliitikate ülevõtmist (vt täiendavalt Dolowitz ja Marsh 1996; Nõmm 2007, 15-18; Randma-Liiv 2005):

- **vabatahtlik poliitikate ülevõtmine** – Peamiseks vabatahtliku poliitikate ülevõtmise ajendiks on teatud sorti rahulolematuse kehtiva olukorra suhtes. Leitakse, et kui valitsuse poliitikad töötavad kõikidest kõrvalmõjudest hoolimata korralikult, puudub igasugune vajadus uute õppetundide otsimiseks. Süsteemi efektiivsus on loodud läbi rutiini, mis tähendab, et poliitikatest õppimine on väljapääsuteeks, kui rutiin lakkab loomast tavapäraseid lahendusi (Dolowitz ja Marsh 1996, 346; Rose 1993, 2005; Randma-Liiv 2005);
- **otsene kohustuslik poliitikate ülevõtmine** – Konkreetseim näide otsesest kohustuslikust poliitikate ülevõtmisest leiab aset, kui üks organisatsioon sunnib teist teatud poliitikat üle võtma. Seejuures ei teeni sunduse taga paiknev

saavutus poliitikat üle võtva riigi huvisid. Sunduslik külg on suunatud eelkõige survet avaldava riigi huvide täitmisele. (Dolowitz ja Marsh 1996, 347) Newmark (2002, 155) toob näidetena Rahvusvahelise Valuutafondi (edaspidi IMF) ja Maailmapanga. Need asutused andsid oma liikmetele rahalist abi ning nõustamist tingimustel, et need viiksid läbi neo-liberalistlikke majandusreforme. Abi saamise eeltingimuseks oli seega konkreetsete poliitikate ülevõtmine (Randma-Liiv 2005, 483).

- **kaudne kohustuslik poliitikate ülevõtmine** – Hoberg (Hobergile viidatud Dolowitz ja Marsh 1996, 348) rõhutab kaudses sunduslikus poliitikate ülevõtmises erinevate funktsioonide vastastikkust sõltumist. Konkreetsed saavutused ühes riigis ajendavad selle kohaselt analoogsete eesmärkide nimel samu praktikaid rakendama ka teistes riikides. Võib oletada, et kuivõrd riigid jätkavad suuremate rahvusvaheliste institutsioonidega ühinemist, muutub kaudne kohustuslik poliitikate ülevõtmine järjest tavalisemaks (Dolowitz 2003, 104). Esitletud suuna praktika pretsedendina võib vaadelda EL-i, mille kontekstis rakendatakse OMC-d. Viimane suunab riike oma süsteemi edendamiseks kohandama analoogseid meetmeid, mida võimaldatakse parimate praktikate levitamise kaudu⁸.

Dolowitz ja Marsh (2000, 11) on välja toonud, et kuigi esmapilgul võib vabatahtliku ning sundusliku poliitika ülevõtmise suuna vahel eristamine näida lihtsa ülesandena, on praktikad tegelikkuses kerged kattuma. Ühe näitena on see levinud rahvusvaheliste konsultantide temaatikas. Konsultantidel on näiteks võim "sundida" ühtse turu reformi mudelit peale arenevatele riikidele olukorras, kus valitsus on neid palganud heade praktikate välja töötamiseks. Vahet tuleb teha, kas konsultandi tööle võtmine on toimunud läbi rahvusvahelise agentuuri või on tegu vaid tinglikult sõltumatu eksperdiga. Sõltuvalt valikust võib täheldada konkreetseid elemente nii vabatahtlikust kui sunduslikust poliitika ülevõtmisest. (*Ibid.*) Täiendavalt võib tugineda Newmarkile (2002, 153), kes toob välja, et ühest küljest võivad konsultandi loodud ideed viia kinnitusteni arusaamadest, mida on riik tulevikus nii-ehk-nii ette näinud. Teisalt võivad survestada kõrgemalt tasandilt tulnud üldisemad eesmärgid, milleni jõudmine tugineb ühisel koostööl. Sunniviisilise ja vabatahtliku poliitikate ülevõtmise kombineerumine

⁸ Vahetu õpetamise-õppimise tegevuse näitena võib käsitleda EL-is laialt levinud *peer review* protsessi. Selle käigus demonstreerivad tõhusaid meetmeid välja töötanud riigid poliitikate rakendamise tulemuslikkust nendest õppida soovijatele. (Vt *peer review* protsessist lähemalt alapeatükist 1.5.)

võib toimuda ka olukorras, kus riik võtab üle konkreetseid poliitika, eesmärgiga vältida langemist pingereas tahapoolse võrdluses nende riikidega, kes on poliitika üle võtnud (Newmark 2002, 153). Vabatahtlikkusele viitab siin riigi algatus poliitika ülevõtmiseks. Sundusliku joone moodustavad poliitikate varasemalt üle võtnud riigid, kes, moodustades enamuse, „nõuavad” samade põhimõtete omaksvõtmist ka teistelt riikidelt.

Võib järeldada, et teoorias kokku võetavad lähenemised võivad teoreetilises analüüsis näida suhteliselt lihtsad. Samas on nende praktikas rakendamine üsnagi komplitseeritud ülesanne. Antud asjaolu viitab faktile, mida nenditi käesoleva peatüki algusosas – poliitikate ülevõtmise kontseptsioon on niivõrd üldine, et teooria analüütikutel puudub sellele tegelikult ühtne täpne lähenemisviis.

1.2. Poliitikate ülevõtmise meetodi kujunemisest

Dolowitzile ja Marshile tuginedes (1996, 344), on ajaloos poliitikate ülevõtmist puudutavaid uuringuid teostatud võrdleva poliitika alasele kirjandusele tuginedes. Seetõttu olid enne 1940ndate aastate keskpaika võrdlevad uuringud eelkõige valitsuse kesksed ning üleliia kirjeldavad. Järgnevatel perioodidel kõnealune trend vähenes ning tähelepanu hakati pöörama kodanikuühiskonna funktsioneerimisele riigi sees. Täpsemalt vaadatuna, millised on kodanikuühiskonna eripärad, peamised praktikad, probleemid, neile lahendusmehhanismide leidmise viisid jmt. Alates 1960ndatest oli tähelepanu suunatud seevastu võrdleva halduspoliitika analüüsimisele (inglise keeles *comparative public policy*) (*Ibid.*). Kõnealuse kontseptsiooni käsitlemise raames kerkisid üles teemad poliitikate ülevõtmise võimalustest, keskendudes uuringutes esmalt vabatahtlikule ning seejärel sunduslikule poliitikate ülevõtmisele (Dolowitzile ja Marshile viidatud, Newmark 2002, 153).

Kui jätta kõrvale poliitikate ülevõtmist puudutavate uuringute põhine analüüs, siis võib väita, et poliitikate ülevõtmise üldisemad põhimõtted on inimkonnas kasutusel olnud sisuliselt aegade algusest peale. Eelkõige viitab see erinevate kogukondade vahel levinud, ent ka põlvest põlve edasi antud parimate praktikate rakendamisele. Selle tulemusena on tänapäevases maailmas suhteliselt keeruline kujutada ette riiki, mis ei sõltuks näiteks üldisest globaalmajanduslikust survest (Dolowitz ja Marsh 2000, 6). Vaadeldav „sund“ dikteerib laiemalt n.ö vajaminevad indikaatiivsed majandusnäitajad või määrab ära sobilikuma opereerimise malli, et täita pikema perspektiivi eesmäärke.

Mõjutavaid tegureid poliitikate ülevõtmise õhutamisesest on samas teisi. Neist konkreetseima näitena saab käsitleda EL-i ja selle suhet liikmesriikide poliitikatesse. Seal määravad üldised arenguperspektiividena seatud eesmärgid paralleelselt ka vahendid nendeni jõudmiseks. Lisaks mängivad ülevõtmise-protsessi lihtsustamisel olulist rolli näiteks infotehnoloogilised arengud, eelkõige just kommunikatsiooni valdkonnas. See on muutnud poliitikate ülevõtmise järjest lihtsamaks tegevuseks (James ja Lodge 2003). Kõnealustele arengutele võib taandada metoodika kiire ning eduka leviku võtme, mis võimaldab varasemast tõhusamalt levitada efektiivseid kogemusi. Nii on võimalik kiiremini jõuda ühiste eesmärkide saavutamiseni.

Võttes arvesse erinevaid muudatusi, mis on viimase mõnekümne aasta jooksul aset leidnud – rahvusvaheliste organisatsioonide teke nagu EL või IMF, globaalsete majanduslike jõudude ning kommunikatsioonide areng jm – puutuvad riigid järjest sagedamini kokku erinevate survetega. Ühest küljest tähendab see laieneva hulga eesmärkide täitmise vajadust. Teisalt laiendab selline arengukulg olemasoleva informatsiooni paremaid kättesaadavuse võimalusi. Kogu protsess on viinud olukorrani, kus poliitika-kujundajad pöörduvad sageli teiste poliitiliste süsteemide, institutsionaalsete, programmiliste ning poliitiliste teadmiste ja ideede poole, saamaks kogemusi, kuidas nemad töötavad/on töötanud oma võimupiirkondades (Dolowitz ja Marsh 2000, 7). Seetõttu on põhjendatud nii teadlaste kui valitsuste suurenenud tähelepanu pööramine käesoleva töö raames käsitlust leidvatele kontseptsioonidele: poliitikate ülevõtmine ning OMC. Põhjuseks on eelkõige suurenenud teadlikkus mõjutustest, mida välised ideed või mudelid võivad omada (Dolowitz 2003, 101) ning milline oleks otstarbekaim viis nendega toimetulekuks.

Tänapäeval võib poliitikate ülevõtmise praktika osas väita, et tulenevalt selle laiast levikust, on üldisemalt globaalses kontekstis võetud suund standardiseerumise suunas. Ühest küljest võib see viidata, et unikaalseid poliitikaid jääb järjest vähemaks, mis võimaldab omakorda intensiivsemat koostööd ühises tegutsemisvaldkonnas. (Rose 1993, 95-122) Teisalt võib standardiseerumine kujutada endast ohtu, kui liialt palju tuginetakse varasemate praktikate uuendamisele, selle asemel, et panustada uute mehhanismide väljatöötamise (kriitika, mille võib esitada OMC-le). Eelnev ei tähenda siiski, nagu tuleks poliitikate ülevõtmisesse suhtuda tõrjuvalt. Pigem tuleb meetodis näha jätkuvalt võimalusi poliitikate kujundamise protsessi tulemuslikumaks muutmiseks.

1.3. Poliitikate ülevõtmise põhjused, õppetunnid ning kogemused

Käesoleva magistritöö laiemaks eesmärgiks on analüüsida, milliseid tõhusaid kogemusi pikaajalistele töötutele suunatud aktiivsetest tööturumeetmetest, mida on rakendatud Ühendkuningriigis ning Taanis, oleks otstarbekas Eesti konteksti üle kanda. Jõudmaks praktilise analüüsini tõstatatud küsimusest, on esmalt oluline vaadelda, millistel kaalutlustel riigid üldisemalt rakendavad poliitikatest ülevõtmist oma olukorra parandamiseks. Sellele vastamisega on tegeletud alljärgnevalt.

Hoolimata riikide ja organisatsioonide erinevatest ajaloolistest ning kultuurilistest taustadest, võib tänapäeva Euroopat pidada oma organisatsioonilise ülesehituse ning poliitikate osas varasemaga võrreldes ühtlasemaks. Seda on tinginud paljuski EL ning selle institutsionaalne ja protseduuriline korraldus (nt OMC praktika rakendamine), mis oma toimingutes soosib sarnasemaks muutumist ning erinevate protsesside kooskõlas toimimist. Nagu ka juba eelnevalt on välja toodud, on standardiseerumisele efektiivselt kaasa aidanud ka kommunikatsioonitehnoloogia kiire levik. Tänu sellele on jõutud kiiremini ning tõhusamalt ühiste edukust loovate prioriteetide väljatöötamiseni ning nendeni liikumiseni sarnaste meetmete kaudu.

Erinevad autorid (Dolowitz ja Marsh 1996; Phillips ja Ochs 2003; Rose 1993; Stone 1999) on püüdnud koondada põhjuseid, miks organisatsioonid või ka riigid tervikuna on valmis teiste praktikaid üle võtma. Kuigi ammendavat loetelu on keeruline koostada, annab alljärgnev nimekiri neist põhjendustest ühe võimaliku ülevaate:

- Eksisteerib rahulolematust või probleem olemasoleva süsteemi suhtes. See tähendab, et alternatiive praegusele süsteemile on vaja otsima hakata siis, kui rutiinid lakkavad töötamast. (Dolowitz ja Marsh 1996, 346; Rose 1993, 4-5) Üheks loogiliseks toimimisviisiks on seejuures probleemide lahendamisel teiste kogemustest õppimine (Phillips ja Ochs 2003, 452). Siinkohal võib eeldada, et kriisiolukorrad ning poliitilised konfliktid aitavad kiiremini ning tõhusamalt kohaldada teiste läbitöötatud praktikaid (vt Stone 1999). See omakorda innustab intensiivsemale riikidevahelisele koostööle (Dolowitz ja Marsh 1996, 347). Samas ei pruugi antud käitumine olla alati kõige ratsionaalsem;
- Oluliseks poliitikate ülevõtmise soosijaks on kartus mahajäämuse ees. Rose on mahajäämuse näite iseloomustamiseks kasutanud arengumaid, mille edasi liikumise malliks on arenenud riigid. Siin on lootuseks, et langetades poliitikakujundamise valikuid sarnaselt jõukamate riikidega, säilib võimalus

nende arengutasemeni jõudmiseks (vt täiendavalt Rose 1993). Tasub ka välja tuua, et uue poliitika väljatöötamine on alati riskantsem tegevus kui olemasoleva arendamine. See on nii, sest eraldi tähelepanu võib kuuluda potentsiaalsete kaasnevate juhtumite analüüsimisele, samal ajal kui olemasolevate kogemuste põhjal on teatud indikaatorid juba ette antud (Rose 2001, 1-2);

- Riike võivad panna teineteise kogemustest õppima ka välised mõjud, mis tulenevad vastastikusest sõltumisest. Näitena võib käsitleda keskkonna teemasid, kus ühe riigi tegutsemine võib mõjutada oluliselt teise riigi keskkonnatingimusi. Seetõttu on oluline jõuda samas valdkonnas tegutsedes ühtsete põhimõtteni (poliitikate ülevõtmisel) (Dolowitz ja Marsh 1996, 348). Niisamuti võib tegu olla n.ö ideehullustega kaasas käimisega nagu näiteks uus haldusjuhtimine (inglise keeles *New Public Management*). Sellist anglo-ameerika avaliku halduse korraldust peeti n.ö moevooluks, mille järgimine näis kohustuslikuna (vt uue haldusjuhtimise teemal lähemalt Pollitt ja Bouckaert 2004).

Täiendavalt võib poliitikate ülevõtmist jagada ka vastavalt selle lähtumisest nõudluse või pakkumise poolest. Randma-Liiv on siin välja toonud, et nõudluse poolne poliitikate ülevõtmine tuleneb riigi enda vajadustest mingit uut poliitilist kogemust üle võtta (vabatahtlik poliitika ülevõtmine). Pakkumise poolset poliitikate ülevõtmist võib taandada laiemalt välisabi kättesaadavuse võimalustele (sunduslik poliitika ülevõtmine), millest osasaamist seotakse vastavalt konkreetsete nõudmiste täitmisega (Randma-Liiv 2005, 472-473).

Eelnevale analüüsile tuginedes võiks väita, et poliitikate ülevõtmise meetod näib eelkõige positiivse põhimõttena. Siiski ei maksaks eeldada, nagu kujutaksid poliitikate ülevõtmised endast ainult head kogemust. Samaväärselt võib tegu olla negatiivseid tulemusi pakkuva lahenduskäiguga. Sel puhul võivad näiteks eeldused lahenduse tulemuste osas olla üle pakutud, eeltöö kogemuste üle võtmiseks võib olla jäänud puudulikuks, keskkonnatingimusi on liialt lihtsustatud jne. Näitena võib käsitleda Ühendkuningriigi kogemust, kus püüti välja arendada Laste Tugiteenuste Agentuuri (inglise keeles *British Child Support Agency*), tuginedes Ameerika Ühendriikide praktikale. Kuigi parlamendis sai uus suund kiiresti heakskiidu, tekkisid praktikas rakendamises probleemid. Neid põhjustasid liigne pealiskaudsus Ameerika süsteemi kogemuse edugarantiide ning teiste süsteemide mõjutavate tegurite analüüsimises. Samas olid just need taganud Ameerika süsteemi sujuva toimimise. (Dolowitz ja Marsh 2000, 17-18) Poliitikatest õppimine võib seetõttu olla nii positiivne, viies kirjeldusteni

sellest, mida peaks tegema, kui negatiivne, kajastades seda, mida peaks vältima (Rose 1993, ix-x).

Tuginedes eelnevale analüüsile on poliitikate ülevõtmise osas oluline, et ka läbikukkunud katseid analüüsitaks kogemustena, sest need võivad luua väärtuslikku taustinformatsiooni edasiste probleemide vältimiseks. Veelgi enam, kogemust poliitika läbikukkumisest ühes kontekstis ei ole õige pidada vaadeldava poliitika ülevõtmise täielikuks hävinguks. Vastupidiselt võib eksisteerida moment, kus tausta- ning keskkonnatingimuste muutudes, on algselt negatiivseid kogemusi andnud poliitika lõpptulemusena parimaks võimalikuks lahenduseks. Sellisele järeldusele jõudmine eeldab poliitika kujundajate soovi leida olukorra lahendamiseks parim võimalik väljapääs. Edukuse oluliseks lähtepunktiks on lahendi üksikelementideni analüüsimine. Dolowitz ja Marsh (1996; 2000) on nentunud, et üks suurimaid vigu, mida poliitika kujundajad konkreetsetes kontekstis reeglina teevad, puudutab just esimeste proovitud lahenduste kõrvale jätmist nende negatiivsete tulemuste korral. Poliitikate ülevõtmise olulisteks õnnestumise eeldusteks on aga nii analüüs kui ka analüüsist tulenevate järelduste tegemine.

Vastandina olemasoleva keskkonna ning süsteemi puudujääkide käsitlemisele, on oluline pöörata tähelepanu ka planeeritud ülevõetava poliitika täiuslikkuse uurimisele. Poliitika kujundajatelt võidakse eeldada, et teises, oma süsteemiga analoogsena tundavas süsteemis toimiv poliitika on tänu oma efektiivsusele probleemide lahendamisel veatu. Samas võib tekkida olukordi, kus selline seisukoht on ennatlik. Dolowitz (2003, 106) on toonud välja, et ka ihaldusväärne poliitika võib olla puudulik, mis tähendab, et ta on määratud läbi kukkumisele mistahes muus keskkonnas peale originaali. Seega ei pruugi poliitikate ülevõtmine tuua alati kaasa positiivseid tulemusi. Veelgi enam, esineda võib ka situatioone, kus poliitikate ülevõtmine ei õnnestugi, kuivõrd eksisteerib rida erinevaid takistusi, millele poliitikate ülevõtmise protsessi ettevalmistamise ning selle käigusolemise jooksul ei suudetud tähelepanu pöörata.

Rose on raamatus „*Lesson-drawing in Public Policy*” koondanud ühe võimaliku loeteluna hüpoteesid, mis tingivad ülevõtmise keerukuse. Käesoleva analüüsi raames on nimestik kombineeritud Dolowitzi käsitletud riskidega poliitikate ülevõtmise kitsaskohtadest artiklis „*A Policy-maker’s Guide to Policy Transfer*”:

- 1) Mida **vähem** on **unikaalseid elemente**, seda kohaldatavam on programm (Rose 1993). Siinkohal tuleks vastavalt Dolowitzile silmas pidada sageli tehtavat eeldust, et vastuseis muudatustele on analoogsete keskkondade puhul väiksem.

Püüdes leida parimat võimalikku lahendust poliitikate ülevõtmisest, ei tohiks seega unustada, et ainult samalaadsetele kogemustele tuginedes võib parim lahendus jääda peidetuks. Rose'i käsitletavate ,unikaalsete elementide' taga võib näha ka probleemi **ebapiisava informatsiooni kogumisest** (inglise keeles *uninformed transfer*). Ebaadekvaatse ülevaate omamine keskkonnast viib suure tõenäosusega protsessi läbikukkumiseni. See on selgitatav põhjendusega, et puudulik taustmaterjal tingib tõenäoliselt ka puuduliku ettevalmistuse programmi ülevõtmiseks. Täiendavaks probleemiks on ka ebapiisava info kogumine, mille tõttu jäävad mitmed potentsiaalsed praktikad rakendamata. Need võivad omakorda määratleda analüüsitava poliitikat liialt kiiresti ebasobilikuks või jätta efektiivsust tagavad põhielemendid hoopis kõrvale (Dolowitz 2003);

- 2) Mida **sarnasemad** on programmi **institutsioonid**, seda kohaldatavam on programm (Rose 1993). See tähendab, et mida enam võimaldab programm üksteisest ülevõtmist nii institutsioonide kui keskkonnatingimuste näol, seda vähem tõenäolisem on puutuda kokku programmi läbikukkumisega;
- 3) Mida **võrdväärsem** on **ressursside hulk** erinevate valitsuste vahel, seda kohaldatavam on programm (Rose 1993). Teisiti sõnastatuna, mida samaväärsemad on opereerimise tingimused kahe organisatsiooni vahel, seda vähem tõenäoline on kõrvalekallete esinemine poliitikate ülevõtmisel;
- 4) Mida **väiksem** on **muutuste skaala**, mis kaasneb programmi ülevõtmisega, seda kohaldatavam on programm (Rose 1993). See tähendab, et mida enam esineb programmis muutusi, mis jätavad samm-sammulise liikumise programmi elluviimisel keerukaks, seda ebatõenäolisem on programmi kohaldamine;
- 5) Mida **suurem** on **vastastikune sõltuvus** erinevate valitsusalade programmide vahel, mida on plaanis üle võtta, seda kohaldatavam on programm (Rose 1993). Dolowitz näeb samasisulist põhimõtet järgmises sõnastuses: mida enam lähtutakse vaid **ühe tasandi huvide kaitsmisest**, seda tõenäolisem on poliitika läbikukkumine. Analüüsi ning otsustusprotsessi juures võib tekkida oht, kus kõige aluseks on konkreetse huvigrupi eelistused. Selline tee ei taga samas lahendust, mis sobiks enamusele ühiskonnast (Dolowitz 2003);
- 6) Mida **suurem** on **vastavus** poliitikategijate ja programmi **väärtuste vahel**, seda kohaldatavam on programm (Rose 1993). Dolowitzi (2003) edasiarendusena võib kõnealust punkti vaadelda järgmiselt: mida enam **lähtutakse ainult**

kvantitatiivsetest kaalutlustest, seda tõenäolisem on poliitika läbikukkumine. Seos on oluline, kuivõrd poliitikate ülevõtmise ajendina võib välja tuua lootuse kohaldatavate poliitikate lahendusi pakkuvast iseloomust. Sellest tulenevalt võib ühest küljest analüüs võimalikust poliitikast jääda vaid ühte seisukohta omavate ekspertide keskeks. Teisalt on ohtlik, kui üle võetavast poliitikast eeldatakse saada vahetult mõõdetavaid kvantitatiivseid tulemusi, jättes kvalitatiivsed kõrvale. (Dolowitz 2003);

- 7) Mida **ebatäielikum on poliitika ülevõtmine** (inglise keeles *incomplete transfer*), seda tõenäolisemalt on poliitika määratud läbikukkumisele. Oluliseks miinimumstandardiks on siin ülevõetava poliitika põhielementide juurutamine. Probleemiks on, kui poliitikate ülevõtmise protsess jääb poolikuks hetkest, mil näiliselt on süsteem kohandunud. Samas võib poliitika täielik edasitoimimine sõltuda just esmalt kõrvale jäetud elementidest. (Dolowitz 2003). Tuginedes Jamesile ja Lodge'ile, toimub läbikukkumine juhul, kui sotsiaalsetele, majanduslikele, poliitilistele ja ideoloogilistele elementidele ei pöörata piisavalt palju tähelepanu (inglise keeles *inappropriate transfer*) (James ja Lodge 2003).

Võttes aluseks eelnevalt analüüsitud olulisi tähelepanekuid poliitikate ülevõtmisest, on üldisemaks järeltuleks põhimõte, et ainult programmi lihtsaimat osa rakendades, jõutakse vaid puuduse formaalse lahendamiseni, mis samas ei rahulda täielikult ühegi osapoole vajadusi. Otstarbekam on tugineda printsiibile, et alati on oluline poliitikate parendamisel otsida rohkem kui ühte näidet, mille põhjalt süsteemi muutma hakata (vt Rose 1993; James ja Lodge 2003; Dolowitz 2003). See tasakaalustab tausta ning loob realistlikuma pildi kasuteguritega kaasnedes võivatest lisaelementidest.

Kõiki õppetunde kokku võttes võib öelda, et poliitikate ülevõtmise protsessi juures on läbikukkumine tõenäolisem, kui tegutsemist alustatakse puuduliku informatsiooni või ressurssidega. Uudseks probleemiks ei ole ka see, kui poliitikaid võetakse üle puhtalt poliitilistel kaalutlustel. Liigselt ei tasuks tugineda ka hoiakule, et ühes keskkonnas töötav lahendus toimib sama efektiivselt ka teises keskkonnas. Oluliseks lähtepunktiks on pigem fakt, et ka kõige perfektsemana näiv poliitika läbib teise keskkonda sisenedes muudatusi. See ei tohiks aga suunata poliitikate ülevõtmise võimaluste kõrvale jätmiseni. Pigem tuleb neidki näha õppetundidena.

Poliitikate ülevõtmise praktikat, nagu võib järeltuleks eelnevast analüüsist, võib ressursside kokkuhoiu eesmärgil rakendada nii avaliku- kui erasektori probleemide lahendamiseks. Erisusena ei tohiks käsitleda ka riikide ühendusi nagu seda on näiteks

EL, mis poliitikatest õppimise ning üle võtmise taktikaid on hakanud kasutama ühenduse ühiste eesmärkide saavutamiseks. Siin on poliitikatest õppimise üldisem teooria omandanud konkreetse vormi OMC põhimõtete rakendamisel. Järgnevates alapeatükkides leiab seetõttu lähemat käsitlust just OMC peamiste joonte, rakendamise käsitluste ning kriitika analüüs. Seda teostatakse peajasjalikult tööhõivepoliitika kontekstis.

1.4. Avatud koordineerimismeetod poliitikate ülevõtmise edasiarendusena – meetodi kujunemine ja peamised põhimõtted

Tuginedes erinevatele autoritele (Borrás ja Jacobsson 2004; Chalmers ja Lodge 2003; Mavromatti ja Papathanassiou 2006; MacPhail 2006; Maher 2001; Regent 2003), toimus OMC n.ö esmatuvustamine Euroopa Nõukogu Lissaboni Suurkohtumisel (23-24. märtsil) 2000. a.⁹ EL-i Ülemkogu püüdis sel teel anda uue tõuke Sotsiaalse Euroopa arendamiseks, mille põhiliseks eesmärgiks oli täistööhõive saavutamine. Kuni selle momendini oli sotsiaalvaldkond olnud vastavalt subsidiaarsuspõhimõttele peajasjalikult liikmesriikide koordineerida. Lissaboni Suurkohtumisel võttis Ülemkogu vastu otsuse, tõsta sotsiaalse kaitse küsimused Euroopa poliitilisse päevakorda. OMC-d laiendati siin peamise instrumendina uue poliitilise suuna elluviimisel. Ülemkogu otsus – rakendada sunnivahenditeta meetodit – illustreerib ilmekalt poliitilist kompromissi, mis leidis aset kahel tasandil: esmalt, majandus- ja sotsiaalpartnerite juures, teisalt, liikmesriikide ning Euroopa Komisjoni vahel (Bruno et al 2006, 525). Uue sammu eesmärgiks oli loota luua tasakaalu majanduslike ja sotsiaalsete huvide vahel nii liikmesriikide siseselt kui ka arvestades EL-i üldisemat orientatsiooni. See tähendab liikumist ühtse majandusruumi

⁹ Lissaboni Suurkohtumisel algatuse saanud Lissaboni Strateegia põhieesmärgiks oli muuta EL kõige konkurentsivõimelisemaks majanduseks maailmas, koos täistööhõive saavutamiseks 2010. a. Strateegia detailsemate punktide väljatöötamise kohaks olid järjestikused EL-i Ülemkogu kohtumised, samas kui strateegia ise tugineb peamiselt kolmel alljärgneval sambal: **Majanduse samm** – valmistab ette alust üleminekuks konkurentsivõimelisele, dünaamilisele ning teadmistel põhinevale majandusele. Erilist rõhku pööratakse vajadusele kohaneda pidevate infoühiskonna muutustega koos teadus- ja arendustegevuse edendamiseks; **Sotsiaalne samm** – moodustatud kaas-ajastamiseks Euroopa sotsiaalset mudelit läbi inimressurssi investeerimise ning sotsiaalse tõrjutusega võitlemise. Liikmesriikidelt oodatakse investeringuid haridusse ning täiendõppesse ning aktiivse tööturupoliitika elluviimist, mis muudaks ülemineku teadmispõhisele majandusele lihtsamaks; **Keskonna samm** – lisatud Göteborgi Euroopa Liidu Ülemkogu kohtumisel 2001. a juunis. Tähelepanu on pööratud asjaolule, et majanduskasv peab olema efektiivses kooskõlas loodusvarade kasutamiseks. (European Commission 2007b)

Võrdluseks, sarnaselt Lissaboni Strateegiaga, on ka Säästva Arengu Strateegial kolm põhimõtet ehk sammast: keskkonnakaitse, sotsiaalne õiglus ja ühtsus ning majanduslik jõukus. Ühendavaks elemendiks Lissaboni Strateegiaga on siin ühised eesmärgid parandada konkurentsivõimet, luua rohkem ja parema kvaliteediga töökohti, suurendada sotsiaalset kaasatust ja kaitsta keskkonda. (Euroopa Parlament 2006)

suunas, mille efektiivsus eeldab erinevate valdkondade, sh sotsiaalvaldkonna, edukat toimimist.

Üldjoontes võib väita, et OMC tutvustamine Lissaboni Suurkohtumisel ei tulnud osapooltele üllatusena. Selle elemendid olid väidetavalt ilmnunud varasemalt kolmes erinevas poliitika kujundamise protsessis, milleks olid Luxembourgigi Tööhõive protsess, Cardiffi Struktuurifondide Reformiprotsess ning Kölni Makromajandusliku Poliitika Koordinaatsiooni protsess (Mavromatti ja Papathanassiou 2006, 1639). Lisaks on OMC-d hakatud koordineerimispoliitikate uue meetodina kasutama Majandus ja Rahandusliidus (inglise keeles *Economic and Monetary Union*), vastavalt 1991. a. sõlmitud Maastrichti Lepingule ning Euroopa Tööhõive Strateegia rakendamisel (inglise keeles *European Employment Strategy*, edaspidi lühendina EES), tuginedes 1997. a. paika pandud Amsterdami Lepingule¹⁰. (Szyszczak 2006, 486; Borrás ja Jacobsson 2004, 187) Mõlemad reformilised liikumised annavad selgelt märku, et pidevalt kasvava ühenduse tingimustes tuleb EL-il sageli vaadata üle oma toimimise mehhanismid, vältimaks liidu muutumist tulemusi tootmast lakkavaks bürokraatlikuks masinaks. Välja toodud argumenti aluseks võttes, on igati põhjendatud suuna võtmise paindlikumatele tegutsemisviisidele.¹¹

Eelnevast tulenevalt võib järeldada, et Lissaboni Suurkohtumisel ei toimunud mitte OMC meetodi kui uue toimimisprotsessi väljatöötamine, vaid pigem defineeriti Lissabonis OMC üldisemad piirid. Vastavalt Szyszczakile (2006, 493) ja Schäferile (2006, 72), võiks OMC peamise tuumiku võtta kokku järgmiste põhimõtete ja tegevustega:

- ühiste suuniste välja töötamine EL-i tasandil;
- eesmärkides ning ajakavas kokku leppimine;
- võrdlusanalüüside (inglise keeles *benchmarks*¹²) paikapane;

¹⁰ Tööhõive peatüki sissetoomine Amsterdami Lepingusse 1997. a. oli märgiks, et EL-i sotsiaalpoliitilised prioriteedid olid ulatunud küsimuseni, kuidas parandada tööhõive võimalusi ning vähendada töötust (Casey ja Gold 2005, 24).

¹¹ Üldisemaid OMC rakendamise elemente võis varasemast perioodist täheldada isegi Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (inglise keeles *Organization for Economic Cooperation and Development*, edaspidi lühendina OECD) ning IMF-i tegevustes, kus analoogselt OMC põhimõtete rakendamisega oli kesksel kohal võrdlusanalüüside läbiviimine. Erisuspunkti moodustas antud juhul tasand, millel võrdlusanalüüsi teostati – kui OECD ning IMF-i puhul oli selleks ekspertide tasand, siis OMC puhul on selleks poliitilised huvirühmad (Schäfer 2007, 85; Borrás ja Jacobsson 2004, 189).

¹² Võrdlusanalüüs on vahend, mille abil organisatsioon hindab, kui võrd hästi ta suudab täita seatud eesmärgid ning kuidas eesmärgid annaks veelgi efektiivsemalt saavutada (de la Porte et al 2001, 292). Ajaloolises mõistes on võrdlusanalüüsi näol tegu karistusliku mehhanismiga, mida tutvustati avalikule sektorile juhtimistasandi kaudu. Selle peamised juured pärinevad 1950ndate aastate Jaapanist – Kaizeni liikumisest (Bruno et al 2006, 522). Oma olemuses sisaldab võrdlusanalüüs teiste organisatsioonidega

- ühiste kvalitatiiivsete ning kvantitatiivsete indikaatorite fikseerimine;
- riiklike tegevuskavade¹³ koostamine, mis sisaldavad muuhulgas erinevate tasandite tegijate kaasamist nii ühiskonnast kui sotsiaalpartnerite¹⁴ seast;
- parimate praktikate kogemuste vahetamine liikmesriikide seas;
- tegevuskavade üle vaatamine;
- tegevuskavade hindamine Komisjoni¹⁵ ja *peer review*'de¹⁶ poolt;
- EL-i suuniste ülevaatamine;
- tulemuste hindamine.

Selline ühtne raamistik ja protsessi määratletud kujunemise kord viitab selgelt, et EL rakendab OMC-d kui meetet, mis koondaks liikmesriigid ühtseks kogumiks erinevate seatud eesmärkide saavutamiseks (Gore 2004, 123).

Porte (2002, 40) käsitleb OMC-d kui vahendit prima praktika levitamiseks – tegu on õppimise protsessiga, mis püüab kaasata kõiki asjasse puutuvaid osapooli. Regentile tuginedes (2003, 213), teeb OMC täiendavalt eriliseks selle sisemine loogika, kus põhieesmärgiks ei ole mitte niivõrd ühtsete reegliteni jõudmine, vaid üksteiselt õppimise oskuste arendamine. Sel teel luuakse instrumendid, mis sekkuvad vaid situatsioonides, kus arutluse all olevaid teemasid ei suudeta katta seadusandlusega. Üldiste tegevustena lähtutakse protsessi eri etappe määratlevast raamistikust, mis on loodud poliitilise tagasiside kaudu. Nii ei ole OMC vahendiks ainult poliitiliste probleemide lahendamisel, vaid paralleelselt luuakse ka teatud ühtsust üldises poliitilises orientatsioonis. Seejuures määratletakse parimad tasandid ning tegijad, keda oleks oluline kaasata ning pannakse paika hindamiskriteeriumid seatud eesmärkidele vastamiseks. Nii jõutakse efektiivse informatsiooni liikuvuseni, mis on OMC üheks

kõrvutamist. Antud võrdlust on võimalik kõige efektiivsemalt ellu viia sarnaste organisatsioonide puhul. Võrdlusanalüüsi üheks puuduseks on see, et seda kiputakse rakendama ka siis, kui saavutatavad eesmärgid on analoogsed, ent mitte keskkonnatingimused, milles organisatsioone võrreldakse (de la Porte et al 2001, 292). Kuigi võrdlusanalüüsi tehnikat edendati suuresti Ameerika Ühendriikide suurfirmades, eesmärgiga tõsta ettevõtte konkurentsivõimet, on see läbi juhtimisalase kirjanduse kujunenud vormiks, mida on võimalik mistahes organisatsioonides kohaldada. Seega on võrdlusanalüüs loonud uue haldusjuhtimise tarbeks olulise vahendi, mis aitab tõsta avaliku sektori konkurentsivõimelisust (läbi kvaliteedijuhtimise) nii riigi siseselt kui ka riikide vaheliselt (Bruno et al 2006, 522).

¹³ Inglise keeles *National Action Plans*, mida uuema nimetuse järgi kutsutakse Riiklikeks Reformiprogrammideks (inglise keeles *National Reform Programs*).

¹⁴ Siin ja alljärgnevalt vaadeldakse sotsiaalpartneritena riigi poliitikate arendamise koostööpartnereid, kelleks võivad olla näiteks kohaliku omavalitsuse esindajad, ametiühingute ning tööandjate esindajad jpt.

¹⁵ Siin ja edaspidi viidatud termini 'Komisjon' kasutamisel Euroopa Komisjonile.

¹⁶ Siin ja edaspidi kasutatakse selguse huvides inglise keelset terminit *peer review*, mis eesti keeles lahtiseletatuna viitab valdkondlike kogemuste vahetamise ja vastastikuse praktika ning kogemuste analüüsile, hindamisele ja nendest õppimisele. Eesti keelne n.ö ühendterminina kasutatav vaste võiks olla 'praktikate kompetentsipõhine hindamine'. Lähemalt on *peer review* protsessi kirjeldatud alapeatükis 1.5.

oluliseks alustalaks (Regent 2003, 213). Info vahendamist võib vaadelda ka parimatest praktikatest teabe edasi andmisena, mis on aluseks riiklike poliitikate kujundamisel.

OMC eesmärkideks ei ole ühiste reeglite ette kirjutamine ning poliitikate probleemidele lahenduste kätte toomine. Pigem on OMC juhtivaks jooneks lähtumine n.ö *pehmetest põhimõtetest*. See viitab, et hoolimata ühistest eesmärkidest, mis on kokkulepete tulemusena seatud, on siiski lubatud rahvuspoliitilised eripärad (Regent 2003, 191). EL-i kontekstis tähendab see, et kuigi eesmärgid, mida täita, on seatud EL-ile kui tervikule, saavutatakse eesmärgid n.ö summana iga liikmesriigi omapoolsest panusest. Laffan ning Shaw (2005, 8) on öelnud, et OMC olulisimaks võtmeelemendiks on meetodi võime juurutada muudatusi riiklikul tasandil, mis samas ei tingi endaga ilmtingimata uute seaduslike meetmete sisseviimist EL-i tasandil. Arvestades, et OMC protseduur ei sisalda endas otseselt formaalset keeldude ning sanktsioneerimiste süsteemi seatud eesmärkide mittetäitmisel, on põhiorhk pandud usalduse aspektile. See viitab eeldusele, et valitsused tõepoolest täidavad neile seatud norme, hoolimata konkreetse kontrollsüsteemi puudumisest. Selline lähenemine teeb OMC-st paindliku, eri osapoolte huvide ja võimalustega arvestava käsitluse (Maher 2001, 725). Kriitikud võivad siinkohal kritiseerida sellise süsteemi toimimise tõhusust, mis lubaduste mittetäitmise korral kedagi ei karista. Samas peitub OMC tulemuslikkus koostöö aspektis, mis on alternatiivseks tegutsemisviisiks ühiste eesmärkide täitmisel ka kõige keerukamates süsteemides. (Regent 2003, 191)

Tuginedes Regentile (2003) ja Maherile (2001), on OMC toimimise protsessi võimalik jagada nelja staadiumisse:

- 1) Lühi-, keskmise- ja pikaajaliste **eesmärkide seadmine** Ministrite Nõukogu poolt, koos täpsema ajagraafikuga eesmärkide saavutamisest. Etapp viitab protsessi ühtsele koordineerimisele;
- 2) Kvantitatiivsete ning kvalitatiivsete **tegevusindikaatorite paikapanek** ja võrdlusanalüüs, mis on seotud liikmesriikide ja nende erinevate sektoritega. Nii võimaldatakse mitmesuguste parimate praktikate võrdlust. Selles etapis toimub Ministrite Nõukogu seatud eesmärkide n.ö paigutamine riigi kohalikesse arengukavadesse ning –strateegiatesse;
- 3) **Eesmärkide tõlgendamine** Euroopa tasandilt riigi tasandile. Siin leiab aset tasandite vaheline dialoog, milles kõik osapooled on kaasatud läbirääkimistesse. Kõnealune etapp on OMC rakendamise üheks olulisimaks detsentraliseerimisele

viitavaks tunnuseks. Eesmärgiks on sihtide efektiivsemaks muutmine, jättes liikmesriikide defineerida sobilikuma elluviimise tee;

- 4) **Perioodiline ülevaatus**, *peer review*'d ja hinnangud rõhuga vastastikuse õppimise protsessil (vt ka Mavromatti ja Papathanassiou 2006).

Kuigi kõik etapid omavad spetsiifilist rolli poliitikakujundamise ja poliiticate ülevõtmise protsessis, on neile omaseks üks ühine element, mis viitab EL-i institutsioonide keskele rollile kogu protsessi käigus. Sel viisil on tagatud kaudne kontroll ning areng ühiste eesmärkide saavutamiseks.

Regenti järgi võimaldab väljatoodud metoodika edendada erinevate tasandite osalust otsusetegemise protsessis. Lisaks toetatakse süstemaatilist kommunikatsiooni ka era- ning avaliku sektori vahel (kaasates sotsiaalpartnereid), mis kõik kokku võimaldab arendada detsentraliseerimise põhimõtteid OMC sees. Kogemuste otsimine n.ö traditsioonilistest viisidest (riik ning selle erinevad tasandid) ja kaugemalt (erasektor) võimaldab hankida alternatiivseid lahendeid 'uudsete' teede kaudu. Sageli kiputakse unustama kohaliku tasandi olulisust, mis tegelikult suudab just kõige paremini hinnata kohalikke eripärasid, rahuldamata vajadusi ning seeläbi tegeleda sotsiaalsete ja majanduslike erisustega kõige efektiivsemal moel. Lahenduste otsimisel võib saada määravaks pigem see, milliselt tasandilt on lihtsaim langetada otsuseid, kui et milliselt tasandilt on kõige efektiivsem lahenduskäike analüüsida. Siin domineerib lihtsus vajalikkuse üle, mis võib tekitada küsimusi saavutatud tulemuste efektiivsusest. Riigiülese tasandi rolliks on protsessi sees tagada koordineerimine ning liikmesriikide poliiticate pidev areng. (Regent 2003, 212)

OMC puhul on eriliseks ka seda ümbritsev üldine püüdlus ühiste tunnuste tuumiku loomisel, koos protsessi süstemaatiliste katsetuste ning eesmärkide mõõtmisega (Szyszczak, 2006, 488). Võimalik, et sellest tulenevalt on OMC-d kõige jõudsamalt edasi arendatud tööhõive ja sotsiaalse kaasatuse vallas. Täiendavalt on meetodi rakendamist juurutatud ka hariduse, sotsiaalse kaitse, ettevõtluse arendamise ning keskkonna temaatikas (MacPhail 2006, 60)¹⁷. Praktikas oletatakse, et OMC on eriliselt kasulik valdkondades, mis puudutavad lähedalt liikmesriikide suveräänsust. Näitena võib esile tõsta sotsiaalse mõju tööhõive, rahanduspoliiticate ning keskkonna teemadele

¹⁷ Poliiticate koordineerimiseks rakendatakse OMC põhimõtteid kokku 16 erinevas poliitikavaldkonnas: makroökonoomika, tööhõive, rahanduslik järelevalve, immigratsioonipoliitika, maksustamine, paremad regulatsioonid (inglise keeles *Better Regulation*), haridus, ettevõtlus, protsessi arendamine (inglise keeles *process*), infoühiskond, teadus- ja arendustöö, sotsiaalne kaasatus, jätkusuutlik areng, tervishoid, noortevaldkond, pensionid, turismindus (Laffan ja Shaw 2005, 11-12).

(Mavromatti ja Papathanassiou 2006, 1640). OMC-d nähakse kui vahendit, mille toel liikmesriikide suveräänsust säilitades, on võimalik ellu viia konkreetseid uuendusi ning arendusi ühiste eesmärkide elluviimiseks.

OMC on viinud EL-i toimimise põhimõtted sisuliselt n.ö taaskehastuseni. See tähendab, et EL-i ja selle institutsioonide tegevuste algatused ning eesmärkide saavutamise viisid on tõhusama toimimise nimel pidanud läbima üldisema kaardistusprotsessi, mille käigus on kõige otstarbekamaks peetud just OMC põhimõtete juurutamist (Chalmers ja Lodge 2003, 1). Vaadeldav fakt kinnitab asjaolu, et Lissaboni Suurkohtumisel mitte ei märgitud uue strateegilise eesmärgi välja kuulutamist, vaid sisuliselt korraldati n.ö uus valitsemise meetod, mis pidi hakkama toimima läbi OMC (MacPhail 2006, 60). OMC on seega EL-i integratsiooniprotsessi tõhustamisvahendiks.

Tuginedes Regentile (2003, 211) loodi OMC eesmärgiga aidata liikmesriikidel järk-järguliselt oma poliitikaid arendada. Viga, mida siiani oli palju tehtud – konkreetse arengutee ette määratlemine koos sanktsioneerimisvõtetega – leidis sellisel teel lahenduse. Läbi OMC jäetakse liikmesriikidele rida poliitilisi valikuid, mille vahel valides on võimalik edasi areneda. Märksõna, mis seejuures kogu protsessi saadab, on paindlikkus (*Ibid.*). See viitab, et kuigi ühist saavutamist eeldavad eesmärgid võivad olla suhteliselt ranged, on nendeni jõudmine seatud igale riigile tema arenguvõimalusi ning panuseid arvestavalt. Mis on aga veelgi olulisem, OMC ei tugine oma praktikas läbikukkunute puhul mitte karistusmehhanismidele, vaid pigem noomimisele (inglise keeles *naming and blaming/shaming*). See on meetod, mis rõhub riikide sisemisele väärikusele ja soovile mitte olla halvim teiste seas valitud näitajate osas. Võimalikke rakendatavaid karistusmehhanisme püütakse vältida n.ö emotsionaalse survestamisega. (vt Schäfer 2006)

OMC on seega kogum erinevatest paindlikku lähenemist rõhutavatest aspektidest, mis püüavad soosida riikide/organisatsioonide omavahelist tihedamat koostööd läbi üksteiselt õppimise ning iseenda kõrvutamise teiste institutsioonidega. Nii ei teki mitte ainult parem ülevaade enda hetkelisest paiknevusest, vaid võrdlemine võib luua juurde uuenduskohti, mida tavapärase arenguprotsessi käigus poleks pruugitud märgata. Sel põhjusel võib väita, et nii poliitikute kui teoretikute ootused OMC-le on laiemas laastus kattuvad. See tähendab, et OMC-lt ei loodeta ainult lühiajalist leevendust kiiret reageerimist ootavatele probleemidele, vaid tähelepanu on suunatud pikemaajalisemale muudatuste protsessile. Nii toimides peaks muutuma võimalikuks EL-i Lissaboni Suurkohtumisel seatud eesmärgi täitmine. Võtmelemendiks on siin paindlik

lähenemine. Väljatoodud mõtte lähemaks kinnituseks on alljärgnevalt analüüsitud OMC-d kui soovitusliku seadusandluse vormi, mis oleks vastandiks klassikalisele kogukonna meetodile.

OMC olemuse analüüsimisel võib spekuloida selle asendusaineks olemise üle klassikalisele kogukonna meetodile (inglise keeles *Classical Community Method*). Viimast rakendati OMC välja kujunemiseni peamise vahendina EL-i siseselt, ühingu ühiste eesmärkide saavutamiseks (vt näiteks Szyszczak 2006; Chalmers ja Lodge 2003; Mavromatti ja Papathanassiou 2006). Olles nn edasiarenduseks klassikalisest kogukonna meetodist, tuleb OMC-d seetõttu analüüsida muuhulgas ka soovitusliku seadusandluse (inglise keeles *soft law*¹⁸) ning siduva seadusandluse (inglise keeles *hard law*¹⁹) kontekstis.

Mavromatti ning Papathanassiou (2006, 1640) käsitluse kohaselt sisaldab klassikalise kogukonna meetodi põhimõtte endas Komisjoni monopolset kompetentsi, langetada seadusandlikke ning poliitikaid puudutavaid ettepanekuid koos poliitikate n.ö ainuisikulise elluviimisega. Võib järeldada, et eesmärkide seadmine ning nendeni jõudmise protsessi paikapanemine toimub seetõttu mööda selgelt fikseeritud liini, mis ei sisalda eriti diskussiooni ning alternatiivsete ideede kaalumist käsuliinist kõrval seisvate üksustega. MacPhaili (2006, 61) seisukohale tuginedes, vaadeldakse klassikalist kogukonna meetodit sageli sünonüümina *hard law*'le, kuivõrd meetodil on kalduvus kohustada liikmesriike järgima erinevaid reegleid. Viimast peaasjalikult põhjusel, et meetodi aspektid kaasavad endas Komisjoni piiramatut seadusandlikku initsiatiivi võimu, Euroopa Parlamendi ja Ministrite Nõukogu seadusandlikku ja eelarvelist võimu, kvalifitseeritud enamusega hääletamist ning Euroopa Kohtu võimu karistada neid, kes kogukonna seadust (inglise keeles *community law*) rikuvad. (Vt täiendavalt Borrás ja Jacobsson 2004, 187).

OMC-d nähakse seevastu täiendava valitsemise viisina, kuivõrd meetod püüab saavutada parimat eesmärki, kombineerides selleks poliitika kujundamise detsentraliseerimist ja otsusetegemist koos EL-i tasandil toimuva integratsiooniprotsessiga (Szyszczak 2006, 488; Rosa 2005, 622). Selle saavutamiseks

¹⁸ Selguse huvides kasutatakse edaspidiselt termini inglise keelset vastet. Mõiste *soft law* viitab rahvusvahelistele normidele, mis ei ole oma loomult siduvad, ent samas omavad seadusandlikku tähtsust. Seega paiknevad need seaduse ning poliitikate vahel. Näideteks on rahvusvaheliste organisatsioonide resolutsioonid, rahvusvahelised tegevusplaanid ning käitumisnormistikud. (Skjærseth et al 2006, 104).

¹⁹ Selguse huvides kasutatakse edaspidiselt termini inglise keelset vastet. Mõiste *hard law* viitab seadusega pandud kohustustele. Väärtused, mida seostatakse *hard law*'ga on näiteks täpsus ning võimu delegeerimine kolmandatele osapooltele tõlgendamaks seaduse elluviimist. (Skjærseth et al 2006, 104).

on EL n.ö seadnud OMC eesmärgiks luua autonoomseid rahvuslikke otsuste-tegemise kohti, mis koordineeriksid ühiselt loodud parima praktika mudeleid. OMC näol on juurutatud detsentraliseeritud osalusprotsessi, kus liikmesriike ei kontrollita ega juhatata käskiva Euroopa Komisjoni seaduse põhisel. Selle asemel seovad riigid ennast tinglikult ülevaadetega üksteise edukamatest programmidest, riiklike ning riikide-üleste osalusprotsesside ning kokku lepitud standarditega (Chalmers ja Lodge 2003, 1).

Vastavalt välja toodud erisustele, võib väita, et OMC esindab oma sisult uut vormi *soft law*'st. Esmajoones viitab see faktile, et OMC-l puuduvad püüdlused ühtse harmoniseerimise järele. Selle asemel koostavad liikmesriigid Riiklikke Reformiprogramme ja toimub nende koordineerimine Komisjoni vahendusel (Borrásile ja Jacobssonile 2004 viidatud, MacPhail 2006, 60). Protsessi juhtivateks hoobadeks on seejuures võrdlusanalüüsid, *peer review*'d, ühiste suuniste seadmised ning programmide paikapanekud. Arvestades samas erinevate poliitikavaldkondade ainuomaste tunnusjoontega, ei ole OMC ette näinud ranget toimimise protsessi, vaid üldisemaid etappe, mida skeemi rakendamisel laiemas laastus järgitakse. Viimane on üheks olulisimaks argumendiks, võrdsustamaks OMC-d traditsioonilise *soft law*'ga. Seejuures, kuigi OMC ning traditsioonilise *soft law* vahele võib tõmmata palju paralleele (näiteks kollektiivsed soovitused, võrdlusanalüüsid), loob OMC ka ise uusi jooni olemasolevasse metoodikasse (Borrás ja Jacobsson 2004, 188).

OMC üldises *soft law* n.ö vaimustuses on oluline mainida, et hoolimata asjaolust, kus OMC näol on tegu *soft law* poliitika vahendiga, võib see samas luua *hard law* meetmete kasutuselevõttu liikmesriigi tasandil. See tähendab, et kuigi OMC ise ei sisalda otseselt formaalseid sanktsioone ning lubab selle asemel rakendada paindlikke vahendeid, avaldab vaadeldava süsteemi puhul rakendatav monitooringu protsess siiski liikmesriikidele survet. See võib omakorda aga piirata, juhtida või ka otseselt tõkestada riiklikke valikuid ning poliitika. (Kalogeropoulou 2006, 81) Viimane sõltub siiski riigi oskuslikkusest põhjendada seatud eesmärkidest maha jäämise tagamaid.

Eelnevat kokku võttes võib öelda, et OMC on koostatud viisil, et see oleks uus paindlik instrument, mis tutvustaks demokraatlikke vahendeid otsuse-tegemise protsessidesse. Peamiseks eesmärgiks on seejuures suurema kindluse saavutamine Euroopa integratsiooniprotsessile, kaasates selleks erinevaid poliitilisi tegevusi ja sotsiaalpartnereid (Mavromatti ja Papathanassiou 2006, 1640).

1.5. Avatud koordineerimismeetodi ja poliitikate ülevõtmise meetodi omavahelised seosed

Nagu varasemast analüüsist on teada, eristavad Dolowitz ja Marsh kolme erinevat poliitikate ülevõtmise vormi. Esmalt, vabatahtlikku poliitika ülevõtmist, mis on motiveeritud osade poliitikakujundajate rahulolematusest. Teiseks, otsest sunduslikku ülevõtmist, mis leiab aset kui üks valitsus sunnib teisi konkreetset poliitikat üle võtma. Kolmandaks, kaudset sunduslikku ülevõtmist, mis toimub, kui väliste tingimuste vastastikune sõltuvus viib ühise tegevuseni (Dolowitz ja Marsh 1996; Maher 2001). Need käsitlused on järgnevalt võetud aluseks poliitikate ülevõtmise ning avatud koordineerimismeetodi kontseptsioonide võrdlemisel.

OMC saavutab poliitikate ühildumist läbi n.ö eliidist tegijate loodud ühiste õppetundide – EL-i institutsioonid, liikmesriigid ja sotsiaalpartnerid. Nii võib OMC-d võrdsustada poliitikate vabatahtliku ülevõtmisega (Ashiagbor 2004, 328), mis esineb situatsioonis, kus loodud rutiinid ei taga enam lahendusi esile kerkivatele probleemidele. OMC eripära seisneb tema n.ö õppimisvõimaluste loomises, kus lahenduselementidena on riikidele loodud diskussioonivõimalused parimate praktikate vahendamiseks.

Lisaks vabatahtliku poliitikate ülevõtmise kontseptsiooni põhimõtetele, esineb OMC-s põhijooni ka sunduslikust poliitikate ülevõtmisest. Seda põhjusel, et riigid võivad seista silmitsi nii riigisisese kui rahvusvahelise survega, mis paneb neile kohustuse teistest riikidest praktikate ülevõtmiseks (Ashiagbor 2004, 328). Fakt, et riigid jätkavad liitumist rahvusvaheliste organisatsioonidega, muudab poliitikate kaudse sundusliku ülevõtmise OMC juures tavapäraseks nähtuseks. See viitab näiteks situatsioonile, kus EL, püüdes täita Lissaboni Suurkohtumisel seatud eesmärgi, peab paratamatult arvestama, et ühtede liikmesriikide kõrgem arengutase „nõuab” paratamatult ka teistelt liikmesriikidelt ligilähedase tulemuse saavutamist. See on aga kaudse sundusliku poliitikate ülevõtmise definitsiooni üheks põhijooniks.

OMC üheks eripäraks on ,õppimist loovate mehhanismide’ tutvustamine, mis loob olulised eeltingimused ning alustalad parimate praktikate levitamiseks ning üle võtmiseks EL-i liikmesriikide seas²⁰. Õppimismehhanismide tutvustamine koos mõõdikindikaatorite kehtestamisega on loonud aluse arutelule sellest, kas OMC kujutab

²⁰ Välja toodud väitele tuginedes on keeruline tuua konkreetset näidet ühest konkreetsest meetmest, mis tänu OMC protsessile on leidnud rakendust EL-i mõnes liikmesriigis. Pigem saab viidata suundumustele, nagu näiteks individuaalne lähenemine kliendi probleemide lahendamisel (tööturu valdkonnas), mis võib öelda, et tänu OMC protsessile, on laialdasemat levikut ning populaarsust pälvinud.

endast poliitikate ülevõtmise sunduslikku vormi või ainult poliitikatest õppimist. Milline ei oleks ka analüüsi lõpptulem, viib see igal juhul poliitikate koondumise protsessini. Ashiagbor (2004, 327) on poliitikate ülevõtmist vaadeldavas kontekstis käsitlenud järgmiselt: „Valitsused õpivad üksteiselt läbi informaalset või rohkem struktureeritud muutuste erinevaid meetodeid, hindavad erinevate poliitikate alternatiivide edukust ning jälgendavad ‚parimaid praktikaid‘, mida on mujal rakendatud. Edukad poliitikad võetakse üle ettekavatsetult ning soovitud” (*Ibid.*). Välja toodud lahenduskäik viitab selgelt OMC spetsiifilisemale edasiarendusele poliitikate ülevõtmise üldisest kontseptsioonist, kus erisusmomendi loob aruandlusskeemi ning tulemusindikaatorite puudumine tavalise poliitikate ülevõtmise protsessiga võrdluses.

Viimastel aastatel on poliitikate ülevõtmise meetod pälvinud üha laialdasemat populaarsust. Kaasaegses poliitikakujundamise protsessis on isoleerumine muut maailmast sisuliselt võimatu, mistõttu on poliitikate ülevõtmisest saanud igapäevane n.ö töövahend (Rose 1993, 95). See on omakorda viinud üksteiselt õppimise vastu huvi ilmnemiseni ka EL-i tasandil (Casey ja Gold 2005, 23). Vähemalt EES-i näitel on poliitikatest õppimise tegutsemisvahendiks seejuures võetud OMC. EES määras viisi, kuidas saavutada edasiminekuid tööhõivepoliitikas (oluline roll oli aktiivsetel tööturumeetmetel). Selle aluseks olid EL-i poolt igaaastaselt sätestatud uued suunised, mis pidid õhutama erinevate tegevuste täitmisele konkreetsete eesmärkide all. Liikmesriikide rolliks jäi koostada neile vastamiseks Riiklik Tööhõive Tegevuskava, mis visandas eesmärkide saavutamise nimel elluviidavad programmid. Seejuures oli EES-i koostamise juhtmõtteks info levitamine parimatest praktikatest. Komisjoni ülesandeks jäi riiklike tegevuskavade hindamine sisuliselt *peer reviewdele*²¹ omistatud elementide baasilt. (Casey ja Gold 2005, 25).

Ei maksaks siiski eeldada, nagu oleksid riigid alati valmis teiste kogemustest õppima. Nii näiteks võib parimaid praktikaid otsiv riik pidada „pakutavat programmi“ oma tööturu situatsiooni arvesse võttes ebasobilikuks ning seda ka tuleviku prognoose silmas pidades. Teise põhjusena võib programm olla teema osas lahendusi otsiva riigi jaoks ebasobilik. Viimase aspektina võib tuua selle, et „pakutav programm“ on küll

²¹ Esimeseks sammuks hindamisprotsessis on kahe-päevane kokkusaamine, mis peetakse Brüsselis, kus iga riik tutvustab lühidalt oma tegevuskava. Ülejäänud riigid võivad seda sündmust kasutada võimalusena õppida teistes riikides toimunud kogemustest ning vajadusel küsida täiendavaid küsimusi. Samas on eelnevalt informeeritud kaks riiki kohustatud juhtima küsimustevooru. Sellist ülevaatamise protseduuri kutsutakse sageli ka ‚*Cambridge reviews*‘. Järgnevalt korraldab Komisjon seeria kahepoolsetest kohtumistest liikmesriikidega. Neil arutatakse läbi Ühendatud Tööhõive Raportid (inglise keeles *Joint Employment Report*). (Casey ja Gold 2005, 25)

sisult huvitav, ent ei ole tegevuste sisu osas samas piisavalt veenev. (Casey ja Gold 2005, 29-30) Väljatoodud argumentidele tuginedes, on käesoleva töö loogiliseks jätkuks analüüsida lähemalt OMC-le suunatud kriitikat.

1.6. Avatud koordineerimismeetodi kriitika

Lähtudes eelnevast analüüsist, võib väita, et OMC kasutuselevõtt Euroopa sotsiaalpoliitika valdkonnas on olnud üheks oluliseks pöördepunktiks EL-i integratsiooniprotsessis viimaste aastate jooksul. Seades EL-i jaoks ühiseid eesmärke, ent jättes samas nende saavutamise küsimuse liikmesriikide kanda, on OMC eesmärgiks olnud vabastada poliitikatest õppimise protsess kohalikul tasandil (Bernhard 2006, 41). Seejuures sisaldab kõnealune lähenemine oma positiivsete eripärade kõrval ka kriitikat, mida on lähemalt käsitletud alljärgnevalt.

Eelnevalt analüüsitust hoolimata, mis toob paljuski esile OMC kui efektiivse regulatsiooni põhimõtteid, on viidud läbi suhteliselt vähe uurimusi, et saada selgust OMC tegelike efektide osas (Szyszczak 2006, 496). Kriitika selles osas, et OMC edukust puudutav akadeemiline kirjandus domineerib, on täiesti asjakohane. Probleemiks on fakt, et analüüsimisel on kõrvale jäetud näiteks aspektid sellest, kas eelnevalt oli läbi viidud uuring võimalikust poliitika ülevõtmisega kaasnevast läbikukkumisest. Siinkohal viitavad EES-i Riiklike Reformiprogrammide analüüsid sageli, et riiklikes tegevuskavades ilmnevad analoogsed poliitikad ning et liikmesriikide valitsused kasutavad EES-i protsessi selleks, et viia muutusi ellu poliitikates, millele muidu eksisteeriks rahvuslikul tasandil vastuseis (*Ibid.*, 496). EES-i näitel võib tuua teisegi kitsaskoha, kus loodetud demokraatliku protsessi rakendumise asemel on võim aruandlusel ning ettekirjutiste dikteerimisel koondunud kohalikust tasandist kõrgemale. See on võimalik põhjusel, et EES-i administreeritakse rahvusvahelise ametkonna kaudu, mis muudab kogu protsessi suhteliselt diplomaatiliseks. Seetõttu saavad sel teel esindatud küll riiklikud poliitikad ning huvid, kuid need ei pruugi olla otseselt seotud kohalikul tasandil toimuvaga (Schäfer 2006, 73).

Kritiseerida võib OMC puhul ka selle poliitikatest õppimise protsessi. Eelkõige puudutab see Borráse ning Jacobssoni (2004, 195) järgi probleemi, kus OMC võib kujuneda statistiliste numbrite kunstlikuks loomise kohaks. Selle järgi väljendab OMC vaid sümboolset käitumist. Samas tegelikkuses ei arendata liikmesriikide olukorda parendavaid uudseid poliitikaid. (*Ibid.*) Kuigi võiks väita, et OMC-ta muutuks poliitikatest õppimise ja nende ülevõtmise protsess võimatuks, ei ole ka see

sajaprotsendiliselt kehtiv argument. Seda põhjusel, et poliitikatest õppimise puhul välja reklaamitud suured hulgad erinevaid sotsiaalpartnereid ning muid osapooli, jäävad tegelikkuses tihtipeale kaasamata (Szyszczak, 2006, 496).

Arvustada võib ka OMC omadust olla paindlik ning tugineda vabatahtlikkusele seatud eesmärkide täitmisel. Kriitika on tõenäoliselt ajendatud liigest optimismist protsessi suhtes, mis sisuliselt ei kohusta oma liikmeid millekski. Valitsustel on seega võimalik valida, kui palju nad soovivad endale kohaldada EL-i sees seatud eesmärke. Samas ei ole EL-i tasandil kokku lepitud eesmärgid otseselt siduvad ning täiendavalt puuduvad ka sanktsioonid „karistamiseks”. (vt Schäfer 2006, 83) Väljatoodu viitab, et kuigi OMC-ga on püütud luua mehhanism, mis läbi pehmete meetmete aitaks paremini kaasa EL-i ühiste eesmärkide saavutamisele, võib see reaalsuses olla üsna tagasihoidlik.

Probleemina jääb OMC puhul üles ka selle n.ö vastuoluline iseloom, kus ühe meetodi ülesandeks on pandud kahe teatud mõttes vastandliku eesmärgi saavutamine – sotsiaalne sidusus ning majanduslik konkurentsivõime (Borrás ja Jacobsson 2004, 190). Kuigi lõppeesmärki silmas pidades – muuta EL kõige konkurentsivõimelisemaks majanduseks maailmas – on oluline, et nii majanduse kui ka sotsiaalvaldkonna teemad oleksid üksteist toetavad ning omavahel tasakaalus, siis võib see olla keerukas olukorras, kus riik seisab oma ressursside osas valikute ees. See on nii põhjusel, sest näiteks edukas majandusareng on seatud sõltuvusse sellest, milliseid lapsehoiuteenuseid on võimalik peredele pakkuda või milliseid meetmeid on ette nähtud töötuse staadiumisse langenud inimeste abistamiseks. Stabiilne majanduskasv mõjutab aga omakorda lõpptulemusena efektiivselt toimivat pensionisüsteemi (s.t vastandlikud elemendid on üksteisest sõltuvuses, olles samas eelduseks teineteise efektiivsele arengule). Eelpool nimetatud valikud kätkevad endas otsust, millist valdkonda ressursside nappuse korral pigem arendada, kuivõrd mõlema eesmärgi täitmine võib liikmesriigile olla saavutamatu.

Eelnevat aluseks võttes on OMC uus meetod, mis samas ei ole toiminud piisavalt kaua selleks, et oleks võimalik välja tuua kõik protsessi puudujäägid ning nende võimalikud lahendused. Tulenevalt OMC-le esitatavast kriitikast, võib meetodit pidada liigselt paindlikuks, et ta suudaks täita EL-i ühiseid eesmärke. Samas, olles edasiarenduseks poliitikate ülevõtmise protsessist, on OMC suutnud n.ö välja selekteerida olulisemad ning paremad põhimõtted, mida rakendada ühiste poliitiliste suundumise edasi arendamiseks. Mistahes valikut tehes on kindel, et OMC temaatika,

koos poliitikate ülevõtmise valdkonnaga, väärrib jätkuvalt süvaanalüüse, mis võimaldaksid selle edaspidise rakendamise tõhusamaks muuta.

1.7. Poliitikate ülevõtmise hindamiskriteeriumid

Käesoleva magistritöö teoreetilise osa põhiliseks sisuks on olnud analüüsida esmalt poliitikate ülevõtmise meetodi olemust, selle rakendamise võimalikkust ning rakendamisega kaasnevaid potentsiaalseid arvestamist nõudvaid ohukohti. OMC temaatika integreeriti täiendavalt sisse põhjendamaks, et osaliselt kriitikat pälvinud poliitikate ülevõtmise kontseptsioon ei ole mitte ainult tõhus käsitlus teoorias, vaid et selle edasiarendus (OMC) on leidnud reaalses elus rakendamist. EL-is on see üheks peamiseks meetodiks, mille abil edendada riiklikke poliitikaid, sh tööturu valdkonda.

Kahte teoreetilist lähtekohta aluseks võttes ning nende sisu analüüsides, võib tuua esile järelduse sellest, kas ning kuidas OMC on omakorda vastupidiselt mõjutanud poliitikate ülevõtmise meetodit. Võttes aluseks eelnevalt käsitletud protsessi kirjeldused, jääb OMC-st pigem mulje kui standardiseeritud protsessist, mille eesmärgiks on selekteerida välja ning vahendada riikides rakendatud tulemuslikke praktikaid EL-i ühiste eesmärkide täitmiseks. Poliitikate ülevõtmine on seevastu üldisem poliitikakujundamise instrument, mis võimaldab täieliku vabatahtlikkuse (jättes siinkohal kõrvale erisused poliitikate ülevõtmise meetodi liigitustest vabatahtlikuks ning sunduslikuks) alusel riigi poliitikaid arendada. See viitab, et otseselt ei saaks tõmmata paralleeli OMC ning poliitikate ülevõtmise vahele, kuivõrd neist viimane rõhub pigem loovusele ning võimaluste arendamisele, samas kui esimene määratleb selgelt piiritletud parimad praktikad, mille vahel riikidel oleks võimalik õppida. Antud põhjusel võib OMC lähenemist käsitleda kui ohukohta, kuivõrd see viib universaalsete lahendusteni, mis ei pruugi samas arvestada iga riigi kontekstiliste erisustega (vt täiendavaid argumente Larsen 2002). Antud suundumust ei kaalu tõenäoliselt üle ka eeldus, et OMC protsessile lootma jäädes on teoreetiliselt võimalik elimineerida võimalikud negatiivsed õppetunnid, mis muidu võiksid kaasneda poliitikate ülevõtmise meetodiga, kuivõrd protsess on niivõrd standardiseeritud. Kuigi väljatoodud seik viitab, nagu võimaldaks OMC luua rohkem just positiivseid õppetunde kui traditsiooniline poliitikate ülevõtmine, on tulemus siiski kaheldav. Seda põhjusel, et tulenevalt poliitikate ülevõtmise teoreetilisest käsitlusest käesolevas magistritöös, on parimat lahenduskäiku otsides oluline kaasata ka negatiivseid õppetunde (vt täiendavalt poliitikate ülevõtmise hindamisest Mossberger ja Wolman 2003). Ainult sel teel on võimalik jõuda kõige

tulemuslikumate rakendusteni poliitikakujundamise protsessis. Seetõttu võiks väita, et EL-i protsessid (OMC) on püüdnud suunata poliitikate ülevõtmise meetodit suurema standardiseerituse suunas. Samas ei tähenda OMC rakendumine poliitikate ülevõtmise meetme kui terviku kõrvale jätmist. Jätakuvalt on oluline mõista poliitikatest õppimise protsessi kui terviku otstarbekust ning seda ka OMC hoolimata. Valikud sellest, kas tegu on liialt standardiseeritud lähenemisega või võimaldab see just langetada ratsionaalsemaid otsuseid, on võimalik igal riigil individuaalselt langetada.

Teoreetilisest osast edasi arendatuna on töö empiirilise osa eesmärgiks lahata, milliseid Ühendkuningriigis ning Taanis rakendatavaid praktikaid pikaajalistele töötutele suunatud aktiivsete tööturumeetmete osas, oleks otstarbekas Eesti konteksti kohandada. See tähendab, et hinnatakse võimalusi Eestis rakendatavate aktiivsete tööturumeetmete ringi laiendamiseks, leevendamaks seeläbi pikaajalise töötuse probleemi. Kasutades Casey ja Goldi (2005, 30-34) analüüsitud kriteeriumeid poliitikate ülevõtmise tähelepanekutest, toon alljärgnevalt välja kaheksast aspektist koosneva raamistiku²². See sisaldab endas erinevaid punkte, mis võivad saada otsustavateks konkreetse poliitika või kogemuse ülevõtmise edukusele. Käesoleva töö empiirilises osas analüüsitakse igat tehtavat ettepanekut läbi alljärgnevate kriteeriumite, toomaks välja poliitikate ülevõtmise kontseptsioonile esitatavad nõudmised.

- 1) **Institutsionaalsed piirangud** – kriteerium suunab ühest küljest analüüsile, millised institutsioonid on otsustavateks konkreetse poliitika ülevõtmisel. Vaadeldakse, kas poliitikat üle võtma hakkava riigi institutsionaalne pagas on oma funktsioonidelt analoogseid ülesandeid täitev kui eeskuju riik, võimaldamaks luua sobivat taustsüsteemi poliitika üle võtmiseks. Oluline on siin nii otsuste elluviimise liin kui ka hilisemalt poliitika rakendamise institutsionaalne liin (sh kui palju on protsessi erinevaid osapooli kaasatud). Täiendavalt tuleb vaadata, milline roll ja otsustuspädevus on kohalikul, milline keskvalitsuse tasandil;
- 2) **Infrastruktuuri olemasolu** – infrastruktuuri olemasolu või puudumine paneb paika olulisimad võimalused info levikuks uuest rakendatavast poliitikast. Kriteerium on määrava tähtsusega, levitamaks uue poliitika ülevõtmisega kaasnevat teavet ning aitamaks seeläbi keskkonda paremini muudatustele ette valmistada. Olulist rolli mängivad infrastruktuuri osas ülevõtvas riigis nii

²² Kriteeriumeid on mugandatud, tuginedes aktiivse tööturupoliitika eripäradele.

infovahetuse sagedus, infovahetuses osalevate asutuste võrgustiku tihedus kui ka klientide ligipääsu võimalused vaadeldavatele institutsioonidele²³. Paralleelselt on määravaks, et poliitikat üle võtva riigi infrastruktuur toetab kommunikatsiooni eeskuju riigiga, võimaldades vajadusel ekspertnõu ligipääsetavust protsessile;

- 3) **Õiguslik raamistik** – poliitikate ülevõtmise eeltööna on oluline analüüsida, kas ja milliseid piiranguid seavad uuendustele poliitikaid ülevõtva riigi õigusaktid. Analoogselt institutsionaalsete piirangutega on siingi vajalik olla teadlik otsuste kulgemise liinist, mis lisaks süsteemi uuenduste võimalikkusele määratleb ära viisi, kuidas on võimalik jõuda poliitikate uuendusteni. Riigi seisukohalt on siin oluline, et uuendusprotsessi jooksul oleks klientidele tagatud vana süsteemi efektiivsuse korral selle jätkumine uute meetmete rakendumiseni;
- 4) **Erinevad sotsiaalpartnerluse suhted** – sotsiaalpartnerite rolli analüüsimine on oluline enne uuenduste sisse viimist. Vaadata tuleb, kas sotsiaalpartnerid võivad saada takistuseks uue poliitika rakendamisel (näiteks meetmete puhul, mille osutamisel on neil oluline roll);
- 5) **Erinevused sotsiaalse kaitse süsteemides** – keskendutud on põhiliselt toetuste süsteemile. Näiteks võib programmi kohaldatavuse võimaluste osas saada otsustavaks töötutoetuse maksmise võimalused ning toetuse summa suurus programme üle võtvas riigis võrdluses n.ö eeskujuriigiga;
- 6) **Väärtushinnangutest tulenevad piirangud** – poliitikate ülevõtmisel võivad saada määravaks väärtushinnangute kardinaalsed erinevused n.ö eeskuju riigi ja poliitikat üle võtva riigi vahel. See on reaalne olukorras, kus konkreetsete poliitikameetmete osutamine on seatud väärtushinnangutest tulenevatest kriteeriumitest sõltuvusse. (Erinevate süsteemide näidetena võib käsitleda suhtumist naiste aktiivsesse osalemisse tööturul näiteks Lõuna- versus Põhja-Euroopas);
- 7) **Poliitiline struktuur** – üldine poliitikate kujundamise struktuur määrab selgepiirilisel poliitikate ülevõtmise võimalikkuse/võimatuse (vastavalt sellele, millised on poliitilised prioriteedid). Näiteks on tsentraliseerimist propageerivate aktiivsete tööturupoliitikate juurutamine keerukas sellises riigis, mis on

²³ Aktiivsete tööturumeetmete osas on oluline roll klientide ligipääsetavusel asutustele, mis uuendatud meetmeid hakkavad osutama. See on üheks oluliseks poliitikate ülevõtmise õnnestumise indikaatoriks.

alustanud reforme tööturusteemi detsentraliseerimiseks ja vastupidi. Rolli mängib siin ka parteide võimumäng;

- 8) **Ressursilised piirangud** – kriteerium puudutab nii eelarvest kui tööjõust tulenevaid piiranguid, mis võivad kujuneda takistusteks efektiivsete poliitikakogemuste elluviimisel. See tähendab, et analoogselt esimese kriteeriumiga, mis käsitles institutsionaalset ülesehitust, on oluline enne poliitika ülevõtmist keskenduda sellele, kas poliitika jätkusuutlikkus on reaalne, võttes arvesse konkreetse riigi võimalikke ressursilisi piiranguid. (Casey ja Gold 2005, 30-34)

Tuginedes käesoleva peatüki sissejuhatusele, on väljatoodud loetelu põhiliseks aluseks, millest lähtudes analüüsitakse antud magistritöö neljandas peatükis Ühendkuningriigi ning Taani aktiivsete tööturumeetmete kohandamise võimalikkust Eesti konteksti. Peamine rõhk on meetmete valikul suunatud pikaajalise töötuse probleemi lahendamisele.

2. Aktiivsed tööturumeetmed ning pikaajaline töötus

Eelneva analüüsi käigus nii poliitikate ülevõtmise kui OMC teemal on põhilise rakendusvaldkonnana osutatud mitmeid kordi sotsiaalpoliitika teemale ning sellest konkreetsemalt tööturupoliitika kontekstile. Tuginedes väljatoodule, analüüsitakse käesoleva magistritöö empiirilises osas aktiivseid tööturumeetmeid²⁴ kui vahendeid, mille abil suunata efektiivsemalt pikaajalisi töötuid avatud tööturule. Seeläbi eeldatakse suuremat tulemuslikkust EL-i eesmärkide saavutamises sidusama sotsiaalsüsteemi ja konkurentsivõimelisema majanduse teemal. Pikaajaliste töötute sihtrühm on välja valitud põhjusel, et vaadeldav grupp on üheks peamiseks riigi ressursside kulukohaks (riiklike toetussüsteemide kaudu), ent teisalt ka oluliseks potentsiaalseks ressursside loomise allikaks (tööjõuresurs, mille aktiveerimise kaudu on võimalik luua majandusele olulist lisaväärtust).

Aktiivsete tööturumeetmete²⁵ eeskujunäidetena analüüsitakse Ühendkuningriigi ning Taani tööturupoliitika. Ühendkuningriik on valitud põhjusel, et seal praktiseeritakse tööturumeetmete osutamisel eelkõige programmi, mitte õigusaktidega sätestatud konkreetsete meetmete põhist lähenemist. Selline praktika võimaldab individuaalsemat ning paindlikumat lähenemist probleemide lahendamisele. Sellist süsteemi on Eestis rakendatud siiani tinglikult vaid projektide näol. Valiku langetamine Taani kasuks toimus ühest küljest põhjusel, et Taanit on Eestis aktiivsete tööturumeetmete ringi laiendamisel eeskujuna varemgi kasutatud²⁶ (Bredgaard ja Larsen 2006; Holm 2001; Larsen 2005). Teisalt oli otsustavaks see, et tööturupoliitika edendamist puudutavas kirjanduses on Taanit sageli rõhutatud edukuse etalonina, kellelt teistel riikidel oleks palju õppida. Alljärgnevas analüüsis selekteeritakse välja need praktikad kahe riigi kogemustest, mida käesoleva magistritöö peatüki 1.7 lõpus välja toodud hindamisraamistikku kasutades, oleks võimalik ning otstarbekas Eesti konteksti üle kanda. Selline selekteerimine võimaldab luua ettepanekuid meetmetest, mis leevendaksid Eesti pikaajalise töötuse probleemi.

²⁴ Mõisteid 'tööturumeetmed' ning 'tööturupoliitika meetmed' käsitletakse magistritöös sünonüümidena.

²⁵ Aktiivseid tööturumeetmeid liigitatakse üldises poliitika raamistikus nõudluse- ning pakkumise poolseteks, kus pakkumise poolsed aktiivsed meetmed on suunatud eelkõige töötute kvalifikatsiooni ning motivatsiooni tõstmisele, muutmaks neid ettevalmistunumaks, sisenemaks avatud tööturule. Samal ajal on nõudluse poolsed meetmed suunatud otseselt töötute tööle värbamisele, sisaldades endas seetõttu meetmeid nii töökohtade loomisest kui ka töötute toetusega tööle võtmisest. (ILO 1998, 7; Venesaar et al 2004, 82-83) Käesolevas magistritöös vaadeldakse nõudluse ja pakkumise poolseid meetmeid ühtsetena.

²⁶ Tuginedes Taani praktikale, on alates 2006. a. Eestis osutatavate aktiivsete tööturumeetmete loetellu lisatud ka tööharjutuse meede, mis on peaaegselt suunatud just pikaajalistele töötutele.

2.1. Aktiivsed tööturumeetmed

Kraft (1998, 783) on väitnud, et vaieldamatult enam on tööturupoliitika alaste meetmete teemalistes uuringutes käsitletud passiivsete (inglise keeles *passive labour market measures*) kui aktiivsete tööturumeetmetega (inglise keeles *active labour market measures*) seonduvat. Üldjoontes on see mõistetav, võttes arvesse, et riigid kulutavad passiivsetele tööturumeetmetele proportsionaalselt keskmiselt rohkem eelarvelisi vahendeid, kui toetustele (*Ibid.*). Samas, eeldades, et efektiivsed passiivsed tööturumeetmed muudavad töötud pigem mugavaks, kui innustavad neid aktiivselt uut töökohta otsima, ei maksaks aktiivsete tööturumeetmetega seonduvat pelgalt finantseerimist puudutavate väiksemate numbrite tõttu kõrvale jätta. Käesolevas analüüsis on põhirõhk pööratud just aktiivsetele tööturumeetmetele, kui vahenditele, mis peaksid tõhusamalt soodustama pikaajaliste töötute hõivesse tagasi toomist.

Aktiivsel tööturupoliitikal on mitmeid erinevaid põhimõtteid. Riigi seisukohast üldisemalt lähtudes, võib selle peamise suunana käsitleda (täis)tööhõive saavutamist või selle säilitamist, paralleelselt töötuse vähendamisega²⁷. Kõnealuse sihi täitmiseks on aktiivsete tööturumeetmete eesmärgiks säilitada ja/või tõsta töötute kvalifikatsiooni, rakendades selleks näiteks erinevaid koolitusi, enesetäiendust pakkuvaid praktikaid ning ka toetusi tööandjatele. Kolmanda aspektina püüavad aktiivsed tööturumeetmed luua teatud vastutustunnet töötute seas. Seda teostatakse põhimõttel, et töötute on kohustatud aktiivselt osalema aktiivsetes tööturumeetmetes või tegelema aktiivselt uue töökohta otsingutega selleks, et saada riigilt rahalist toetust²⁸. (Vt täiendavalt riigi huvide kohta aktiivsete tööturumeetmete osas Fraser 1999, 153) Viimane põhimõte on suunatud toetustest elamise harjumuse vähendamisele ning likvideerimisele. Esile toodud probleemiga mitte tegelemise tulemusena võib välja kujuneda olukord, kus inimesed on harjunud põlvkondade kaupa elama riigi hüvedest, nende tootmisesse ise panustamata.

Riikide vahelise võrdluse võimaldamiseks aktiivsete tööturumeetmete vallas, on otstarbekas püüda luua indikatiivne loetelu sellest, mida mõeldakse aktiivsete tööturumeetmete all. Ammendavat nimekirja sellistest teenustest on suhteliselt ambitsioonikas tekitada, võttes arvesse, et olukorras, kus mõned riigid (näiteks Eesti)

²⁷ Tööpuuduse vähendamine ei seonu automaatselt tööhõive kasvuga. See on nii, sest töötute inimesed ei pruugi liikuda ainult hõivesse. Aset võib leida ka näiteks õpingute alustamine või pereliikme hooldamine, mis liigituvad küll selleks, et inimene ei ole enam otseselt töötute, tegeledes muu „hõivet tagava tegevusega”, ent viimane ei ole seotud hõivatusega avatud tööturul konkureerimise mõistes.

²⁸ Sellist praktikat rakendatakse Eestis alates 2006. aasta 1. jaanuarist, seoses tööturuteenuse ja -toetuste seaduse jõustumisega.

kasutavad tööturumeetmete osutamisel konkreetselt seaduses defineeritud teenuste ringi, rakendavad teised (näiteks Ühendkuningriik) erinevaid programmi-põhiseid lähenemisi. Viimane viitab, et riik võib küll kohustada pädevat asutust ettenähtud tööturuteenuseid osutama, ent konkreetsem süsteem tööturuteenustest kujuneb välja kas spetsiifilisemalt riiklike probleeme arvestades (näiteks kõrge noorte tööpuuduse korral spetsiaalselt noorte aktiveerimiseks suunatud programmid) või piirkonna eripäradest lähtudes. Lisaks võivad esile tulla erisused ka vastavalt aktiivsete tööturumeetmete orienteerituse osas. Need võivad sõltuda näiteks töötuse perioodist, vanusest või hoopis riskirühma²⁹ kuulumisest. Täiendavalt mängivad riikide erinevate rakendatavate meetmete osas rolli ka eelarvelised võimalused meetmete rahastamiseks. Seetõttu võib majanduslikult arenenumates riikides rakendatav aktiivse tööturupoliitika süsteem olla märksa laiahaardelisem ning seetõttu ka tulemuslikum.

Võib eeldada, et riiklike tööturupoliitikate arendamisel läbi aktiivsete tööturumeetmete, on Euroopa üldisemat tööturu situatsiooni arvestades,³⁰ üheks oluliseks prioriteediks riskirühmadesse kuuluvate töötute probleemide lahendamine (vt täiendavalt Sotsiaalministeeriumi toimetised 2006). Seeläbi peaks toimuma riskigruppide tööturule tagasi toomise lihtsustamine. Ühest küljest aitab nimetatud tegevus vähendada üldist survet riigi eelarvele, mis muidu kaasneb erinevate sotsiaaltoetuste maksimisega. Teisest küljest on aktiivsete tööturumeetmete arendamisel suurema rõhu pööramine riskirühma kuuluvate töötutele tulemuslikum, kuivõrd see aitab välja töötada skeeme, mis lahendavad tõhusamalt klientide kompleksseid takistusi tööturule sisenemisel.

Hoolimata aktiivsete tööturumeetmete üldisest positiivsest kuvandist, ei tohiks samas unustada ka meetmete kriitikat³¹. Seetõttu on tööturupoliitika arendamisel oluline

²⁹ Tööturu riskirühmadeks loetakse neid n.ö grupe, kes puutuvad tõenäolisemalt kokku komplekssemate probleemide ringiga, mis muudavad ühest küljest töötuks jäämise võimalused suuremaks ning samas ka töötuse staadiumist „välja rabelemise” tingimused keerulisemaks. Arvestades, et nimetatud grupid moodustavad tõenäoliselt kõige suurema riski potentsiaalsest (pikaajaliste) töötute kontingendist, on paljude riikide tööturualased arengukavad ning poliitikad suunatud just riskirühmadesse kuuluvate töötute tööturule tagasi toomisele. Eestis kuuluvad tööturuteenuste ja –toetuste seaduse põhiselt (§ 10 lg 5) riskirühma järgmised grupid: puudega töötute; 16-24 aastane töötute; töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vanglast vabanenud töötute; 55-aastane kuni vanaduspensioniealine töötute; hooldajatoetust saanud töötute; pikaajaline töötute (noorte puhul, vanuses 16-24 eluaastat, loetakse pikaajaliseks töötuseks töötust, mis on kestnud kauem kui 6 kuud, vanemate puhul on kriteeriumiks 12-kuuline töötute); töötute, kes ei oska eesti keelt ja kelle töölerakendamine on selle tõttu raskendatud.

³⁰ EL-is eksisteerib paralleelselt tööpuuduse probleemiga ka töäjõupuuduse probleem (vt Kallaste ja Philips 2003).

³¹ Siinkohal on oluline märkida, et väited sellest, kas aktiivsed tööturumeetmed on tervikuna positiivsed või negatiivsed sõltub suuresti meetodikast, mida aktiivsete tööturupoliitika meetmete hindamiseks

aktiivsete tööturumeetmete probleemkohtadele tähelepanu pöörata, tõstmaks meetmete toimimise efektiivsust nende läbikukkumise võimaluste asemel. Larsen (2002, 726-728) on sellele mõttele tuginedes toonud välja, et aktiveerimine tõstab vaid nende töötute arvu, kes on olnud töötava vähem kui pool aastat. Seega võib väita, et töötud, kes on sisenenud aktiveerimise programmi³², ei katkesta seda, vaid läbivad programmi lõpuni. Sellest tulenevalt on üldisemalt alust arvata, et töötutingute aktiivsus on väiksem aktiveerimise programmides osalemise perioodil. Lõpptulemusena, kuigi esineb võimalus, et töötava leiab endale püsiva töökohta programmis osalemise jooksul, on see tõenäolisem alles peale programmi lõppu. (*Ibid.*) Tuginedes sellele, võib aktiveerimismeetmete üldist positiivsust kahtluse alla seada.

Üks suuremaid ebakindlusi aktiivsete tööturumeetmete osas puudutab dilemmat, kas töötud oleksid olnud võimelised leidma endale sobivat töökohta ka aktiivsetes tööturumeetmetes osalemiseta. Kõnealust küsimust on Larsen (2002, 271) püüdnud töötuid küsitledes lahendada (Taanis). Küsimustiku tulemustest ilmnis, et innukamate töötute puhul omasid aktiveerivad meetmed üldist positiivset mõju, samas kui vähem motiveeritud töötute puhul ei suutnud isegi aktiveerivad meetmed neid tööturule (tagasi) tuua. Seega oli edukamate töötute puhul tõenäoliselt positiivne suhtumine tööturule sisenemise suhtes tervikuna olemas ka enne meetmetes osalemist, mistõttu meetmed ise löid (vaid) täiendavaid lisandväärtusi. Vastupidiselt vähem-motiveeritud töötute puhul, kellele just oleks vaja erinevaid aktiveerivaid meetmeid osutada, ilmneb küsimustiku põhjal marginaalne mõju.

Täiendavalt võib vaielda, millisest hetkest alates on otstarbekas töötule aktiivseid tööturumeetmeid osutada. Varajase sekkumise kasuks räägivad põhimõtted (OECD 2006, 89), mille kohaselt võimaldab kiire sekkumine lahendada probleeme, mis on tekkinud tööturu nõudluse ning töötava kvalifikatsiooni mittevastavuse tulemusena. Samal ajal võib kiire reageerimine viia töötava hoopis n.ö mugavuse staadiumisse, kus tema jaoks on sobilikum osaleda erinevates aktiivsetes tööturumeetmetes, selle asemel, et iseseisvalt uut töökohta otsida. Täiendavalt on negatiivseks aspektiks ka kulutused, mida riik teeb töötava suunamiseks aktiivsetesse tööturumeetmetesse, ilma piisava eelneva vajaduste hindamiseta. Puudulik eeltöö võib viia töötava liialt varajase suunamiseni, mis võib lõpptulemusena omakorda tähendada, et kulutusi tehakse ka nende arvelt, kes

kasutatakse. Peamise probleemina võib antud juhul välja tuua asjaolu, et vaadeldaval teemal on suhteliselt vähe erinevaid efektiivsust ja mõjusust hindavaid uuringuid läbi viidud (Toft 2003, 597).

³² Programmina on siinkohal silmas peetud töötava osalemist erinevates aktiivsetes tööturumeetmetes, kas siis üksikute meetmete kaupa või terve programmi näol, sõltuvalt riiklikest eripäradest.

oleksid olnud suutelised sisenema tööturule ka aktiivsetes meetmetes osalemiseta (OECD 2006, 89). Suunamine peab sellest tulenevalt toimuma erilise tähelepanuga.

Teenuse osutajate osas võib kriitikana spekuloida sedagi, et läbikaalutud kvaliteetse hindamissüsteemita võib tekkida oht, kus ainult n.ö lihtsamad töötud suunatakse aktiivsetesse meetmetesse osalema. Selline olukord võib tekkida, kui tööandja on pigem valmis võtma toetusega tööle väiksema probleemide ringi ning lühemaajalisema töötuse kogemusega töötu kui pikaajaline töötu. Ka koolituse puhul on selline tähelepanek oluline, kuivõrd koolituse korraldaja võib selle nimel, et saada paremaid tulemusnäitajaid koolituse läbinute osas, võtta koolitusele osalema vaid n.ö lihtsamad töötud. Aktiivsete tööturumeetmete osutamisega kaasnevad seega kitsaskohad, mis võivad tulude suurendamise asemel hoopis tõsta riigi kulutusi. Probleem on siiski piiratud piisava regulatsiooni (õigusaktide) olemasoluga³³.

Üldisemalt võib aktiivseid tööturumeetmeid käsitleda siiski kui pikka-aega oodatud lahendusi (struktuurse) tööpuuduse³⁴ probleemidele. Nii võib väita, et tegu on tehnilikult puutumatute meetmetega. See on samas kriitiline, kuivõrd aktiivsetelt tööturumeetmetelt võidakse eeldada suutlikkust parandada tööhõive näitajad. Seetõttu levitatakse riikide positiivseid kogemusi kui õppetunde poliitikate ülevõtmise praktikas.

2.2. Pikaajalised töötud ja nende olukord tööturul

Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (inglise keeles *International Labour Organization*, lühendina edaspidi ILO) metoodikale tuginedes, loetakse pikaajalisteks töötuteks (inglise keeles *long-term unemployed*) inimesi, kes on tööd otsinud 12 kuud või enam (Sotsiaalministeeriumi toimetised 2006, 1). Statistilises mõttes esinevad suured erinevused registreeritud pikaajaliste töötute ning n.ö lihtsalt pikaajaliste töötute vahel, kuivõrd kõik (pikaajalised) töötud ei pruugi ennast tööbüroodes ametlikult arvele võtta. Siinkohal tekib samas inimese jaoks lõhe, kuivõrd mitmed riigid (sh Eesti) suunavad pikaajalistele töötutele mõeldud programme või teenuseid vaid neile töötutele, kes on end tööbüroodes arvele võtnud.

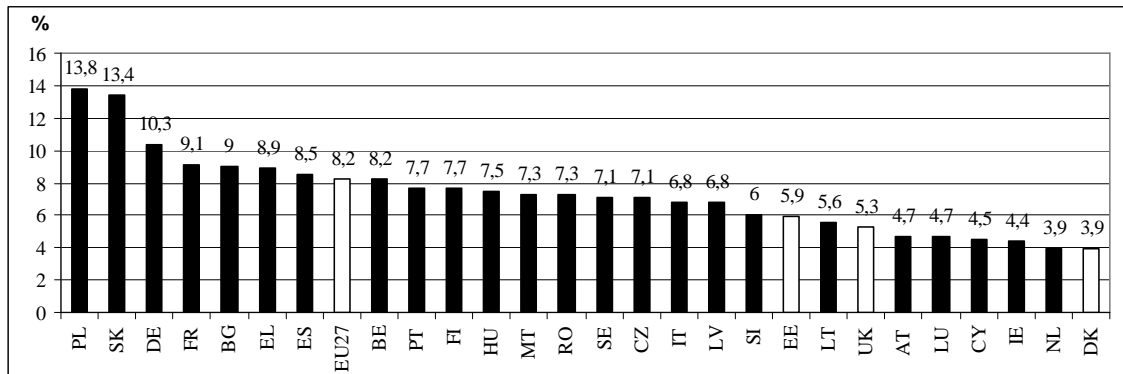
³³ Siinkohal on silmas peetud näiteks Eesti riigi tööturustsüsteemi praktikad, kus töötute suunamine aktiivsetesse tööturumeetmetesse toimub Tööturuameti piirkondliku osakonna poolt alles peale töötute oskuste, probleemide, soovide jmt kaardistamise individuaalses tööotsimiskavas.

³⁴ Üldtingimustes viitab sõna 'struktuursus' töötuse puhul situatsioonile, kus töäjõu oskused, kogemused ning hariduslik taust ei vasta tööturu nõuetele. See võib viia ettevõtteid võitluseni „kasutusel oleva” töäjõu pärast, tõstes töäjõu üle ostmiseks põhjendamatult töötajate hüvesid või nende palku (mis mõjutab pikemas perspektiivis negatiivselt majandusarengut). (vt täiendavalt: Larsen 2003)

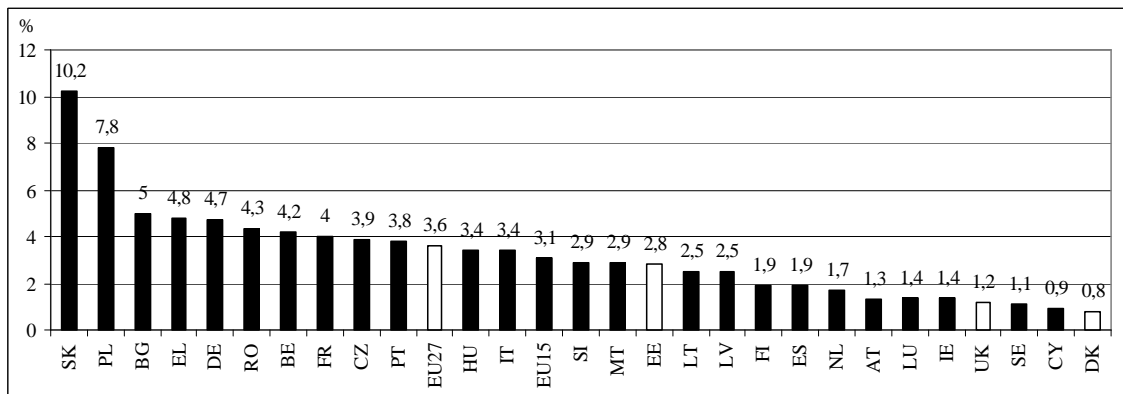
Lindbecki ja Snoweri järgi (viidatud Krusell 2007, 2) eksisteerib kaks teooriat, mis püüavad selgitada pikaajalise töötuse põhjuseid. Neist esimene sõnastab pikaajalise töötuse põhjuseks töötute ning hõivatute vastandseisu. See tähendab, et hõivatud inimesed on jäiga tööturu ning töökohtade vähesuse tingimustes peamiseks takistuseks tööta inimeste tööturule tagasi siirdumisele. Teise teooria kohaselt lasub peamine roll tööd otsival inimesel endal. Siinkohal ei piisa samas ainult aktiivsest panustamisest töötöösingutesse või madalamate kriteeriumite seadmisest näiteks väiksemate palganumbrite osas, et luua eelistingimusi tööturule sisenemiseks. Täiendavalt on oluline märkida, et tööturul aktiivselt osalevaid inimesi ei pruugi huvitada tööta inimeste tööturule tagasi pöördumise võimaluste laiendamine. See on nii, kuivõrd töötajad on pigem orienteeritud endale laiemate võimaluste (palgatingimused, lisahüved jmt) välja võitlemisele. Seega võib käsitletud teooriatele tuginedes väita, et pikaajaline töötus on probleem, mida peavad pikaajalised töötud ise lahendama. Siinkohal aga, et jõuda paremate tulemusteni, on oluline tagada riiklikud abistavad meetmed, mis aitaksid inimesel tööturule (tagasi) suunduda. See on otstarbekas, kuivõrd lõpptulemusena kannatab töötute tulemusteta töötöösingute tagajärgedest riik.

Oht jääda pikaajaliseks töötuks puudutab ühiskonnas reeglina teatud gruppe rohkem kui teisi. Nii näiteks on EL-i enamikes liikmesriikides pikaajalised töötud peamiselt naised³⁵. Samuti ohustab pikaajaline töötus pigem vanemaalisi. (Meager ja Evans 1998, 4) Sõltumata üldistest trendidest, ei tähenda see veel, nagu oleksid EL-i siseselt kõikidel riikidel pikaajalise töötusega analoogsed trendid ning probleemid (vt töötuse ning väga pikaajalise töötuse määra ja tööhõive määra võrdlusi joonistelt 1, 2 ning 3). Suuremaid erinevusi loovad näiteks riiklikult välja kujunenud tavad või ka momendil läbitavad majandustsüklid. Tuginedes Meagerile ja Evansile (1998, 6) võivad domineerivad makro-majanduslikud tingimused piirata paljudes riikides täistööhõive eesmärkide saavutamist. Sellest hoolimata on oluline püüda õppida teiste riikide pikaajalistele töötutele suunatud aktiivsete tööturumeetmete poliitikatest, tõstmaks tööhõivet ning vähendamaks sotsiaalset tõrjutust (*Ibid.*).

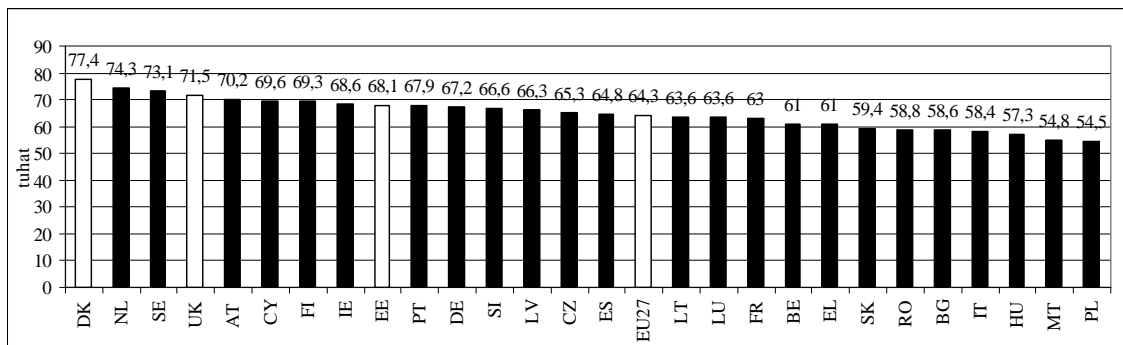
³⁵ Antud järeldus tugineb argumendile, et enamus EL-i töötutest on naised, mis viitab suuremale tõenäosusele, et ka enamus pikaajalistest töötutest on naised (Meager ja Evans 1998, 4).



Joonis 1. Töötuse määrade võrdlus 15-74 eluaasta vanusest elanikkonnast, EL-i liikmesriikide seas, 2006. a. (European Commission 2007a).



Joonis 2. Pikaajalise töötuse (töötuse periood 12 kuud ja enam) määrade võrdlus 15-74 eluaasta vanusest elanikkonnast, 2006. a. (European Commission 2007a).



Joonis 3. Tööhõive määrade võrdlus tööealisest elanikkonnast (15-64 eluaasta) 2006. a. (European Commission 2007a).

Võib väita, et pikaajaline töötus on üks püsivamaid ja tõsisemaid sotsiaalmajanduslikke probleeme, millega seisavad silmitsi paljud arenenud riigid. See on nii, kuivõrd paljud pikka aega avatud tööturult eemal olnud inimesed on tihtipeale

kaotanud oma erialased oskused ning ka tööharjumuse. Sellele lisaks võib olla langenud ka nende enesehinnang ning tõusnud lootusetuse tunne tuleviku suhtes. Tulenevalt halvenenud elukvaliteedist (milleni viib „piisaval tasemel” sissetuleku puudumine), võib halveneda ka tervis ning suletud ringi tulemuseks on raske majanduslik olukord, mis ei võimalda inimestel enam aktiivselt tööd otsida (s.t et ainuüksi kulutused tööotsingutele on liiga suured). Seega ei ole pikaajaline töötus ainult konkreetse inimese probleem, vaid probleemide ring võib puudutada muuhulgas ka inimese perekonda, sh eriti tema lapsi. Nii võivad näiteks halveneda laste võimalused hariduse omandamiseks, mis võivad pikemas perspektiivis raskendada ka töötutest vanemate lastel töökoha leidmist. (vt täiendavalt Sotsiaalministeeriumi toimetised 2006)

Tuginedes eelnevale, on pikaajaline töötus iseeneses probleeme loov. See tähendab, et inimene, olles teatud perioodil oma elust olnud tööta, seisab uue tööandja juures tööintervjuul olles tõenäolisemalt silmitsi situatsiooniga, kus tööandja on skeptiline tema tööle värbamise suhtes tulenevalt asjaolust, et mingil põhjusel on inimene oma elust olnud tööta. Riigis, kus tööandjad on väga tundlikud tööjõu volavuse suhtes, on vaadeldav probleem eriti kriitiline. See on nii põhjusel, et sisuliselt on ainult neil inimestel võimalus karjääri teha ning töökohti vahetada, kes kunagi ei ole töötud olnud. Nii võib just pikaajalistel töötutel olla eriti keeruline tööturule siseneda, kuivõrd nad seisavad silmitsi töötuse suletud ringiga. Probleemi võimendab seegi, kui riik ei toeta erinevate kvalifikatsiooni või tööturule sisenemise motivatsiooni tõstvate meetmete näol. (vt lähemalt töötuse probleeme loova iseloomu kohta Larsen 2003)

Võib eeldada, et töökoha leidmine muutub inimesele seda keerukamaks, mida pikem on töötuse periood. See tähendab, et inimesed võivad muutuda ise järjest passiivsemateks uue töökoha otsimisel. Välja võib kujuneda olukord, kus elamine toetustest on tunduvalt tulusam kui miinimumpalga eest tööl käimine (võttes arvesse, et pikemat aega tööta olnud inimesed ei kvalifitseeru koheselt paremat tasustamist võimaldavatele töökohtadele, vaid peavad sageli alustama karjääriredeli alumiselt pulgalt, mis on reeglina madalaimalt tasustatud). Teatud mõttes on positiivne, et siinkohal eelistatavad mõned töötud juhutöödest elamist (kuivõrd see aitab säilitada tööharjumust). Samas ei pruugi juhutööd olla tihtipeale seaduslikud (ei maksta riiklikke makse), mistõttu jäävad konkreetset inimesed ilma seadusliku töötamisega kaasnevatest hüvedest, nagu näiteks ravi- või sotsiaalkindlustus. Langemine mitteaktiivsusesse, mis siinkohal kaasneb, tähendab riigile suuri kulutusi, kuivõrd selliste inimeste tööturule

tagasitoomine on oluliselt kulukam. (vt täiendavalt Sotsiaalministeeriumi toimetised 2006)

2.3. Aktiivsed tööturumeetmed pikaajalise töötuse probleemi lahendusena

Aktiivseid tööturumeetmeid on nende suurest varieeruvusest tulenevalt üsnagi keeruline üldisemalt liigitada. Alljärgnevalt on seda ülesannet püütud siiski täita, tuginedes Meageri ja Evansi (1998, 8-11) koostatud aruandele. Välja toodava nimekirja eesmärgiks on koondada spetsiaalselt pikaajalistele töötutele suunatud aktiivsed tööturumeetmed ühte loetellu. Teisiti sõnastatuna keskendub see meetmetele, mida erinevad riigid on pikaajaliste töötute tööturule toomiseks rakendanud (vt täiendavalt ka Fraser 1999):

- 1) **Toetus tööandjale** – meede puudutab otsesest töökohtade loomise toetusskeemi tööandjatele läbi subsidiumite, innustamaks neid pikaajalisi töötuid tööle värbama. Kuigi meede võib tuua endaga kaasa riigile täiendavaid lisakulusid, on see siiski oluliseks vahendiks, kuidas probleemsetele töötutele reaalselt töötamise kogemust anda ning neid selle kaudu edukamalt tööturule (tagasi) suunata;
- 2) **Otsesed hõive tagamise skeemid** – nende kaudu luuakse pikaajalistele töötutele n.ö sild töötuse ning avatud tööturu vahele, läbi ühiskondlikult kasulike tegevuste, mis otseselt ei sisalda endas reaalselt osalemist aktiivsel tööturul. Sel teel taastatakse töötutes tööharjumust. Küsimusena võib kerkida oht ärakasutatud tööjõust (meetmes osalemine ei kaasa endaga otseselt palga maksmist) ning sellest, kas sotsiaalselt kasulike tegevustega tegelemine annab tegelikult tõepärase pildi „avatud tööturu tööülesannetest”;
- 3) **Erialakoolitusele tuginevad skeemid** – lisaks koolitustegevusele võib vaatlusalune skeem sisaldada ka praktikat ettevõttes, mis tõhustab veelgi töötute konkurentsivõimet. Need meetmed võtavad enda alla enamuse pikaajalistele töötutele suunatud aktiivsete tööturumeetmete eelarvest. Oluline rõhk on siin töötute suunamisel sellistesse koolitusprogrammidesse, mis teenivad konkreetselt tööturule sisenemise eesmärki (näiteks spetsiifilised erialakoolitused valdkonnas, mille järele on momendil nõudlus);
- 4) **Tööotsingukoolitus ning nõustamine** – lisaks üldiste oskuste parandamisele sellest, kuidas paremini töökohta leida (nt juhendid, kuidas käituda töövestlusel, kuidas koostada elulookirjeldust või kaaskirja jpm), on need meetmed suunatud ka pikaajaliste töötute motivatsiooni tõstmisele;

5) **Tööturualase informatsiooni jagamine;**

- 6) **Ennetava tegevusena: varajane märkamine ning reageerimine** – eelnevalt välja toodud meetmed olid peaaugjalikult suunatud nende inimeste tööturule tagasi toomisele, kes olid juba langenud (pikaajalise) töötuse staadiumisse. Tagajärgede likvideerimistööst olulisem on aga tegeleda ennetustegevusega (vt täiendavalt ennetustöö olulisusest Venesaar et al 1998), et pikaajaline töötus välja ei kujuneks.

Esitletud loetelule on oluline lisada, et kõiki käsitletud meetmeid iseloomustab trend individuaalsest lähenemisest, mis on kombineeritud töötute kvalifikatsiooni ning tööturule sisenemise valmisoleku tõstmisega. See tähendab, et prioriteediks on iga töötü konkreetsete vajaduste analüüs ning sellest lähtuvalt tema vastavatesse aktiveerivatesse meetmetesse suunamine. Siinkohal ei sisalda individuaalne lähenemine endas ainult hästi suunatud tööturumeetmeid. Sellele lisaks on täiendavalt olulisel kohal ka erinevate sotsiaalvaldkonda või tervist puudutavate meetmete integreerimine töötü probleemide lahendamisse. (vt täiendavalt Meager ja Evans 1998, 19). Eesti praktika näitel on sel teel juurutamist leidnud juhtumikorralduse põhimõte, mille eesmärgiks on läbi erinevate erialaspetsialistide kaasamise tagada töötü probleemide võimalikult tõhus lahenduskaik³⁶. Täiendavalt iseloomustab väljatoodud meetmeid suund, mille kohaselt puudutavad vaid vähesed meetmed ainult töötuid endid. Enamasti eeldab meetmete efektiivne rakendumine koostööd ka teiste osapoolte, sh tööandjatega (van Oorschot ja Abrahamson 2003, 291).

Spetsiaalselt pikaajalistele töötutele suunatud aktiivne tööturupoliitika võib tõstatada kahtlusi selle otstarbekusest ning eesmärgipärasusest. Küsimus on selles, kas pikaajalised töötud vajavad eraldi tähelepanu konkreetset neile suunatud aktiivsete tööturumeetmete näol. Kuigi sellist lähenemist võib kulude kokkuhoiu eesmärgil kritiseerida, tuleb samas tõdeda, et pikaajalistele töötutele tähelepanu pööramata jätmine võib tuua endaga kaasa suuremaid kulutusi võrreldes neile osutatavate meetmete maksumusega. Niisamuti on pikaajalised töötud peamiseks probleemide allikaks

³⁶ Tuginedes kodanike poolt esitatud vaietele ning kaebustele, võib siiski väita, et antud põhimõtete rakendumine ei ole Eestis veel saajaprotsendilisel jõustunud. Paljuskü mängib siin rolli fakt, et tööturuteenuste ja -toetuste seadus, mis antud põhimõtted kehtestas, on rakenduses olnud käesolevaks hetkeks vaid ligikaudu kaks aastat (jõustudes 2006. aasta 1. jaanuaril). Seetõttu, võttes arvesse, et Tööturuametis, mis muuhulgas vastutab Eestis aktiivsete tööturumeetmete osutamise eest, töötab ligikaudu 300 konsultanti, kellelt ei saa eeldada kohest põhjalikku analüüsiotskust, mis on samas üheks peamiseks aluseks individuaalse lähenemise efektiivsel rakendamisel.

sotsiaalse sidususe saavutamisel. See tähendab, et riigile mõjuks pikaajalise töötuse probleemi ignoreerimine ja sellega spetsiifilisemalt mitte tegelemine negatiivselt. Seda põhjusel, et tõenäoliselt jääks pikaajaliste töötute n.ö jõulise aktiveerimiseta väga suur hulk potentsiaalset tööjõu reservi kasutamata. Veelgi enam, tuginedes Meageri ja Evansi (1998, 58) teostatud raportile, võib väita, et vastavalt riikide vahelisele võrdlusele, mõjutavad spetsiaalselt pikaajalistele töötutele suunatud aktiivsed tööturumeetmed oluliselt töötute struktuuri, muutes pikaajaliste töötute osakaalu neist marginaalsemaks.

Eelnevast järeldusi tehes võib väita, et tööturupoliitikas on oluline meetmete õige suunamine ning ajastamine, hoolimata ülesandepüstituse keerukusest. Ajastamise seisukohalt on üldiseks soovitusel, et töötutele ei ole otstarbekas pakkuda kulukaid teenuseid nende esimesel töötuskuul (Employment Outlookile viidatud Venesaar et al 2004, 84). Ennatlik tegevus võimaldab ressursse otstarbekamalt rakendada valdkondades, mis enam panustamist vajavad. Oluline on osata teha töötule õige pakkumine õigel ajal, hoidmaks ära töötute muutumist pikaajaliseks töötuks (Commission of the European Communities 2003). Unustada ei tohiks seejuures tööandja rolli olulisust. See tähendab, et tööturupoliitilised meetmed peaksid olema suutelised muutma tööandja hoiakuid, eesmärgiga leida võimalus kahe osapoole – töötute ning tööandja – kokkuviiamiseks.

3. Aktiivsete tööturumeetmete praktika Ühendkuningriigis, Taanis ning Eestis

1997. a. Amsterdami kohtumine lisas EL-i lepingusse tööhõive teema. See suunas varasemast suuremat rõhku tööturupoliitikale Euroopa poliitikate kujundamise protsessis ning nagu ka eelnevas analüüsis mainiti, viis EES-i loomiseni. Strateegia eesmärgiks oli vähendada liikmesriikide töötuse taset ning nõustada liikmesriikide pädevaid asutusi nende paremaks kohanemiseks muutvate tööturu tingimustega. Protsessi tõhustamiseks, tutvustati 1998. a. n.ö juhtnõotide (inglise keeles *guidelines*) protsessi, mille abil pidid liikmesriigid hakkama koostama oma Riiklikke Reformiprogramme nelja samba ning 22 juhtnõori lõikes (1998. a. oli juhtnõore 18). Neid sambaid vaadeldi võtmetegevustena tööhõive tõstmisele läbi järgmiste elementide:

- töövõimelisuse tõstmine;
- ettevõtluse arendamine;
- kohanemisvõimele kaasa aitamine³⁷;
- võrdsete võimaluste tugevdamine (Campbell 2000, 656).

Loetletud sammaste all löid poliitika juhtnõõrid raamistiku, mille sees liikmesriigid kujundasid oma poliitikate reformikavasid. Selline tegutsemisviis toob eriti esile tugeva orienteerituse tööhõivevalmiduse tõstmiseks läbi koolituse, töökogemuse pakkumise ning teiste seotud meetmete.

Viimaste kümnendite jooksul on nii eelnevast protsessist tulenevalt kui ka üldisi globaalmajanduslikke arenguid arvestades, toimunud Euroopa tööturupoliitikates mitmeid muudatusi. Nende eesmärgiks on olnud konkurentsivõime suurendamine ning majanduskasvu kiirendamine. Niisamuti on erinevad arengud näidanud, et hoolimata uutest rakendatavatest meetmetest, on siiski keeruline leida ühest lahendust eksisteerivatele sotsiaalmajanduslikele probleemidele. (Larsen 2005, 4) Alljärgneva analüüsi eesmärgiks on vaadelda ühe sotsiaalmajandusliku probleemi – pikaajaline töötus – lahendusvõimalusi Ühendkuningriigis ning Taanis rakendatud praktikate näitel.

³⁷ On oluline, et riikide tööturud oleksid võimelised kohanema muutuvate majandustingimustega. See on nii, sest läbikukkumine võib viia struktuurse tööpuuduse tekkimiseni põhjusel, et tööturu nõudlus ja tööturu pakkumine ei ole omavahelises tasakaalus. Siinkohal mängib olulist rolli kohalik tasand, mis puutub kõige vahetumalt kokku piirkonda mõjutavate tööturu muutustega, nagu näiteks koondamised, uue nišiga ettevõtete loomine, muudatused kohaliku omavalitsuse poolses n.ö transpordi-toetuses inimeste tööle käimise võimaldamiseks jpm. Seega takistused, millega kohalik tasand toime ei suuda tulla, omavad lumepalli efekti lõpptulemusena kogu riigi arengule. Probleemid, mis esinevad ühes piirkonnas, võivad kergelt levida, kujunedes seeläbi üleriiklikuks. Teisiti sõnastatuna – piirkondlik kohanemisvõime, paikondlikud arenguvõimalused ning riigi tööturupoliitika on omavahelises tihedas seoses.

Selleks kasutatakse poliitikate ülevõtmise meetodi põhimõtteid (alapeatükis 1.7 välja toodud hindamisraamistikku).

3.1. Ühendkuningriigi tööturupoliitika analüüs

Ühendkuningriigi valitsuse tööturгу puudutava tegevuskava põhisisuks on tegeleda noorte tööpuuduse ning täiskasvanutest pikaajaliste töötutega. Seejuures on kogu lähenemise aluseks ,aktiivne' tööturupoliitika, mis püüab seal, kus võimalik, suunata inimesi ,toetustelt tööle'³⁸. Konkreetsed meetmed selliste üldiste eesmärkide saavutamiseks on pandud paika Ühendkuningriigi Riiklikus Reformiprogrammis (Campbell 2000, 656).

Tööturualaste poliitikate raames on Ühendkuningriigis oluliseks tähelepanekuks nende piirkondlikku spetsiifikat rõhutav lähenemine. See ei viita ainult töökohtade loomisele kaasa aitamisele kohalikul tasandil, vaid ka sellele, et tööturule sisenemise eelduseks on muuhulgas ka vastava eriala teadmiste ning kogemuste olemasolu. Seetõttu on töökohtade loomisega paralleelselt oluline sobilike aktiivsete tööturumeetmete laialdasem pakkumine (pikaajalistele) töötutele, leevendamaks nende avatud tööturule sisenemise tõrkeid (Campbell 2000, 657). Campbell (*Ibid.*, 659-660) on siinkohal toonud välja viis peamist valdkonda, mis aitavad paremini sobitada pikaajalise töötuse probleemi ning töökohtade olemasolu läbi olemasolevate aktiivsete tööturumeetmete:

- *Ennetamine* – võimaluste kinnistamine selleks, et pikaajaline töötus ei saaks tekkida;
- *Sobitamine* – tööotsingute (s.t nõudluse ja pakkumise) parem sobitamine (tööandjale parim sobiv töötaja, töötajale parim sobiv töökoht);
- *Oskuste omandamine* – oskuste ning kvalifikatsiooni parandamine ning arendamine eesmärgiga tõsta tööhõivevalmidust³⁹;
- *Aktiviseerimine* – stiimulite loomine, muutmaks töö käimist tulusamaks toetustest elamisest;

³⁸ Eesmärk, mille ka Eesti riik võttis endale seoses Tööturumeetmete kontseptsiooni kaardistamisega 2004. aastal ning sellele järgnenud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse välja töötamise ning jõustumisega 2006. aasta 1. jaanuarist.

³⁹ Levinud seisukohaks võib siin pidada, et olukorras, kus tööturгу vajab konkreetse erialase ettevalmistusega töötajaid, keda samas momendil pakkuda ei ole, on parimaks probleemi lahendiks selliste inimeste välja koolitamine, mis täidab paralleelselt nii olemasolevate töötute huvi – saada endale uus töökoht, kui ka tööandjate huvi – täita vabad töökohad kvalifitseeritud tööjõuga.

- *Nõudlus* – sihipärased tegevused töökohtade loomiseks, eesmärgiga tagada inimestele töökogemus ning kasvõi osaline töötamine, mis hõlmaks endas nii otsest tööle värbamist kui ka toetustega tööle värbamist⁴⁰.

Kuigi välja toodud elemendid tuginevad Ühendkuningriigi tööturupoliitika analüüsile, on need samas läbivate põhimõtetenähtena kasutusel EL-i liikmesriikides laiemalt, võimaldamaks töötuse probleemile paindlikumat ning tulemuslikumat lahendust.

Sarnaselt mitmete teiste Euroopa riikidega, puutus ka Ühendkuningriik alates 1960ndatest kokku tööpuuduse stabiilse kasvuga, mis saavutas 1979. a järel oma kõrgpunkti⁴¹. Sellele järgnevalt saatis kuni 1990ndateni riigi igat tööpuuduse langust eelmisest kõrgem kasvuperiood. Lõpptulemina on alates 1990ndate keskpaigast Ühendkuningriigis tööpuuduse näitajad olnud võrreldes teiste Euroopa riikidega siiski keskmisest madalamad, erinedes vaid oma suuremate kõikumiste osas. (van Reenen 2001, 3-4; Blundell ja Meghir 2002, 4; Nickell et al 2000, 151-152) Alljärgnevalt analüüsitakse, milliste meetmete abil eelpool nimetatud muudatusteni jõuti.

Tuginedes van Reenenile (2001, 6), loodi üldisem tööjõu vahendamise skeem Ühendkuningriigis 1910. a. ning see hakkas esimesi töötutoetuse taotlusi menetlema 1912. a. Süsteem töötas samadel põhimõtetel muutumatuna kuni 1960ndate aastate lõpuni, mil toimus suurem muudatus suhtumises. Siis selgus pikaajalisest praktikast, et töötutele mõeldud toetused ei olnud mitte niivõrd ajutist leevendust pakkuvat funktsiooni täitvad, vaid pigem töötute püsivaks sissetuleks (*Ibid.*) Siin on probleemi ajendiks see, et mida kauem on töötul õigus toetust saada, seda kestvamaks võib pidada pikaajalise töötuse probleemi (Nickell et al 2000, 145).

Teenuste pakkumises ning nende orienteerituses ei toimunud siiski suuremaid muudatusi kuni 1982. a. Selline tegevusetus muutis probleemi eriti teravaks 1980ndatel alanud töötuse buumiga, mis suurendas plahvatuslikult töötutest toetuste taotlejate ringi.

⁴⁰ Toetusega tööle värbamise puhul on oluline pidada silmas paari ohukohta. Nimelt, võttes arvesse, et tegu on riigipoolse toetusega tööandjale, kes on nõus enda juurde tööle võtma (pikaajaliste) töötajate, keda ta muidu värbama ei oleks nõustunud, võib tekkida oht, kus tööandja vabastab töötaja peale toetuse perioodi või kohustusliku töö hoidmise perioodi lõppemist. Teine probleemkoht seisneb asjaolus, kus tööandja võtab toetusega tööle töötud, keda ta teatud ajaperioodi jooksul oleks olnud nõus tööle võtma ka toetuseta. Siinkohal mängis aga varasema otsuse kasuks rolli riigi poolt makstav toetus. Töötu poolelt on ohukohaks see, kui toetusega tööle rakendumisel jäävad domineerivaks lühiajalised töökohad. Kuigi ka lühiajaline töötamine aitab säilitada inimese töökogemust, on ohuks harjumus taandada ennast kollektiivsest vastutusest või ka intensiivsest meeskonnatööst, põhjendades seda lühikesest kestusega töösuhetega.

⁴¹ Madalat tööpuudust ei tohiks vaadelda automaatselt tulemustena efektiivsest tööturupoliitikast, mis on inimesi tööturule suunanud. Samaväärselt oluline on kaalutleda, kas inimeste töötuse staadiumist välja suunamine ei ole toimunud hoopis nende enneaegse pensionile jäämise või mõne puudeastme määratlemisega, mis kunstlikult aitavad tööpuuduse taset madalal hoida (Nickell et al 2000, 138).

Koordineerimaks taotlemise ning väljamaksmise süsteemi paremini ning samas hoidmaks tõhusamat ülevaadet ka toetuse saajate mahtudest, muudeti 1982. a. tööbüroode külastamine töötutele kohustuslikuks. Järgmise etapina jõuti 1986. a. toetuste süsteemi reformimiseni. Selleks tutvustati RESTART programmi, mis muutis Tööhõive Teenistusega⁴² (inglise keeles *Employment Service*) suhtlemise (intervjuude läbiviimine) kohustuslikuks olukorras, kus toetuse saajate toetuse saamise periood oli ületanud 12 kuud. Täiendavalt muudeti 1986. a. karmimaks töötutele suunatud toetustele kvalifitseerumise perioodi ning 1991. a. tutvustati pikaajalistele töötutele kohustuslikke ameti-koolitusi. Kõik põgusalt tutvustatud uuendused koondati uude õigusakti – tööotsijaseadus (inglise keeles *Jobseekers Act*) – mis jõustus 1996. a. See hakkas sisaldama uusi meetmeid, muutmaks tööotsingud efektiivsemaks. Näiteks asuti rakendama intensiivsemat nõustaja sekkumist tööotsingute protsessi. Siinkohal on oluline märkida, et erinevad tööhõivemeetmed olid Ühendkuningriigis suhteliselt tagasihoidlikult rahastatud, mistõttu ei saanud neid eriti efektiivseteks pidada kuni *New Deal*⁴³ programmi rakendumiseni 1998. a. (esmailt suunatuna noortele töötutele). (van Reenen 2001, 6-8)

Olulise institutsionaalse muudatusena võib Ühendkuningriigi juures tuua välja 2003. a. läbi viidud reformi, mille tulemusena liideti omavahel Tööhõive Teenistus ning toetuste maksmise agentuurid. Ühendamisprotsessi tulemusena tekkis uus institutsioon – *Jobcentre Plus*, mis hakkas tööotsijatele ja toetuste saajatele teenuseid osutama *one stop shop* põhimõttel. (Johnson 2004, 2) Viimane viitab teeninduse süsteemile, kus erinevaid meetmeid osutatakse ühe institutsiooni kaudu. *One stop shop*id töötavad üldjuhul kahel põhimõttel. Esmalt, võimaldades erinevatele teenustele ligipääsu ühe asutuse kaudu või teisalt, võimaldades sama piirkonna erinevate teenuste kättesaadavust ühest asutusest (Illsley et al 2000, 111-112). *One stop shop*i lähenemist võib pidada üheks Ühendkuningriigi tööturupoliitika tõhusa rakendumise garantiiks, kuivõrd see on

⁴² Eesti mõistes on tegu Tööturuameti piirkondliku osakonnaga.

⁴³ *New Deal* programm oli Leiboristliku valitsuse 1997. aasta idee, mille esmaseks suundumuseks oli lahendada noorte töötuse probleem (pilotprojekti rakendamist alustati 1998. aastal), ent mis tänu oma efektiivsusele on käesolevaks hetkeks laienenud ka teistele tööturu riskirühmadele (van Reenen 2001, 8). *New Deal* on üldisemalt suunatud jätkusuutliku tööhõive arendamisele ning sotsiaalse tõrjutuse vähendamisele. Programmi uuenduseks varasemaga võrreldes oli see, et ta viib abi otse selle vajajani. Seda on saavutatud tänu erinevate meetmete koostööle, milleks on erinevate sidusmeetmete pakkumine programmi sisesealt. Olulisimaks uuenduseks on olnud ka personaalse nõustaja tagamine, kelle ülesandeks on kliendi probleemide juhtumikorralduslik lahendamine (Hasluck 2001, 230; Shackleton 2005, 35).

võimaldanud täita efektiivsemalt kliendikeskse ning paindliku lähenemise põhimõtteid teenuste osutamisel.

3.1.1. Aktiivsed tööturumeetmed Ühendkuningriigis

Ühendkuningriigi tööturuteenuste osutamise skeemi on käesolevas magistritöös analüüsitud läbi *Jobcentre Plus* agentuuride (valitsuse agentuurid) toimimise, mille peamiseks ülesandeks on aidata tööealisel elanikkonnal tööd leida ning tööandjatel vabu töökohti täita. Võtme-lähenemiskohaks on seejuures kaasaegne, kliendi vajadustest lähtuv teenindus. Eesmärgiks on edendada mõtteviisi, et töö on iseenda heaolu tagamise parim viis, tuues selle eesmärgi täitmiseks majanduslikult mitteaktiivseid inimesi tagasi tööturule. *Jobcentre Plusi* ülesandeks on tagada vabade töökohtade, nõustamise, info ja koolituste kättesaadavus tööotsijatele koos julgustusega inimestele neis osaleda (läbi personaalse nõustaja). Tööandjatele pakub agentuur kõrgetasemelist vajadustest lähtuvat teenindust sobiva tööjõu leidmiseks (vahendades tööandjate raporteeritud vabasid töökohti) ning viimase tõhustamiseks, aidatakse tööandjatele ette valmistada hästi motiveeritud ning kvalifitseeritud potentsiaalset töötajaskonda.⁴⁴

Jobcentre Plus pakub laia ringi erinevaid programme ja teenuseid, aitamaks tööotsijatel ja töötutel (eelkõige pikaajalistel töötutel) töökohta leida⁴⁵:

- **Töökohale lähenemistee loomine** (inglise keeles *access to work*) – teenus on mõeldud puudega inimese tööle värbamise tõhustamiseks. Meede sisaldab endas lisaks nõustamistegevusele ka toetuse maksmist, mis on mõeldud hüvitamaks puudega inimese tööle värbamisega kaasnevaid ühekordseid kulutusi⁴⁶. Toetus ei ole määratud katma kulutusi, mida tööandja peab tegema igal juhul, tulenevalt tööttervishoiu nõuetest. Konkreetset vajadused selgitatakse välja nõustaja kaasabil;
- **Stažeerimine** (inglise keeles *apprenticeship*) – teenus on suunatud eelkõige noortele töötutele, pakkumaks neile võimalust tõsta oma erialaseid oskusi. Enamus praktikante võetakse tööle organisatsiooni, mis neid välja õpetab ning seejuures ka palka maksab;

⁴⁴ Siinkohal väljatoodud informatsioon Ühendkuningriigis pakutavate teenuste kohta pärineb *Jobcentre Plus* koduleheküljelt (Jobcentre Plus 2007a) ning *Advice Guide* koduleheküljelt (Advice Guide 2007).

⁴⁵ Alljärgnevalt väljatoodud nimekiri osutatavatest teenustest on aluseks, millest lähtuvalt hilisemalt käesolevas töös analüüsitakse Ühendkuningriigi tööturumeetmete rakendamise võimalikkust Eesti aktiivsete tööturumeetmete konteksti.

⁴⁶ Selleks võivad olla näiteks abi tugiisiku näol, konkreetse töövahendi ostmine, töökoha kohandamine puudega inimesele ligipääsetavamaks, transpordiga seonduvate kulutuste katmine vmt.

- „**Katse-töö**” (inglise keeles *employment on trial*) – teenus on välja töötatud põhjusel, et reeglina vabatahtlikult töökohalt lahkudes kaotavad inimesed õiguse toetustele. Sellise teenuse eesmärgiks on anda tööta inimesele võimalus praktiseerida uuel töökohal kartuseta kaotada õigus toetusele. Tingimuseks on, et töökoha kaotus ei tulene vääritud käitumisest. Töökohtade pakkujaks on *Jobcentre Plus* agentuur;
- **Tööhõive tsoonid** (inglise keeles *employment zones*) – see on kolmeastmeline programm, mis pakub inimestele tuge töökohale naasmiseks tingimustel, et inimene elab konkreetsetes Ühendkuningriigi piirkonnas. Tööotsija toetuse saajatele on tagatud personaalse nõustaja olemasolu tööhõive tsoonis viibimise perioodi jooksul. Programmi kestel koostatakse koos nõustajaga (kes samas abistab ka klienti tema probleemide lahendamisel) tegevuskava, mida erinevate staadiumite jooksul läbitakse;
- **Töökoha otsimise andmebaas** (inglise keeles *jobpoint touch screens*) – andmebaas, mis sisaldab eelduste kohaselt enamikku Ühendkuningriigis pakutavatest töökohtadest. Andmeid uuendatakse iga päev. Läbi *Jobcentre Plusi* on võimalik saada detailsemat infot erinevatest pakutavatest töökohtadest. Töökoha otsimise andmebaasi arvutid on kättesaadavad nii raamatukogudes kui supermarketites. *Jobpoint touch screens* viitab, et enamus töövahendusest on Ühendkuningriigis muudetud elektrooniliseks (Johnson 2004, 3);
- **Liikumistee tööle** (inglise keeles *work path*) – programmid (mida on kokku kolm: *Access to Work*, *Work Preparation* ning *WORKSTEP*) on suunatud puuetega inimestele, kes tahavad uut töökohta leida või püüavad olemasolevat töökohta säilitada;
- **Töökoha toetus** (inglise keeles *job grant*) – see on ühekordne maksuvaba toetus (£100 üksikisikute puhul ning paaride puhul, kel ei ole lapsi ning £250 üksikvanemate ning paaride puhul, kel on lapsed), mille eesmärgiks on julgustada inimesi võtmaks vastu töökohta, mis muidu ei oleks võimalik tulenevalt töökoha vastu võtmisega kaasnevatest lisakulutustest. Toetus on mõeldud ühekordsete kulude katmiseks, mille iseloomu üle võib töötu ise otsustada. Toetust on võimalik saada, kui töötu on saanud pidevalt mingit töötutele suunatud toetust või nende kombinatsiooni eelneva 26 nädala jooksul.

Seejuures ei tohi tegu olla lühiajalise tööga ning selle kestus peab olema päevas rohkem kui 16 tundi;

- **Töökohaga tutvumise skeem** (inglise keeles *job introduction scheme*) – meede on mõeldud neile puudega inimestele, kes on küll leidnud endale töökoha, ent mille suhtes ei ole ei konkreetne töötaja ega ka tööandja kindlad, kas see on kõige sobilikum valik. Skeemi eesmärgiks on aidata katta tööandja kulutused kliendi palgale või muudele tööga seotud kuludele esimeste töönaädalate jooksul, kuni selgub töökoha sobilikkus kliendile. Tingimuseks on, et töökoht, millelt taotletakse töökohaga tutvumise skeemi toetust, on säilinud vähemalt kuus kuud koos toetuste maksmise perioodiga;
- **Tööotsimise suunamine** (inglise keeles *jobseeker direct*) – tegu on telefonipõhise töökoha vahenduse teenusega, kus klienditeenindaja võib lisaks soovitud vabadele töökohtadele anda infot ka sellest, kuidas täpsemalt töökohale kandideerida, saata kandideerimise avaldusi ning kui vajalik, helistada tööandjale ning leppida kokku tööintervjuus. Teenuse täiendamiseks raporteerivad tööandjad ise oma vabade töökohtadest interneti teel. Kokkuvõtvalt omavad *Jobcentre Plus*id infot umbkaudu kolmandikust tegelikult täitmata töökohtadest (Johnson 2004, 3)⁴⁷;
- **New Deal** – programm on mõeldud probleemsetele klientidele, kes on erinevate toetuste subjektideks. *New Deal* koosneb erinevatest alamprogrammidest, mis on suunatud järgmistele sihtrühmadele – noored, kliendid vanuses 25 ja vanemad, kliendid vanuses 50 ja vanemad, üksikud lapsevanemad, puudega inimesed, lapsevanemad, muusikud. Täpsustamiseks arutluskäiku, on käesolevas analüüsis keskendunud *New Deal* alamprogrammidele, mis on suunatud klientidele vanuses 25 ja enam, kuivõrd see ühildub kõige konkreetsemalt pikaajaliste töötute sihtgrupiga. *New Deal 25+* programm on mõeldud klientidele, kes on saanud tööotsija toetust viimased 18 kuud. Programm on kohustuslik pikaajalistele töötutele, kes on vanemad kui 25 eluaastat. Programmi eesmärgiks on aidata inimesel leida ning säilitada töökohta. Selleks on ette nähtud *New Deal* programmi personaalne nõustaja. Eesmärgi täitmiseks viib nõustaja läbi erinevaid individuaalseid vestlusi, selgitamaks välja iga kliendi personaalsed

⁴⁷ Üheks suurimaks ohuks kogu teabe interneti viimise teel on olukord, kus näiteks vähem haritud inimesed, kel puudub ka arvuti kasutamise oskus, jäävad sellest tulenevalt ilma olulisest hulgast informatsioonist. Seetõttu peab üleminek täielikule n.ö internetiseerumisele toimuma etapiti, säilitades vähemalt limiteeritud alternatiivsed võimalused.

vajadused, huvid, tööturule sisenemise takistused jmt. Koos koostatakse ka tegevuskava, et leida sobiv töökoht. Sellele eelnevalt kaardistatakse vajalikud tegevused töökohta leidmiseks (alates koolitusest, lõpetades transpordivõimaluste analüüsimisega). Programmis osalemise perioodi jooksul on kliendil õigus saada täiendavat koolitustoetust, mis on võrdne töötotsija toetusega ning saada ka lisatoetust, mis on kuni £15.38 nädalas;

- **Tee töökohani** (inglise keeles *pathways to work*) – meede tagab täiendava rahalise abi, kui kliendil on tervisega (sh puudega) seonduvad probleemid, mis takistavad tal tööturule sisenemist (s.t toetus on suunatud tervisest tingitud probleemide lahendamisele);
- **Programmi keskused** (inglise keeles *programme centres*) – vaadeldavad keskused kutsusid ellu avaliku, era ning kolmanda sektori esindajad. Igal keskusel on sõlmitud leping Tööhõive Teenistusega, eesmärgiga viia ellu konkreetseid töötotsingu ning nõustamise programme, mida sageli tuntakse ka tööklubide (inglise keeles *Jobclub*) nime all. Nende eesmärgiks on juhendada näiteks elulookirjelduse koostamisel või anda juhiseid tööintervjuul esinemiseks. Keskuste sihtgrupiks on üle 25. a vanused inimesed, kes on olnud tööturult eemal ning saanud erinevaid toetusi vähemalt kuue kuu vältel;
- **Arengusammud tööturule sisenemisel** (inglise keeles *progress2work*) – teenus on suunatud endistele narkomaanidele, kelle jaoks tööturule sisenemine on varasematest harjumustest tulenevalt problemaatiline. Abi puudutab nii erialast väljaõpet kui ka probleemide lahendamist, mis võivad seostuda näiteks võlgade või majutusega. Teenus on vabatahtlik ja ei ole suunatud ainult toetuste saajatele;
- **Connexions** – see on karjäärinõustamisteenus noortele vanuses 13-19 e. a. Teenuse eesmärgiks on püüda hoida noor (nii õpiraskustega kui puudega) haridussüsteemi juures (koolis, koolitusel) kuni tema 18 aastaseks saamiseni.

Ühendkuningriikide tööturupoliitika üheks juhtpõhimõtteks on, et inimeste elukvaliteet paraneb töö käies. See tähendab, et efektiivselt kombineeritud toetuste ning aktiivsete tööturumeetmete süsteem on parimaks garantiiks pikaajalise töötuse probleemi leevendamisel ja lahendamisel (Nickell et al 2000, 145). Kuigi aktiivsete tööturumeetmete tegelikku kulutustel põhinevat efektiivsust on raske hinnata, võib siiski arvata, et töötute aktiveerimine võimaldab luua tõhusamaid tulemusi kui passiivne

toetuste maksmine (Shackleton 2005, 36). Teenimaks seda põhimõtet, on nii maksude kui toetuste süsteem korraldatud töötamist soodustavaks. Taaniga sarnaselt, nagu selgub järgnevast ülevaatest, on prioriteediks toetuste saamise sidumine aktiivsetes tööturumeetmetes osalemisega.

3.2. Taani tööturupoliitika analüüs

Taani tööturupoliitikat peetakse sageli Euroopa edukaimaks (Larsen 2005; Holm 2001). Märkimisväärseid muudatusi on töötuse ning tööhõive näitajates õnnestunud rakendada mõnekümne aasta jooksul läbi viidud tööturureformide tulemusena. Edukuse võti ei peitunud seejuures ainult töötute aktiivsetes tööturumeetmetes osalemises. Täiendavalt rakendas Taani suhteliselt pika perioodi jooksul sisuliselt ainsa tööturupoliitilise meetmena pikaajalistele töötutele⁴⁸ suunatud toetuste maksmise süsteemi. (Westergaard-Nielsen 2001, 1-4; Holm 2001, 1) Siiski on Taani toetuste süsteemi kõrval edendanud ka meetmeid, mis võimaldaksid inimestel oma oskusi parandada, laiendamaks šansse tööturule sisenemiseks ning seal edukalt konkureerimiseks. Kuivõrd positiivsed suundumused Taani tööturul on olnud vägagi märkimisväärsed, on neid hakatud kutsuma „Taanimeks” või ka „tööhõive imeks”. (Larsen 2002, 715) Millistest elementidest Taani edukas tööturupoliitika koosneb ning kuidas need on välja arenenud, leiab lähemat käsitlust alljärgnevalt.

Alates 1970ndatest, mil töötus kujunes Taanis oluliseks majanduspoliitiliseks probleemiks, püüti erinevate meetmetega vähendada tööpuuduse ebasoodsaid mõjusid inivididele ning ühiskonnale tervikuna. Põhirõhk oli suunatud hõives olevate inimeste heaolu säilitamisele. Töötute osas oli ainsaks tööturupoliitiliseks vahendiks töötutoetuse saamise perioodi pikendamine. Sellise poliitilise suuna miinuste ilmnemise tulemusena alustati 1993-1994. a. Taani tööturustüsteemi põhjalikku reformi. (Westergaard-Nielsen 2001, 5) Taustinformatsioonina on oluline välja tuua, et 1899ndast aastast kuni 1960ndateni puudus Taanis sisuliselt vajadus riigi sekkumise järele tööturupoliitika küsimustesse. Seda põhjusel, et erinevad tööturu osapooled (sh ametiühingud, kellel on Taanis olnud väga oluline roll) olid 1899. a. sõlminud omavahel lepingu⁴⁹, mis oli aluseks kõikidele tööturu valdkonnas üles kerivate probleemide lahendamisele. (Larsen 2005, 7-8) Tuginedes ajaloolisele traditsioonile, tuli tööturupoliitikate

⁴⁸ Pikaajaliselt töötud on olnud läbivalt Taani aktiivsete tööturumeetmete sihtrühmaks (Holm 2001, 2).

⁴⁹ Tuntud ka Septembri Kompromissi (inglise keeles *September Compromise*) nime all (Larsen 2005, 7).

väljatöötamisel lähtuda edaspidiselt mitme osapoolle vahelisest kompromissist (Jespersen et al 2004, 4).

Struktureeritud tööturupoliitika hakkas Taanis välja kujunema 1960ndatel, mil loodi korporatiivsed struktuurid poliitika edukamaks ellu viimiseks. Nende peamiseks keskuseks sai Tööhõive Nõukogu (inglise keeles *Employment Council*, varasema nimega *the National Labour Market Board*), koos 14 regionaalse üksusega (Tööturu Nõukogud, inglise keeles *labour market councils*). On huvitav, et erinevalt rahvusvahelistest trendidest, mis olid võtnud suuna korporatiivsuse vähendamisele, tugevdas Taani oma korporatiivseid struktuure, andes neile ka järelevalve ning rakendamise korraldamise õiguse. Põhiliseks võtmekohaks Taani tööturupoliitika loomisel sai erinevate osapoolte kaasamise vajadus. Viimase puhul ei olnud oluline mitte ainult tööturu institutsioonidele keskendumine, vaid ka sidusvaldkondadega (näiteks tervishoid, haridus) tiheda koostöö tegemine. (Larsen 2005, 8-9)

Tuginedes Larsenile (2005, 10-11), olid Taani puhul peamisteks muudatuste perioodiks 1960ndad, mille algusaastatel loodi väljaõppeta töötajate täiendõppeprogramm. Lisaks toimus 1965. a. täiskasvanuhariduse ning oskustöölise kutsehariduse institutsionaliseerumine. Olulisimaks vaadeldava kümnendi sündmuseks võib aga pidada riikliku tööhõiveteenistuse loomist 1969. a., mis hakkas toetama töötajate mobiilsust (Bredgaard ja Larsen 2006, 21). Täiendavalt loodi vahend, mis tasakaalustaks tööturu nõudlust ja pakkumist. Ideed toetas 1969. a. loodud uus toetuste süsteem. See suurendas riigi osalust ning panust toetuste väljamaksmises, vähendades toetuste taotlemise õiguste kriteeriumeid. (*Ibid.*)

Kuivõrd passiivne tööturupoliitika ei andnud töötuse vähendamisel positiivseid tulemusi, võeti 1980ndatest alates põhiline suund oskuste edendamisele (Bredgaard ja Larsen 2006, 14). Uus kurss ei pärvinud kohe skeptikute heakskiitu, ent tänu 1980ndate lõpu majanduslangusele, mis kasvatas hüppeliselt töötutoetuste maksmisele kulunud summasid, võeti suund siiski aktiivsete tööturumeetmete juurutamisele (Holm 2001, 2). Täiendõpe ja haridus (sh põhihariduse omandamise toetamine) muutusid keskseteks nii töötajatele kui töötutele suunatud programmides (Zhou 2007, 9). On huvitav tõdeda, et Taani tööturupoliitikat püüti esmajoones muuta aktiivsemaks ilma passiivsete meetmete mahu vähendamiseta (poliitilistel põhjustel ebasoositud otsus). Olukorras, kus oli saavutatud juba teatud tasandil tööturu paindlikkus, liideti juurde ka tööturu turvalisuse komponent läbi oskustesse panustamise rõhutamise. (Larsen 2005, 14-15; Westergaard-Nielsen 2001, 9)

Suurem pööre Taani tööturupoliitikas saabus 1994. a.⁵⁰, mil langetati otsus toetuse vähendamise, toetustele kvalifitseerumise tingimuste karmistamise (kohustus osaleda aktiivsetes meetmetes) ning toetuse saamise perioodi lühendamise (seitsmelt aastalt neljale aastale) suhtes (Larsen 2005, 15-16; Jespersen 2004, 5).⁵¹ Töötutele tehti kohustuseks osaleda aktiveerimisprogrammis pärast 12 kuu töötähtaeg kahe aastaste perioodide lõikes (vähendati hilisemalt ühele aastale). Peamisteks aktiivseteks meetmeteks olid stažeerimine tööandja juures ning täiendkoolitus. Täiendavalt oli aktiveerimist võimalik läbi viia n.ö. ühisvaru töökohtade kaudu avalikus sektoris, kuhu realselt muidu kõnealuste läbi viidavate tegevuste tarbeks töökohti ei oleks loodud⁵². (Westergaard-Nielsen 2001, 9) Oluliseks uuenduseks oli rotatsioon-töövahendusskeemi loomine, mis tähendas, et enesetäiendamise võimalusi pakuti ka töötavatele inimestele, võimaldamaks nii panustada nende karjääri arengusse. (Larsen 2005, 15-16) See viis skeemi varasemalt mainitud „Taani ime” loomiseni.

1990ndatel alustatud uut teenuste ja toetuste süsteemi on mitmeid kordi reformitud. Eesmärgiks on olnud ühest küljest rohkema arvu töötute kaasamine, pannes teisalt töötutele riigipoolsest toetusest osa saamise eesmärgil erinevaid kohustusi. Unustada ei maksaks, et Taani tööturupoliitikas on olulisel kohal olnud ka sotsiaalse külje toetamine. Täiendavalt püüab Taani tööturupoliitika arvestada nii pakkumise kui nõudlusega, tasakaalustades nii inimeste heaolu ja nende arengu võrdseid arenguvõimalusi. Sel teel püütakse muuta nii tööandjaid kui töötajaid töösuhetes paindlikemateks. (Larsen 2005, 17-18)

Eelnevat arvesse võttes, ei ole päris õige pidada Taani tööturupoliitikat n.ö. hädaabi ennetavaks tööturupoliitikaks oma mahukate toetuste tõttu. Arusaama kummutab reformitud tööturupoliitika, mille kohaselt on toetustest osasaamise eelduseks aktiivne osalemine erinevates tööturumeetmetes. Taanis on seega tehtud suuri samme, esmalt toetuste mahtude vähendamiseks ning teisalt teenuste paremaks sobitamiseks lähtuvalt

⁵⁰ Siinkohal on oluline täiendavalt lisada, et tööturupoliitika reformimine ei tähendanud mitte ainult tööturumeetmete ringi laiendamist, vaid sama oluline oli paralleelselt ka tööbüroode ametnikkonna kompetentsi tõstmine, millega paralleelselt tegeleti.

⁵¹ Seoses tööturu reformide tutvustamisega 1994. a. hakati eristama töötutest sihtgruppi osas kolme erinevat rühma: indiviidid, kes vajavad ainult töökoha otsingutel abi; indiviidid, kes vajavad ümberõpet; indiviidid, kel on lisaks tööpuudusele ka teised probleemid, mis takistavad neil tööturule siseneda. Antud määratluse sisse viimine tähendas, et reformi jõustumisel tuli tööbüroode ametnikel intervjuuerida kõiki pikaajalisi töötuid, koostamaks neile tegevuskavad tööturule sisenemise probleemide lahendamiseks (Holm 2001, 2).

⁵² Teenust võib võrrelda Eesti avaliku töö tööturuteenusega, mille osutamine on nii töötule kui ka seda korraldavale kohalikele omavalitsusele vabatahtlik. Tegevustena viiakse ellu üldisi heakorralduslikke töid, mille eesmärgiks on säilitada töötute tööhõivevalmidust teatud tasu eest.

klientide vajadustest. Nii on Taani tööturupoliitika süsteem efektiivseks näiteks, kuidas omavahel on edukate tulemuste saavutamise eesmärgil oluline osata kombineerida nii tööturu kui ka sotsiaalkindlustussüsteemi meetmeid. Oma roll on siinkohal olnud ka Taani tööturustüsteemile iseloomulikul korporatiivsel ülesehitusel, mis on tööturupoliitika otsuste langetamisse kaasanud erinevaid strateegiliselt olulisi osapooli.

3.2.1. Aktiivsed tööturumeetmed Taanis

Tuginedes eelnevale ülevaatele Taani tööturupoliitika arengutest (selle raames välja kujunenud aktiivsetest tööturumeetmetest) ning koondades seda Jesperseni, Munchi ja Aarhusi (2004, 6-7) poolt välja pakutud neljase programmiliigituse⁵³ alla, võib Taanis osutatavate aktiivsete tööturumeetmete ringi võtta kokku järgmiselt:

- **Erasektori tööpraktika** (inglise keeles *private job training*) – programm kujutab endast töötut erasektoris tööle värbamist. Seejuures finantseerib riik tööandjale palgakulu töötute tööle võtmiseks. Vaadeldav programm ei sisalda endas hariduslikke meetmeid. Praktika kestuseks on reeglina 22 nädalat;
- **Avaliku sektori tööpraktika** (inglise keeles *public job training*) – analoogselt erasektori tööpraktikaga, ei sisalda ka avaliku sektori tööpraktika endas hariduslikke meetmeid. Praktika kestuseks on keskmiselt 39 nädalat;
- **Koolitused** (inglise keeles *classroom training*) – programm võib sisaldada väga erineva erialasuunitlusega koolitusi, tuginedes töötute ja tööturu vajadustele. Koolitusprogrammi kestusteks on keskmiselt 28 nädalat;
- **Täiendavad programmid** (inglise keeles *residual programmes*) – need võivad koosneda individuaalsest tööpraktikast (kas siis avalikus või erasektoris), ettevõtlike alustamise toetusest (sellest meetmest loobuti 1998. a.), erialakoolitusest, avaliku tööhõive programmidest jpm. Individuaalne tööpraktika on suunatud eelkõige väiksema konkurentsivõimega töötute gruppidele, kel on erinevatel põhjustel raskusi tööturule sisenemisega. Avalikud tööhõive programmid võivad kesta kuni kolm aastat ning sisaldavad endas praktikana tegevusi, mida muidu avalik sektor oma igapäevase tegevusena ei toetaks. Reeglina on kõnealune meede suunatud töötutest nõrgimale kontingendile.

Lindsay ja Mailand (2004, 196) on eelnevale loetelule lisaks toonud välja Taani aktiivse tööturupoliitika meetmete osutamise sihipärasemaks muutmise olulisima vahendi –

⁵³ Tööturumeetmete klassifitseerimine nelja laiema valdkonna alla tugineb nendele töötutele suunatud meetmete analüüsimisele, kes kuuluvad töötutele suunatud toetuste saajate hulka.

individuaalse nõustamise. See sisaldab endas individuaalse tegevuskava koostamist iga töötaja jaoks. Koostatud kava on eelduseks eelpooltoodud tööturumeetmetes osalemiseks (Lindsay ja Mailand 2004, 196).

Taani tööturupoliitika põhilisi elemente kokku võttes võib öelda, et alates 1970ndatest on pööratud oluline rõhk aktiivsete tööturumeetmete arendamisele. Selline lähenemine on, edendades inimeste erialaseid oskusi, võimaldanud suunata töötuid tagasi tööturule. Põhiliseks eesmärgiks on olnud tõhusam reageerimine pidevalt muutuvatele tööturu tingimustele. Sel tulemusel on Taani tööturule eriti iseloomulik selle samaaegne toetav ning nõudev iseloom. Välja toodud tähelepanekud viitavad selgelt, et mistahes tööturg, mis peab tulema toime kõrge tööpuuduse tingimustes kõrgete toetuste süsteemi säilitamisega, peaks rakendama aktiivsete tööturumeetmete praktikat. Just sellest tulenevalt tuleks tööturu probleemide lahendamiseks näha efektiivseid meetmeid „kuldse kolmnurgana”, kus kolm erinevat, üksteist toetavat osapoolt mängivad olulist rolli – paindlikud tööturu reeglid, optimaalsed toetussüsteemid, laiahaardeline aktiivsete tööturumeetmete, sh koolituse valik (mis motiveeriks töötuid uut töökohta otsima läbi oma kvalifikatsiooni tõstmise) (vt täiendavalt Euroopa Liidu Teataja 2006).

3.3. Eesti tööturupoliitika analüüs

Vastutus tööturupoliitikate arendamise eest lasub Eestis Sotsiaalministeeriumil (SoM). SoM-i haldusalas töötav Tööturuamet (edaspidi TTA), mis loodi 1991. a., moodustab oma piirkondlike osakondadega (kuni 2006. a 1. jaanuarini tööhõiveametitega) võrgustiku, kus töötutel on võimalik taotleda töötutoetust ning saada osa erinevatest aktiivsetest tööturumeetmetest (viimane puudutab ka tööotsijaid) ning kust tööandjad saavad abi omale sobiva tööjõu leidmises läbi vabade töökohtadest teavitamise. Analoogselt teiste EL liikmesriikidega koostab ka SoM koos asjaomaste institutsioonidega oma haldusala asutuste töö efektiivsemaks muutmiseks (ja seeläbi tööturu situatsiooni edendamiseks) Riiklikke Reformiprogramme. Ka on tööturupoliitika prioriteedid pandud paika riiklikus arengukavas. Lisaks nimetatud tegevuskavadele reguleerivad kõnealuste institutsioonide tegevusi erinevad seonduvad seadusandlikud aktid ning sektoraalsed strateegiad (nt „Elukestva õppe strateegia 2005-2008”, „Noorsootöö strateegia 2006-2013” jne).

Üldjoontes on kulutused tööturupoliitikale (sh aktiivsele tööturupoliitikale) Eestis suhteliselt väikesed, moodustades viimase kümnendi jooksul keskmiselt 0,08%

sisemajanduse kogutoodangust (vt Leetmaa et al 2003). See on ligi kümnendiku võrra vähem kui keskmiselt teistes samasuguse töötuse näitajaga riikides EL-is⁵⁴. Tuginedes Sotsiaalministeeriumi andmetele, olid 2006. a. kulutused tööturupoliitikale kokku 272,6 miljonit krooni (s.o 0,13% SKP-st), millest 233,8 miljonit krooni kulus aktiivsetele tööturumeetmetele ning 38,8 miljonit krooni passiivsetele tööturumeetmetele. Madalatele kulutustele täiendavalt osaleb vaid 21,3% registreeritud töötutest riiklikes aktiveerimisprogrammides (Riigikantselei 2007, 47).

Tööturuteenuste osutamist reguleerivad õigusaktid võeti vastu 1991. a. See tähendab, et enne tööturuteenuste sotsiaalse kaitse seaduse jõustumist 1995. a., reguleerisid valdkonda erinevad Vabariigi Valitsuse määrused⁵⁵. 2000. a. ratifitseeriti kaks uut seadust – tööturuteenuste sotsiaalse kaitse seadus (täiendatud versioonis) ning tööturuteenuste seadus. Kõnealused seadused muutsid oluliselt tööturuteenuste ringi. Ometi ei võimaldanud ka toona kehtinud õigusaktid lahendada töötute, ent ka riigi üldise majanduse probleeme, mistõttu töötati 2004. a. välja Tööturumeetmete kontseptsioon. See sai omakorda aluseks uue tööturuteenuste ja –toetuste seaduse (edaspidi TTTS) välja töötamisele. Seadus jõustus 2006. a. 1. jaanuaril.

Üldjoontes, võttes arvesse, et Eesti aktiivse tööturupoliitika osas ei ole läbi viidud suuremaid teaduslikke uuringuid, puudub sisuliselt tõendus meetmete efektiivsusele ning eesmärkide täitmise võimekusele. Üldisematele hoiakutele tuginedes, võiks siiski väita, et kuigi TTTS-i eesmärgiks on töötute aktiveerimine ning seeläbi tööhõive tõstmine, ei ole kõik seaduses ette nähtud põhimõtted selle ligikaudu kahe-aastase rakendusperioodi jooksul veel toimima hakanud. Sellest tulenevalt võib Eesti tööturupoliitika kritiseerimisel, pikaajalise töötuse teemal, tuua jätkuvalt välja põhimõtted, mida juba 2000. a. nentisid Eamets, Philips ning Annus (Eamets et al 2000, 117-127):

- Tööpoliitika seos regionaalpoliitikaga on Eestis puudulik. Selle olemasolu oleks oluline, võttes arvesse üleminekuperioodil tekkinud suuri erisusi⁵⁶. Olukorda

⁵⁴ Võrdluseks, Taani kulutused aktiivsele tööturupoliitikale olid 2005. a. 1,74% SKP-st (sh meetmete osutamise halduskulud). Ühendkuningriigis moodustasid aktiivse tööturupoliitika kulutused SKP-st 2005. a. 0,49% (sh meetmete osutamise halduskulud) (OECD 2007, 271-276). Vastavalt Sotsiaalministeeriumi andmetele, moodustasid 2005. a. Eestis kulutused aktiivsele tööturupoliitikale 0,15% SKP-st (sh meetmete osutamise halduskulud) (Sotsiaalministeerium 2006, 43).

⁵⁵ Erinevate määruste alusel oli reguleeritud selliste teenuste osutamist nagu töövahendus, palgasubsiidium, täiend- ja ümberõpe ning stardiraha andmine töötutele ettevõtluse alustamiseks.

⁵⁶ Tekkinud erisusi on püütud lahendada TTA reformimisega 2006. a., mil asutust muudeti oluliselt tsentraliseeritumaks, tuues varasemad tööhõiveameti struktuurilises löikes TTA alla. Alates 2006. a. 1. jaanuarist, on varasemad tööhõiveametid TTA struktuuriüksused.

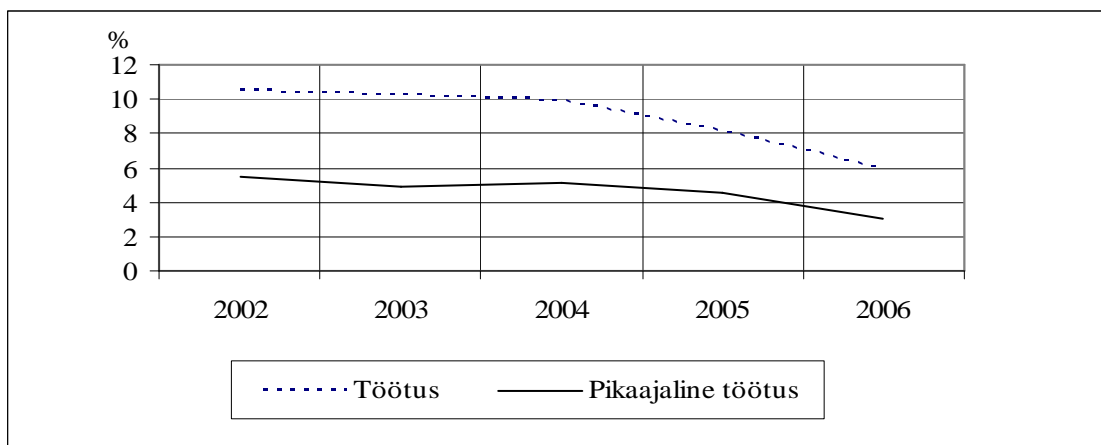
annaks parandada tööpoliitika diferentseerimine, tuginedes regioonidele. See tähendab, et aktiivsetes tööpoliitika meetmetes (sh täiend- ja ümberõppeprogrammides) võiksid olla piirkondlikud erisused. Sel viisil peaks olema võimalik lahendada probleeme, mis kaasnevad tööjõu territoriaalse mobiilsuse, töötuse kestuse vähendamise ning vaesuse kasvu pidurdumisega töötute hulgas;

- Sotsiaalhoolekandesüsteem, mis on üheks oluliseks efektiivselt toimiva tööturu tugivaldkonnaks, peaks olema paindlikum, arvestades rohkem iga inimese soovide, võimaluste ning majandusliku panusega;
- TTA maine ei ole tööandjate seas eriti kõrgel tasemel. Seetõttu ei toimu TTA osakondade kaudu kõrgemat kvalifikatsiooni eeldavate töökohtade vahendamist. See tähendab, et TTA-l on ebapiisav informatsioon kõigi olemasolevate vabade töökohtade osas, mis samas vähendab sobiva töö leidmise võimalusi.

3.3.1. Aktiivsed tööturumeetmed ning pikaajaline töötus Eestis

Analoogselt paljude teiste siirderiikidega, on ka Eestis tööturu areng toimunud paralleelselt majanduse struktuuri kohanemisega vastavalt turumuutustele. Otseseks tagajärjeks on siinkohal töötuse kasv ning asjaolu, et inimesed ei ole võimelised ka pikema perioodi jooksul endale töökohta leidma. Välja on kujunenud pikaajaline töötus, mis on saanud tööpoliitika kujundamise keskseks lahendamist vajavaks probleemiks. (Venesaar et al 2004, 11) 2006. a. oli Eestis, pärast pikemaajalist languse tendentsi⁵⁷, pikaajalise töötuse määr 2,8%, mis võrreldes EL-i keskmisega oli 0,8% väiksem. Kuigi töötuse näitajad on viimastel aastatel pidevalt vähenenud (vt joonist 4), ei ole samas töötusega kaasnevad probleemid kadunud. Seetõttu väärivad just pikaajalistele töötutele suunatud tegevused jätkuvalt tähelepanu. (Krusell 2007, 3).

⁵⁷ Töötus (sh pikaajaline töötus) saavutas Eestis oma haripunkti seoses Vene majanduskriisiga 2000. a. (Sotsiaalministeeriumi toimetised 2006, 2)



Joonis 4. Töötuse ja pikaajalise töötuse määrade võrdlus Eestis (15-74 eluaasta vanusest elanikkonnast), aastatel 2002-2006 (Krusell 2007, 3).

1. jaanuaril 2006. a. jõustunud TTTS sätestab järgmised aktiivsed tööturumeetmed (§ 9-23):

- **Teavitamine tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja toetustest** – teenuse sisuks on anda infot tööturu seisust, muudatustest, tööturuteenuste sisust, nende saamise tingimustest ning tööturutoetuste saamise tingimustest kohta;
- **Töövahendus** – teenuse eesmärgiks on aidata leida töötule ning tööotsijale sobiv töö⁵⁸ ning tööandjale sobiv töötaja;
- **Tööturukoolitus** – on töötule korraldatav tööalane koolitus, mille sisuks on ameti- või muude oskuste omandamine ning arendamine, mis soodustaksid isiku tööerakendumist (sh pakutakse kohanemiskoolitust). Ühe koolitusprogrammi kestuseks võib olla kuni üks aasta. Vähemalt 40 tundi kestva tööturukoolituse programmis osalemisega kaasneb töötule stipendium. Täiendavalt on töötul õigus sõidu- ja majutustoetusele;

⁵⁸ Tuginedes TTTS-i § 12-s sätestatule, loetakse inimese esimese 20 töötuna arvel oleku nädala jooksul talle sobivaks tööks tööd, mis: ei ole talle tervislikel põhjustel vastunäidustatud; mille puhul sõiduks elukohast töökohta ja tagasi ühissõidukiga ei kulu rohkem kui kaks tundi päevas ega rohkem kui 10% kuupalgast; mis vastab töötaja haridusele, erialale ja varasemale töökogemusele; mille eest pakutav töötasu on vähemalt 60% isiku ühe kuu keskmisest sotsiaalmaksuga maksustatavast tulust, kuid mitte vähem kui kahekordne Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alamäär. Seejuures võetakse isiku sotsiaalmaksuga maksustatava ühe kuu keskmise tulu arvestamisel arvesse töötuna arvelevõtmisele eelnenud viimase kuue kuu kolm esimest kuud. Alates 21. nädalast töötuna arvelevõtmisest, loetakse töötule sobivaks tööks tööd, mis: ei ole tervislikel põhjustel vastunäidustatud; mis võib olla tähtajaline; mille puhul sõiduks elukohast töökohta ja tagasi ei kulu rohkem kui kaks tundi päevas ega rohkem kui 10% kuupalgast; mille eest pakutav töötasu on täistööajaga töötamisel suurem töötaja samal perioodil saadavast töötuskindlustushüvitisest, aga mitte väiksem Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäärast; mis ei pea vastama töötaja haridusele, erialale ega varasemale töökogemusele. On oluline märkida, et tööotsijale sobivaks tööks loetakse iga töö, mida tööotsija ise endale sobivaks peab.

- **Karjäärinõustamine** – teenus on suunatud töötutele ja töö- või teenistussuhte lõpetamise kohta teate saanud tööotsijatele. Karjäärinõustamise teenuse sisuks on inimesele vastavalt tema isikuomadustele, haridusele ja oskustele sobiva haridustee, tööalase valiku, koolituse või töö soovitamise;
- **Tööpraktika** – see on töötule praktilise töökogemuse saamiseks korraldatav teenus tööandja juures, mille eesmärgiks on täiendada töötut tööks vajalikke teadmisi ja oskusi. Teenuses osalemisega kaasneb töötule ajas progresseeruv stipendium. Täiendavalt on töötul õigus sõidu- ja majutustoetusele;
- **Avalik töö** – see on ajutine tasuline töö, mis ei eelda kutse-, eri- ega ametialast ettevalmistust;
- **Tööharjutus** – teenuse eesmärgiks on taastada töötut tööharjumus või anda esmase tööharjumuse omandamise võimalus. Meetme eesmärgiks on valmistada töötut ette teistes aktiivsetes tööturumeetmetes osalemiseks ning sealt edasi avatud tööturule sisenemiseks;
- **Palgatoetus** – see on tööandjale makstav subsiidium probleemse pikaajalise töötut (kas arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vanglast vabanenud töötut või töötut, kes on olnud arvel üle 12 kuu ja ei ole tööd leidnud. Seejuures on 16-24-aastaste töötute puhul piiriks kuus kuud töötuna arvel olemist.) tööturule suunamiseks.
- **Toetus ettevõtluse alustamiseks** – toetus, mis on suunatud ettevõtluse alustamiseks vähemalt 18-aastastele töötutele, kes on lisaks eelnevalt läbinud kas ettevõtluskoolituse, kellel on kutse- või kõrgharidus majanduse alal või varasem ettevõtluskogemus;
- **Tööruumide ja –vahendite kohandamine** – teenus seisneb tööandja ehitise, ruumi, töökoha või töövahendi puudega isikule ligipääsetavaks ja kasutavaks muutmise toetamises. Töötule ei ole õigust osutada teenust sagedamini kui kord kolme aasta jooksul;
- **Töötamiseks vajaliku tehnilise abivahendi tasuta kasutada andmine** – töötamiseks vajalik tehniline abivahend on selline abivahend, milleta isikul ei ole puudest tulenevalt võimalik tööülesandeid täita. Töötamiseks vajalikuks tehniliseks abivahendiks ei loeta vahendit, mis on puudest olenemata vajalik tööülesannete täimiseks või mis on puudega inimesele vajalik tema igapäevaelu

tegevustega toimetulekuks. Abivahendi kasutamise leping sõlmitakse kolmeks aastaks;

- **Abistamine tööintervjuul** – meede on suunatud puudega töötule, kes vajab puudest tulenevalt lisaabi tööintervjuul tööandjaga suhtlemiseks;
- **Tugiisikuga töötamine**⁵⁹ – teenus on suunatud puudega töötule, kes vajab töötamisel puudest tulenevalt abi ja tugiisiku juhendamist. Teenust võib töötule osutada kuni ühe aasta jooksul.

Tööturuteenuste saamise aluseks on töötule koostatav individuaalne tööotsimiskava⁶⁰.

Selle esimene osa sisaldab üldisemalt ülevaadet töötule üldandmetest, töötule kutse- ja tööalaste ning muude tööerakendamist soodustavate oskuste kirjeldusest ja töö leidmiseks vajalike tegevuste kirjeldusest koos nende täitmise aruandlusega.

Individuaalse tööotsimiskava teises osas kaardistatakse täpsemalt töötule probleemid, mis seni on takistanud tal töökoha leidmist või pikemat aega avatud tööturul konkureerimist jmt, ning nende lahendamiseks vajalikke tegevusi. Enne TTTS-i jõustumist osutati töötule teenuseid pigem üldisematest võimalustest, kui konkreetsetest töötule vajadustest ning tööturu nõudlusest lähtuvalt.

Võimaldamaks põhjalikumalt käsitleda töötule seoses TTTS-i jõustumisega TTA piirkondlikes osakondades juhtumikorraldajad. Nende ülesandeks on lahendada kõikide klientide probleemid juhtumipõhiselt, tagamaks igale töötule spetsiaalselt tema vajadustest lähtuva abi. Siinkohal mängib olulist rolli ka TTTS-iga sätestatud võrgustikutöö põhimõte. See viitab töömeetodile, kus kliendi probleemide lahendamiseks kaasatakse vajadusel erinevaid koostööpartnereid. Nii on tõhustatud kompleksse abi osutamist kliendile ning võimaldatud samas vältida ka mitmekordseid riiklikke kulusi, mis kaasneksid ilma koostöö rakendamiseta.

Siiani on Eestis pikaajalist tööpuudust seostatud eelkõige efektiivselt toimiva ümberõppe süsteemi puudumise ning madala regionaalse töötule mobiilsusega (Venesaar et al 2004, 37; Eamets et al 2000, 117). Kõnealust probleemi püüti lahendada TTTS-iga, mis laiendas oluliselt pakutavate aktiivsete tööturumeetmete ning nendega kaasnevate toetuste ringi. Kuigi statistilistele näitajatele tuginedes on pikaajalise töötuse

⁵⁹ Loetelust viimasele neljale teenusele ligipääsetavuse õigus on puudega töötul. Samas on puudega töötul õigus ka kõigile eelnevalt loetletud üheksale tööturuteenusele.

⁶⁰ Vastavalt TTTS-le (§ 10 lg 4) koostatakse individuaalse tööotsimiskava esimene osa isiku töötuna arvelevõtmisel. Individuaalse tööotsimiskava teine osa koostatakse hiljemalt 18 nädala jooksul isiku töötuna arvelevõtmisest arvates. Seejuures, kui töötule kuulub riskirühma ja seetõttu on tema tööerakendamine raskendatud, koostatakse individuaalse tööotsimiskava teine osa viivitamatult, kuid mitte hiljem kui viie nädala möödumisel töötuna arvelevõtmisest.

näitajad märgatavalt langenud, ei saa olla veendunud, et järsk langus statistilistes näitajates on toimunud ainult aktiivsete tööturumeetmete ringi laiendamise tulemusena. Kuigi ajaliselt on TTTS-i esimesed rakendusaastad kattuvad tööturu positiivsete trendidega, tuleb siinkohal näha põhjustena eelkõige edukalt toimivat majandust. See tähendab, et läbi majanduskasvu toimunud töökohtade loomine on suurendanud vajadust tööjõu järele, mis on piltlikult öeldes loonud võimaluse avatud tööturule sisenemiseks kõigile inimestele, kes seda vähegi soovivad.

Riigi jaoks on oluline olla valmis võimaliku majanduslangusega kaasnevaks töötuse ja sellega seonduvalt ka pikaajalise töötuse järsuks kasvuks. Käesoleva magistr töö eesmärgiks on seetõttu tuua Ühendkuningriigi ning Taani praktikale tuginedes välja tõhusaid näiteid, mida nimetatud riigid oma pikaajalistele töötutele suunatud aktiivsete tööturumeetmete osas on rakendanud. Täiendav rõhk on pööratud praktikatele, millest Eestil oleks võimalik õppida oma tööturupoliitika edendamiseks.

4. Aktiivsete tööturumeetmete ülevõtmise võimalused Eesti konteksti

Kuigi väljatoodud praktikad Ühendkuningriigi ning Taani näitel tunduvad selged, on käesoleva töö teoreetilises osas käsitletud põhjendustele tuginedes riikidevaheline poliitikate ülevõtmine siiski suhteliselt keeruline ülesanne. Sellest lähtudes, on uue poliitika eduka rakendumise eelduseks ühest küljest taustsüsteemi ning teisalt poliitikate eripärade põhjalik käsitlemine. Alljärgnevas ülevaates on poliitikate ülevõtmist soosivate ning takistavate külgede analüüsimiseks kasutatud käesoleva magistritöö alapeatükis 1.7 välja toodud hindamiskriteeriumeid. Neile tuginedes vaadeldakse, kas ning milliseid eelnevalt käsitletud Ühendkuningriigi ning Taani aktiivsete tööturumeetmete põhimõtteid oleks võimalik integreerida Eesti aktiivsesse tööturupoliitika meetmete ringi, leevendamaks siinset pikaajalise töötuse probleemi.

Lähtudes Ühendkuningriigi ning Taani tööturupoliitika ülevaadetest ning nendega võrdluses olevast Eesti kontekstist, on alljärgnevalt tehtud selektsioon poliitikate ülevõtmise meetodi alusel lähemalt käsitletavatest meetmetest. Valiku lähtekohtadeks olid seejuures järgmised põhimõtted: esmalt on välja jäetud need meetmed, mille analoogid on sätestatud TTTS-is. Teiseks on välja jäetud need meetmed, mis on kitsalt ühele sihtgrupile orienteeritud (näiteks puuetega inimesed), kuivõrd need, hoolimata oma üldisest iseloomust, aidata puudega (pikaajalisi) töötuid, on siiski suunatud liiga spetsiifilisele sihtrühmale (need on liialt fokuseeritud näiteks puudest tulenevate takistuste leevendamisele). Tuginedes välja toodud argumentidele, ei analüüsita lähemalt Ühendkuningriigi praktikast järgmisi meetmeid (kõrvale jätmise põhjendused sulgudes):

- 1) **Töökohale lähenemistee loomine** (Ühest küljest on teenus orienteeritud kitsamalt puudega inimestele. Teisalt osutatakse käesoleval hetkel Eestis TTTS-i alusel tööruumide ja –vahendite kohandamise teenust, mis järgib üldpõhimõtteliselt analoogseid eesmärke.);
- 2) **Stažeerimine** (Eestis osutatakse TTTS-i alusel tööpraktika teenust, mis oma põhimõtete osas langeb kokku stažeerimise teenuse sisu ning eesmärkidega);
- 3) **Katseline tööhõive** (TTTS-i alusel osutatakse Eestis tööpraktika teenust. Selle eesmärgiks on ühest küljest anda töötule praktiline töökogemus, luues samas tööandjale võimalus, testida riigi toel töötute potentsiaalset sobilikkust töökohale. Seejuures ei katke tööpraktika teenuses osalemise tõttu töötute töötutoetuse maksmine. Täiendavalt on Ühendkuningriigi katselise tööhõive meede seotud

pigem passiivse tööturupoliitika õiguste laiendamisega, mille analüüs ei ole käesoleva töö eesmärgiks);

- 4) **Tööhõive tsoonid** (TTTS-i põhiselt on Eestis sätestatud juhtumikorralduslikust töömeetodist lähtumine ning individuaalse tööotsimiskava koostamine. Sellest tulenevalt on seadusandluses leidnud rakendust Ühendkuningriigi näitega analoogsete põhimõtete praktiseerimine. Erinevalt Ühendkuningriigist, toimub eelnevalt mainitud kahe põhimõtte rakendamine tööturuteenuste osutamisel Eestis üleriigiliselt.);
- 5) **Töökoha otsimise andmebaas** (Kuigi Ühendkuningriigi eeliseks sellise süsteemi rakendamisel on selle laialdane levik (kättesaadavad nii raamatukogudes kui supermarketites) ning positiivne populaarsus tööandjate seas, ei saa andmebaasi siiski pidada Eesti mõttes uuenduseks. Ka TTA-l on olemas andmebaas vabade töökohtade vahendamiseks. Siin on pigem küsimus TTA maine tõstmises tööandjate seas, muutmaks viimaseid altimaks oma vabadest töökohtadest teavitamises. Laiendamist vajaks Eestis ka andmebaasidele ligipääsetavuse võimaldamine.);
- 6) **Liikumistee tööle** (Meede on suunatud kitsamalt puudega töötutele);
- 7) **Töökohaga tutvumise skeem** (Käesoleval hetkel Eestis otseselt sama skeemi ei rakendata. Tinglikult võib väita, et analoogset eesmärki (ilma tööandjale töötaja erialakoolitusele tehtavate kulutuste katmiseta) täidab Eestis TTTS-i alusel tööpraktika (ent ka palgatoetuse) teenus, kus tööandjal ning tulevasel töötajal on võimalik saada selgust töötaja sobilikkuses töökohale. Kuigi võib eeldada, et Ühendkuningriigi kogemus võiks pikemas perspektiivis leida pilootprojektina rakendamist ka Eestis, on see analüüs jäetud momendil kõrvale meetme kitsa orienteeritusega sihtrühma põhjendusel (teenus on suunatud puuetega inimestele, ega teeni seetõttu laiemalt pikaajaliste töötute tööhõivevalmiduse tõstmise eesmärki.);
- 8) **New Deal** pikaajalistele töötutele, vanuses 25 ja vanemad suunatud programm (TTTS-is on vajalikud meetmed kõnealusteks tegevusteks Eestis sätestatud. Pigem on küsimus selles, kuidas tegevusi individuaalse nõustamise, tegevusplaani koostamise ning meetmetesse suunamise osas efektiivsemaks muuta. Need ei eelda samas eraldiseisvalt *New Deal 25+* programmi Eesti süsteemi kohaldamist.);
- 9) **Tee töökohani** (Meede on suunatud kitsamalt puudega inimeste sihtrühmale);

10) *Connexions* (Meede on kitsamalt suunatud noortele töötutele.).

Vastavalt toodud loetelule, vaadeldakse käesolevas analüüsis järgmisi Ühendkuningriigi meetmeid läbi poliitikate ülevõtmise hindamisraamistiku: töökoha toetus, töötsemise suunamine, programmi keskused ja programm 'arengusammud tööturule sisenemisel'.

Analoogselt Ühendkuningriigiga, võetakse ka Taani praktika analüüsimise aluseks peatüki alguses välja toodud põhjendused. Neist piirangutest tulenevalt selgus Taani tööturupoliitika analüüsist huvitav, käesoleva magistritöö kirjutamise alguses mitte teadaolev asjaolu. Nimelt, töö kirjutamisel oli poliitikate ülevõtmise doonorriikide valikul eelhoiakuks Taani osas tõsiasi, et ühest küljest on riiki toodud sageli tööturumeetmete hinnanguid puudutavas eeskujunäiteks (vt näiteks Bredgaard ja Larsen 2006; Holm 2001; Larsen 2005). Teiseks oluliseks aspektiks oli fakt, et Taani eksperte on kasutatud Eestis hiljuti ühe tööturuteenuse, tööharjutuse, põhimõtete väljatöötamisel. Mõlemad aspektid andsid alust arvamiseks, et väärtuslikke ideid meetmete ringi täiendamiseks võiks leida ka laiemalt. Taani tööturupoliitika põhine analüüs tõi välja aga järelduse, mille kohaselt võib Eestiga võrreldes väita, et mõlema riigi aktiivsete tööturumeetmete vahel on rohkem sarnasusi, kui seda algselt võis loota. Seetõttu ei ole käesolevas magistritöös võimalik välja tuua poliitikate ülevõtmise aspektist konkreetseid Taanis rakendatavaid uusi praktikaid. Pigem saab osutada järeldustele üldisematest õppetundidest, mida Eestil oleks mõistlik Taani kogemust järgides arvesse võtta, eesmärgiga muuta oma meetmeid veelgi efektiivsemateks:

- 1) Arvestades asjaoluga, kus Eesti ning Taani tööturupoliitilised praktikad on oma väljakujunenud meetmete osas sisuliselt üsnagi analoogsed (individuaalse ning paindliku lähenemise juurutamine), võib põhjendatult väita, et Eesti on oma meetmete väljatöötamisel teinud õigeid valikuid. Juurutades veelgi olemasolevate põhimõtete rakendumist, on üldise positiivse majandusarengu taustal lootus jõuda Taaniga võrreldavate töötuse näitajateni ning seda ka pikaajaliste töötute lõikes;
- 2) Märkimist väärivaks punktiks on ka Taani kogemus kombineerida omavahel kõrgetasemelist toetuste süsteemi koos nõudlusega inimese aktiivsest osalemisest erinevate meetmetes. Kuigi viimast nõuet on Eestis hakatud juurutama seoses TTTS-i jõustumisega 2006. a., on Eestil siiski vaja jätkuvalt sooritada mitmeid samme, enne kui jõutakse Taaniga võrreldavale tasemele. Peamiseks puudujäägiks on siinkohal eelkõige Eesti toetuste süsteemi madal tase, mis vaid oskusliku kombineerimise tulemusena võimaldab normaalset

äraelamist võrreldes miinimumist kõrgema palga eest tööl käimisega⁶¹.

Õppetunniks, mida Eesti peaks siinkohal Taani kogemusele tuginedes silmas pidama, on oht toetuste mahu liialt kõrge taseme ning pikaajalise kestuse ees. See võib suunata vastupidiselt lootusele, tõsta inimeste elamisväärikust ning heaolu lühiajaliselt toetustest elamise perioodi jooksul, hoopis põlvkondade kaupa toetustest elavate rühmade tekkeni;

- 3) Osutada võib ka korporatiivsele süsteemile, mis on Taanis loonud tulemuseks tööturupoliitika, mille põhimõtete ning rakendamisviiside väljatöötamisele eelnevad põhjalikud konsultatsioonid erinevate sotsiaalpartneritega. Eestis kipub taoline kaasamine jääma pigem informeerimise tasandile, kus sotsiaalpartneritega arvestamine on pigem sümboolne ning vaid hädaolukordades (s.t situatsioonides, kus on vajalik saavutada sotsiaalpartnerite heakskiit, et poliitikat edukalt rakendada) reaalseid ettepanekuid rakendav (vt sotsiaalpartnerite kaasatust puudutavat Rahandusministeerium 2007). Taani kogemust arvesse võttes, on Eestil seega võimalik mitmeid paremuslikke samme ette võtta, muutmaks oma tööturusüsteemi efektiivsemaks.

Konkreetsete aktiivsete tööturumeetmete ülevõtmise ettepanekute põhine poliitika analüüs keskendub eelnevalt välja toodud põhjendustele tuginedes seega alljärgnevalt vaid Ühendkuningriigi praktika analüüsimisele. Vastavalt sellele ning lähtudes alapeatükis 1.7 välja toodud poliitikate ülevõtmise võimalikkuse hindamise indikaatorite loetelust, võib Eesti tööturupoliitilist valmisolekut potentsiaalseteks uuendusteks iseloomustada Ühendkuningriigiga võrdluses järgmiselt⁶²:

Institutsionaalsed piirangud – Analoogselt Ühendkuningriigiga, kus aktiivsete tööturumeetmetega kaasnevate toetuste väljamaksmisega tegeleb *Jobcentre Plus*, on Eestis tööturuteenuseid osutavaks ning teenustega kaasnevate toetuste maksmisega tegelevaks asutuseks TTA. Sarnaselt Ühendkuningriigiga on ka Eestis poliitikate väljatöötamise funktsioon valitsusel, vastava pädevusega ministeeriumil. Poliitikate elluviimisel konkreetsete meetmete näol, järgivad mõlemad süsteemid käsuliini, kus kõrgemal tasandil paiknev institutsioon omab õigust tegevuste delegeerimiseks

⁶¹ Täiendavaks toetuseks, mida töötutel on Eestis teatud tingimustel (vastavalt töötuskindlustusseaduses sätestatud nõuetele) võimalik saada, on töötuskindlustushüvitis. Vastavalt töötuskindlustuse seadusele (§ 2) on töötuskindlustus sundkindlustuse liik, mille eesmärgiks on töötaja vaatenurgast tema töötuse korral tööotsingute ajaks kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine. Võttes arvesse, et teatud tingimustel võimaldab töötuskindlustushüvitis suhteliselt pikaajaliselt toetumaksetest elatuda, esineb siin samas oht inimese mugavusele, loobuda teatud perioodiks tööotsingutest, tööturule (tagasi) sisenemisest.

⁶² Konkreetsete meetmete analüüsimisel ja nende põhjal koostatud järelduste tegemisel on alljärgnevalt oluline mõju käesoleva töö autori töökogemusel Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonnas.

piirkondlikule tasandile. Ühendkuningriigis paiknevad otsuste praktikas rakendamise tasandil *Jobcentre Plus* agentuurid (valitsuse agentuurid). Eestis, kuigi TTA allub oma tegevuste elluviimise sisult SoM-le, ei ole TTA piirkondlikud osakonnad otseselt SoM-i alluvuses. Nende käsuliin toimub läbi TTA. Siiski, võttes arvesse, et lõplik otsus poliitika ülevõtmise osas toimub ministeeriumi tasandil, mis analoogselt *Jobcentre Plusi* ülesandega annab kohustused Eesti näitel ka TTA-le, ei saa olemasolevat institutsionaalset ülesehitust Eesti puhul pidada otseselt takistavaks uute poliitikate ülevõtmisel. Seda nimelt hetkest, mil otsus uue poliitilise suuna valikust on ministeeriumi tasandil langetatud.

Infrastruktuuri olemasolu – Kommunikatsiooni kui sidepidamise võimalusi ning vahetut infoedastamist võib Eestis pidada vägagi konkurentsivõimeliseks, arvestades, et Eesti on info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutuselevõtu ja telekommunikatsioonivõrgu arengutaseme osas EL-is, ent samas ka maailmas üks juhtivamaid riike (Rahandusministeerium 2007, 36). Mõlemal juhul on tagatud piisavad võimalused kommunikatsiooniks nii keskuse ja selle allasutuste kui ka kahe riigi spetsialistide vahel. Takistuseks võib saada ülevõetud poliitikate efektiivsel tasandil ellu rakendumine olukorras, kus ülevõtmise eduka rakendumise garantiiks on klientide ligipääsetavuse võimalused teenuseid osutavatele asutustele. Eestis on see eelkõige problemaatiline keskustest kaugemal elavate klientide jaoks (Nende hulka võivad kuuluda paljuski just pikaajalised töötud.), kellel puudub isiklik transpordivahend, ent kelle sõitu ei toeta ka kohalik omavalitsus transpordiühenduse parandamisega (vt töötute transpordiprobleemist täiendavalt Venesaar et al 2004). Seega, klientide teenustele ligipääsetavuse piiramine võib seada ohtu poliitika ülevõtmise õnnestumise.

Õiguslik raamistik – Osutamaks poliitikate ülevõtmise otsuse tulemusena uusi tööturumeetmeid riikliku finantseeringu toel, on eelnevalt vajalik kindlasti muuta Eestis seadusi (näiteks TTTS-i)⁶³. Täiendavalt vajab siin põhjendamist ning planeerimist ka finantseerimisskeem, millele tuleb katet taotleda riigieelarve kaudu (käsitletakse lähemalt ressursiliste piirangute alalõigus). Finantsilise toe taotlemise protsess võib poliitikate ülevõtmist venitada tulenevalt muudatuste põhjendatuse edukusest nende kooskõlastusringil. Samas, eeldades, et uute poliitikate ülevõtmise täpsem kava on

⁶³ Tugevdamiseks Eesti riigi haldusvõimekust, võib siinkohal välja tuua vajaduse Eesti õigusloome protsessi süstematiseeritumast arendamisest, mis sisaldaks endas muuhulgas ka põhjalikumate mõjude analüüsi. Lisaks üldisema haldusvõimekuse parandamisele, võimaldab see tõhustada koostööd nii avaliku sektori siseselt kui ka sellest väljaspool paiknevate organisatsioonidega. (Rahandusministeerium 2007, 62)

eelnevalt põhjalikult läbi kaalutud, ei tohiks vaatlusalune kriteerium seada peale n.ö venitamise-kriteeriumi otseseid piiravaid takistusi poliitikate ülevõtmisele.

Erinevad sotsiaalpartnerluse suhted – Sotsiaalpartnerid⁶⁴ mängivad tööturupoliitikate kujundamises Eestis kaasa rääkimisel keskpärasest rolli. See tähendab, et head tava järgides, toimub uue poliitilise meetme või suuna riiklikuks tunnistamise eel koostöö sotsiaalpartneritega arvamuste ning kommentaaride küsimise stiilis. Siiski, sotsiaalpartnerite ettepanekud ei viita alati nende rakendumisele, välja arvatud olukordades, kus parandustega arvestamine on poliitika ülevõtmise eeltingimusena vältimatu. Situatsioonis, kus täienenud poliitilised meetmed kaasavad endaga suurenenud rolli ja kohustuste panemist sotsiaalpartneritele, võib eeldada poliitikate ülevõtmise protsessi viibimist.

Erinevused sotsiaalse kaitse süsteemides – Ühendkuningriigi ning Eesti sotsiaalse kaitse süsteeme võib oma mahukust arvesse võttes pidada teineteisest suhteliselt erinevateks. Seda põhjusel, et Eestis töötutele makstavad toetused⁶⁵ ei ole Ühendkuningriigiga võrreldes n.ö konkurentsivõimelised⁶⁶. Samas on toetuste maksmise ülesehituse skeemid mõlemas riigis oma olemuselt analoogsed⁶⁷. Osaliselt võib eeldada, et toetuste suurendamine toob endaga kaasa ka töötute suurenenud huvi teenustest ja seeläbi ka toetustest osa saamisele. Täiendavalt ei ole ükski valikusse langenud poliitilistest meetmetest selline, mis eeldaks enda õnnestumisel üks-ühele

⁶⁴ Tuginedes „Riiklike struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007-2013” eelnõule (Rahandusministeerium 2007, 51-54), on Eestis keskvalitsuse haldussuutlikkus oluliselt parem võrreldes näiteks kohalike omavalitsuste ning erinevate sotsiaalpartneritega. Seda paljuski põhjusel, et haldusreformide eesmärgid ja rakendusplaanid on jäänud sageli ebaselgeteks. Samas võimaldab just sotsiaalpartnerite õigeaegne ning süstemaatiline kaasamine uute poliitikate tõhusamat rakendumist.

⁶⁵ Paralleelselt töötutoetusega on töötute teemal siinkohal oluline tuua välja ka töötuskindlustushüvitist puudutav. Tuginedes TTA 2006. a andmetele, saab töötuskindlustushüvitist ainult 2000 töötut arvel olevast 14 000-st. Seejuures on saadavate töötuskindlustushüvitiste summad suhteliselt marginaalsed.

⁶⁶ Nii näiteks on töötaja toetuse suuruseks Ühendkuningriigis 2007. aastal keskmiselt 256,4 Eurot kuus (Jobcentre Plus 2007b) samal ajal kui töötutoetuse suuruseks Eestis on keskmiselt 64 Eurot kuus. Võrdluseks, 2006. aasta jaanuaris oli miinimumpalk Eestis 192 Eurot kuus, samal ajal kui Ühendkuningriigis oli see 1269 Eurot kuus (Regnard 2006, 2).

⁶⁷ See tähendab, et nii Eestis kui ka Ühendkuningriigis rakendatakse kahest toetusest koosnevat töötutele suunatud sotsiaalkindlustussüsteemi. Eestis on nendeks toetusteks töötutoetus (mille makseid haldab vastavalt TTTS-ile TTA ja mille suuruseks alates 2007. a 1. jaanuarist on kuni 1000 krooni kuus, maksimaalselt 270 päeva jooksul) ja töötuskindlustushüvitis (mille makseid haldab vastavalt töötuskindlustusseadusele Töötukassa ning mille suurus sõltub inimese eelnevast sissetulekust ja töötamise perioodist). Ühendkuningriigis (info Ühendkuningriigi toetuste süsteemi kohta pärineb Directgov koduleheküljelt (Directgov 2007)) makstakse niisamuti töötaja abiraha (mis on rohkem sotsiaalabi iseloomuga, kuivõrd selle maksimise võetakse muuhulgas arvesse ka töötaja perekonnaliikmete sissetulekuid) ning töötuskindlustushüvitist (mille suurus on suurem alates inimese kaheaastasest töötamise staažist), seejuures toimub Ühendkuningriigis toetuste väljamaksmine ühe ameti kaudu. Võrreldes Eesti ning Ühendkuningriigi sotsiaalkindlustussüsteeme Taani näitega, on viimase kogemus kahest eelnevast erinev, kuivõrd seal toimuvad maksed vabatahtlikkuse alusel erinevatesse fondidesse. See tähendab, et töötutele suunatud toetuste maksmine ei toimu riikliku süsteemi alusel (vt täiendavalt Taani toetuste süsteemi kirjelduse kohta van Oorschot ja Abrahamson 2003, 293).

vastavust eeskuju-riigi ning poliitikat üle võtva riigi toetusskeemide ühtlustumise osas. Seega, kuigi töötutele suunatud toetuste mahud ei ole kahes võrreldavas riigis samaväärsed, ei viita see samas automaatselt poliitikate ülevõtmise võimatusele. Pigem on täiendavalt poliitikate ülevõtmise protsessile järgnevas juurutamise staadiumis meetmete edukaks kohanemiseks vaja Eesti kontekstis võtta suund sotsiaalse kaitse süsteemi edendamisele.

Väärtushinnangutest tulenevad piirangud – Töötuse, sealhulgas pikaajalise töötuse probleemi lahendamine on prioriteediks nii Ühendkuningriigis kui ka Eestis. Seega, lähtudes väärtushinnangutest, puudub otsene takistus poliitikate ülevõtmise metoodikast lahenduskäikude otsimiseks Eestis praktiseeritavate aktiivsete tööturumeetmete ringi täiendamiseks Ühendkuningriigi praktika baasilt.

Poliitiline struktuur – Eesti näitel ei saa poliitilist struktuuri pidada kriitiliselt takistavaks teguriks, kuigi protsessi venitavaid omadusi poliitiline struktuur siiski omab. Ühest küljest on see nii, sest käesoleval hetkel ei viida Eestis läbi tööturгу puudutavaid arendustegevusi takistavaid reforme. Samas, kuigi valdkonniti on määravaks see, millistest parteidest koosneb parajasti koalitsioon, ning millistes prioriteetsemates tegevustes on kokku lepitud koalitsioonilepingus, ei takista see siiski oluliselt uuenduslike ideede välja töötamist ministriumide siseselt. Seega on eeltöö poliitikate ülevõtmiseks võimalik ka valdkonna arenguid ebasoosiva valitsuse eesistumise ajal (näiteks perioodil, mil tööturuteemadest olulisemad on sotsiaalvaldkonnas pensionisüsteemi arendamine). Protsessiline viivitus võib välja kujuneda siis, kui poliitilisi uuendusi on vajalik kaitsta valitsuse ees, mis ei ole vaadeldud uuendusi soosiv. Samas ei viita see valdkonna arengute täielikule blokeerimisele.

Ressursilised piirangud – Tuginedes õigusliku raamistiku kriteeriumi juures välja toodule, võib osaliselt takistavaks (protsessi venitavaks) elemendiks kujuneda uute poliitiliste meetmete rahastamiseks katte taotlemine riigieelarvest. Täiendavalt tuleb analüüsida ka tööjõuressursist tulenevaid võimalikke piiranguid. Võttes arvesse, et praeguses madala tööpuuduse tingimustes on TTA konsultantidel tõenäoliselt tööjõureservi rohkem kui seda hetke töökoormus pakub, on reaalne et momendil puudub uute töökohtade loomise vajadus täiendavate meetmete osutamiseks. Küsimus muutub teravaks, kui majanduskasv asendub majanduslangusega.

Üldisemalt võib eelnevat arutelu, ent ka varasemat teoreetilist analüüsi aluseks võttes väita, et poliitika ülevõtmise edukus sõltub peamiselt sellest, kui põhjalik on eelnev analüüs võimalikest ohukohtadest ning milliseid lahenduskäike neile takistustele

nähakse. Sellest tulenevalt võib ühe poliitika kohandamine teise poliitilisse süsteemi olla küll seda keerulisem, mida rohkem erinevad üksteisest doonorriik ja poliitikat ülevõttev riik, ent lõpptulemuse edukus on siiski otseses seoses põhjaliku eeltööga. Kitsamad piiratlused kujunevad seejuures välja iga poliitika spetsiifikast eraldi. Kui käsitleda siinkohal Eesti tööturupoliitikat tervikuna, võib valitud kaheksale hindamiskriteeriumile tuginedes öelda, et Ühendkuningriigi kogemustest poliitikate ülevõtmine on Eesti konteksti üldisi taustategureid arvestades võimalik. Eksisteerib vaid elemente, mis võivad ülevõtmise-protsessi aeglustada.

Vastavalt käesoleva magistr töö teoreetilises osas argumenteeritule, vajab iga poliitika ülevõtmise protsess selle eduka lõpptulemuse nimel detailsemat käsitlust. Seetõttu ei piisa ainult üldiste taustatingimuste käsitlemisest uue poliitika ülevõtmise analüüsimisel, vaid tähelepanu tuleb pöörata igale meetmele eraldi. Sellest tulenevalt analüüsitakse alljärgnevalt, läbi poliitikate ülevõtmise hindamiskriteeriumite, Ühendkuningriigi aktiivsete tööturumeetmete praktikaid Eesti konteksti arvesse võttes. Peamiseks lähtekohaks on valitud tööturu spetsiifilisemad eripärad ning tingimused.

Töökoha toetus

Üldraamides sisaldab töökoha toetuse meede endas ühekordset toetust, mis on suunatud töötule tööturule sisenemisega kaasnevate kulutuste katmiseks. Peamine probleem, mida vaadeldav meede peaks Eesti kontekstis lahendama on olukord, kus töötutel (eelkõige pikaajalistel töötutel) ei ole võimalik pakutavat vaba töökohta vastu võtta, kuivõrd tööl käimisega kaasneksid neil vähemalt ühekordsed suuremad kulutused (näiteks riitusele). Käesoleval hetkel Eestis analoogset toetust töötutele ei pakuta. Meetme ülekandmist lihtsustavaks teguriks on seegi, et Ühendkuningriigi poolt esitatud nõue, mille kohaselt ei tohi pakutav töö olla lühiajaline ning peab kestma kauem kui 16 tundi päevas, on üldraamides kooskõlas sobiva töö mõistega, mida rakendatakse töövahenduse teenuse osutamisel Eestis TTTS-i alusel.

Institutsionaalsete piirangute hindamisel on käesolevas magistr töötoos toodud eelnevalt välja seisukoht, et olukorras, kus ministeeriumi tasandil on langetatud positiivne otsus muudatuse elluviimiseks, on sisuliselt antud roheline tee uue meetme rakendamiseks. Kuivõrd väljatoodud aspekt on lisaks otseses sõltuvuses poliitilisest struktuurist ning ressursilistest piirangutest, jäetakse kõnealune kriteeriumi lähem analüüs alljärgnevalt iga meetme puhul detailsemalt välja. Takistuste ilmnemisel on

need taandatavad viimasena mainitud kahe indikaatori – poliitiline struktuur ja ressursilised piirangud – analüüsimisele.

Infrastruktuuri olemasolu kommunikatsioonivahendite töötamise näol on Eestis pigem keskmisest kõrgema tehnoloogilise arengu tõttu indikaatoriks, mis negatiivseid piiranguid uue meetme rakendamisel tõenäoliselt ei loo (Rahandusministeerium 2007, 36). Seetõttu jäetakse alljärgnevalt analüüsitava meetmete puhul kommunikatsiooni aspekt infrastruktuuri kriteeriumi juurest välja ning põhitähelepanu pööratakse asutustele ligipääsetavusele. Töökoha toetuse puhul ei saa siin ka TTA piirkondlike osakondade paiknevuse tihedust (mis on kliendi vaatenurgast pigem ebapiisav, sest osakonnad paiknevad vaid igas maakonnakeskuses, millele lisanduvad täiendavad bürood üksikutes maakondades) pidada otseselt takistavaks elemendiks, kuivõrd konkreetselt vaadeldavast meetmest osasaamise fakt ei eelda kliendi pöördumist TTA piirkondliku osakonna poole. Eelnev pöördumine on vajalik vaid kliendi vajaduste kindlakstegemisel, vastava toetuse järele, läbi individuaalse tööotsimiskava⁶⁸.

Õiguslik raamistik seab uute poliitikate ülevõtmisel tõenäoliselt kõige otsesemad esmased takistused, kuivõrd uute meetmete riikliku finantseeringu toel osutamine eeldab konkreetsete parameetrite paikapanemist õigusaktide tasandil. Põhjusel, et käesoleval momendil ei ole nimetatud toetuse maksmine TTTS-i põhiselt võimalik, on selle rakendamise eelduseks seaduse muudatus. Selline asjaolu võib poliitika ülevõtmise protsessi aeglustada. Samas ei tähenda see valitud poliitika ülevõtmise võimatust.

Sotsiaalpartnerluse suhete osas ei tohiks töökoha toetuse teemal käesoleval hetkel tekkida tõrkeid põhjusel, et vaadeldav meede ei kaasa endas täiendavaid eelarvelisi kohustusi sotsiaalpartneritele. Seetõttu on nende vastuseis kõnealuse uuenduse sisseviimisele tõenäoliselt olematu (võib-olla isegi pigem soosiv).

Sotsiaalse kaitse süsteeme puudutavate *erinevuste* osas toodi üldise analüüsi juures välja fakt, et Eesti sotsiaalse kaitse süsteem vajaks töötutoetuse mahu osas laiendamist. Samas, selle praegune staadium ei tohiks takistada ülevõetavate meetmete rakendumist otseselt. Sellest tulenevalt tuleks üldisemalt näha soosingut poliitika kujundajatelt sellise meetme nagu töökoha toetus elluviimiseks. Võib eeldada, et tulenevalt oma suunitlusest saab vaadeldav meede olema üheks oluliseks magnet-teenuseks, millest

⁶⁸Siinkohal tuleb märkida, et vastavalt TTTS-le (§ 7) on töötute kohustatud tulema vähemalt kord 30 päeva jooksul TTA piirkondlikku osakonda vastuvõtule. Vastasel juhul lõpetatakse inimese töötuna arvelolek. Enne töökoha toetuse saamist on seega klient kohustatud (mitmeid) kordi TTA osakonda pöörduma, mis võib talle samas osutada piisavate toetusteta suhteliselt kulukaks. Seetõttu on töökoha toetus abistavaks meetmeks alles sellest etapist, mil töötute on astunud sammu tööturule sisenemiseks. Tööotsinguid toetava meetmena ei pruugi töökoha toetus kõige abistavamaid vahendeid luua.

osasaamine võimaldab ka komplekssemate probleemidega klientidel tööturule siseneda. (Ohuks jääb vaid küsimus tulemuslikkuse hindamisest – kas toetus täidab eesmärgi jätkusuutlikult.)

Väärtushinnangutest tulenevate piirangute teemal toodi eelnevalt üldisemat konteksti puudutava analüüsi puhul välja, et nii Ühendkuningriik kui ka Eesti väärtustavad mõlemad kõrgelt pikaajaliste töötute tööturule (tagasi)suunamise olulisust. Seetõttu võib kohalikku tööturupoliitikat pidada suhteliselt altiks põhjendatud uuenduste suhtes, mis aitaksid veelgi edukamalt pikaajalise töötuse probleemi lahendada. Tulenevalt üldisemast positiivsest hinnangust, ei analüüsita alljärgnevalt teiste tööturumeetmete puhul väärtushinnangute mõju uuesti eraldi.

Poliitiline struktuur on toetuseid puudutavas valdkonnas suhteliselt kriitiliseks aspektiks, kuivõrd see on sõltuv koalitsioonis olevate parteide poliitilistest prioriteetidest. Seetõttu võib uue täiendava toetuse sisseviimine olla küll põhimõtteliselt aktsepteeritav, ent olukorras, kus valitsuse prioriteediks on eelarveliste vahendite muudesse valdkondadesse suunamine, on toetuste laiendamise võimalikkus suhteliselt kaheldav. Poliitilist struktuuri võib seetõttu pidada vaadeldava meetme puhul protsessi aeglustavaks elemendiks.

Ressursilised piirangud on töökoha toetuse maksmise skeemi juures pigem problemaatilised finantseerimist puudutavates aspektides. Kuigi tööjõuressursi teema (s.t TTA meeskond, kes hakkab toetuste protsessi menetlema ning väljamakseid teostama) võib olla küsimuskohaks majanduslanguse situatsioonis, ei mõjuta see siiski otseselt vaadeldava toetuse väljamaksevõimalusi. Hetkest, mil toetuse välja maksmise skeem ning põhimõtted on välja töötatud, võib protsessi korraldada suhteliselt automaatselt. Toetuse finantseerimist puudutav on samas tugevas sõltuvuses valitsuse prioriteetidest – kas see on meetme lisanduvaid kulutusi soosiv või mitte. Ressursilisi piiranguid võib seetõttu pidada meetme rakendamist osaliselt takistavateks (finantsaspektist lähtuvalt).

Tööotsimise suunamine

Tööotsimise suunamine kui telefoni teel pakutav TTA konsultatsiooniteenus on üks meetmetest, mis võimaldaks leevendada praegust probleemi olukorrast, kus keskustest eemal elavatel inimestele (kel võib olla suurem oht pikaajaliseks töötuks jääda) on keeruline TTA piirkondliku struktuuriüksusega regulaarselt kontakti hoida. Käesoleval hetkel rakendatakse telefoni teenindust pigem ühe variandina sellest, kuidas

vähendada inimeste kohustust tulla vähemalt kord 30 päeva jooksul TTA-sse vastuvõtule (Seda olukorras, kus inimesel on mõjuv põhjus TTA-sse mitte tulemiseks. Näiteks on ta hõivatud aktiivses meetmes osalemisega.). Uuendatud telefoniteenindus võimaldaks lisaks üldisemale infojagamisele vahendada ka praktilisi juhiseid töökohale kandideerimisest.

Infrastruktuuri olemasolu – võttes aluseks Eesti suhteliselt kõrgelt arenenud kommunikatsioonivahendite leviku (Rahandusministeerium 2007, 36), mis võimaldaks telefoniteenuse rakendamist edukalt praktiseerida, võib praegust arengutaset pidada meetme juurutamist soosivaks. Takistuseks ei saaks pidada ka kliendi seisukohalt TTA osakondade võrgustiku harva paiknevust, kuivõrd telefoni teel pakutav teenus ongi suunatud nimetatud kitsaskoha leevendamisele. Probleemiks võib saada telefoniside pidamise võimatus klientide poolt, selle suurte kulutuste tõttu (telefoniarved). Vältimaks mainitud kitsaskohast tulenevaid takistusi, peaks vaadeldava meetme ülevõtmiseks tehtava eeltöö hulka kuuluma ka poliitika ülevõtmisel koostöökontaktide tihendamine kohaliku omavalitsusega, mis ideaalis võiks võimaldada töötutel TTA poole pöördumisi teha näiteks kohaliku omavalitsuse kuludest.

Õigusliku raamistiku teema ning vajadus selle muutmise järele ei pruugi olla otseseks takistuseks telefoniteenuse rakendamisel. Eeldades, et klientidel on oma kuludega võimalik telefoniteenusest osa saada, ei vajaks see eraldi õigusakti tasandil sätestamist, kuivõrd vabade töökohtade vahendamine ning infojagamise teenus on juba käesoleval hetkel TTTS-is sätestatud. Erisuseks kujuneks siinkohal vaid detailsema teabe jagamise võimalus telefoni teel. Eraldi teema võib puudutada situatsiooni, kus Eesti pikaajaliste töötute eripära arvestades võib kujuneda vajalikuks kohaliku omavalitsuse panus töötute meetmes osalemise toetamiseks. Selline suund eeldaks teenuse finantseerimist kohalike omavalitsuste eelarvest.

Sotsiaalpartnerite osas on oluline veenda kohalikku omavalitsust juhul, kui teenus rakenduks viimase eelarve vahenditest. Üldjoontes, eeldades, et ka kohalik omavalitsus on huvitatud oma piirkonna (pikaajalise) töötuse näitajate vähendamisest, kuivõrd tööturule suundunute arvelt suureneb laekuvate maksude näol kohaliku omavalitsuse tulubaas, ei tohiks siinkohal kõnealusel teemal suuremat takistust tekkida. Potentsiaalseid takistusi vähendaks seegi, kui täiendavad vahendid kohalike omavalitsuste toetamiseks nähakse ette riigieelarvest suunamisega. Vastupidisel juhul võib see mõnedes omavalitsustes kindlasti tõrkeid luua.

Sotsiaalse kaitse süsteemide erinevus Ühendkuningriigi ning Eesti vahel ei tohiks tekitada vaadeldava meetme puhul takistusi, kuivõrd meede ei sisalda endas täiendavaid kohustusi sotsiaalse kaitse süsteemi laiendamiseks. Pigem laiendab meetme rakendamine võimalusi, kuidas täita toetustele kvalifitseerumise nõuet (olla aktiivne), läbi töötute aktiivseks olemise.

Võttes arvesse, et vaadeldava meetme rakendamine ei pruugi endaga kaasata täiendavaid kulutusi eelarvesse ega ka TTA konsultantide koolitamisest (kõnealuse teenuse rakendamiseks), ei tohiks võimalolev *poliitiline struktuur* seada telefoniteenuse jõustamiseks erilisi piiranguid. Teema võib kalduda, kui küsimusena tõstatub kohalike omavalitsuste eelarvesse ressursside lisamine, et toetada töötuid telefoniteenusest osasaamiseks. See tähendab, et poliitiline struktuur võib teatud küsimuste langetamisel osutada protsessi aeglustavaks elemendiks.

Ressursilised piirangud on telefoniteenuse puhul kõneaineks situatsioonis, kus kaalutakse kohalike omavalitsuste tuge telefoniteenuse toetamiseks töötute vaatenurgast. Käesoleval hetkel ei ole kohalikel omavalitsustel tõenäoliselt selliseid varuvahendeid eelarves ette nähtud. Hoolimata võimalike kulutuste marginaalsusest, võib samas lisanduda oht teenuse ärakasutamiseks erakõnede tegemise tarbeks. Samas, kui esimese etapina lähtuda teenuse ülevõtmisel kliendi endapoolsest panusest (s.t et klient tasub ise kõne arve eest), ei eksisteeriks ka riiklikke takistusi meetme rakendamiseks. (Alternatiivseks kaalumiskohaks on kindlasti ka tasuta telefoniliini sisseseadmine, mis eeldab samas oma rakendamise osas põhjalikumalt eelnevat detailanalüüsi).

Programmi keskused

Programmi keskuseid ehk tööklubisid on Eestis käesoleva hetkeni rakendatud peamiselt projektipõhiselt. Ühendkuningriigi praktika, rakendada tööklubide meetet 25-aastaste ja vanemate pikaajaliste töötute puhul oleks Eesti kogemusele oluline uuendus. Seda põhjusel, et teatud kontingendi pikaajaliste töötute seas ei seisne probleem mitte niivõrd vajalike oskuste või praktilise töökogemuse puudumises. Sageli on küsimus hoopis julguses kandideerida erinevatele töökohtadele ning oskuses esineda edukalt tööintervjuul, mille eelduseks on omakorda hästi koostatud elulookirjeldus. Tööklubid võimaldavad selliseid puudujääke likvideerida.

Infrastruktuuri olemasolu on määravaks tööklubide efektiivse toimimise seisukohast. See on nii põhjusel, et teenuse efektiivseks toimimiseks on vajalik töötute

regulaarne näost-näku kohtumine, kogemuste vahetamine ning juhendajalt juhiste saamine. Seetõttu võib TTA praegust võrgustikku, kus piirkondlikud struktuuriüksused paiknevad igas maakonna keskuses, (lisaks klienditeeninduspunktid näiteks Põltsamaal, Sillamäel, Kiviõlis), pidada mõnevõrra hõredaks. Enamus pikaajalistest töötutest elab tõenäoliselt pigem keskustest kaugemal. Arvestades vaadeldava meetme eripäraga, võib samas lahendusi luua see, kui TTA konsultant (karjäärinõustaja) teostab spetsiaalseid väljasõite maakonda, et viia läbi tööklubide toimumist erinevates piirkondades (kohaliku omavalitsuse ruumides).

Õiguslik raamistik võib teatud tingimustes saada piiravaks (s.t protsessi venitavaks), kuivõrd tööklubide toimimist TTTS käesoleval hetkel ette ei näe. Alternatiivina võib vaadelda situatsiooni, kus tööklubid kutsutakse ellu ühe osana karjäärinõustamisteenusest (näiteks grupikonsultatsiooni vormina). See võimaldab teenust rakendada seadust muutmata.

Sotsiaalpartnerluse suhted ei sea tõenäoliselt takistusi tööklubide käivitamiseks. Seda põhjusel, et tööklubide rakendamine ei too endaga sotsiaalpartneritele kaasa otseseid täiendavaid ülesandeid. Samas, kui eeldada, et tööklubid hakkavad toimuma näiteks kohalike omavalitsuste ruumides, vajab see tõenäoliselt eelnevaid läbirääkimisi, mis võivad protsessi rakendumist reaalse meetmena aeglustada.

Kuivõrd Eesti *sotsiaalse kaitse süsteemi* iseloomustab eelkõige selle madal toetuste määr, võib just see element saada piiravaks inimeste tööklubides osalemisele. See tähendab, et madalad toetused võivad kõrgete transpordikulude tingimustes muuta tööklubides osalemise keeruliseks. Sellest eraldiseisvalt võib tööklubisid siiski vaadelda kui positiivseid edasiarendusi aktiivsetest meetmetest olukorras, kus neid on ruumivajaduse lahendamise osas võimalik teostada koostöös kohaliku omavalitsusega.

Poliitiline struktuur ei osutu tõenäoliselt takistuseks tööklubide rakendamisel, kuivõrd tööklubide süsteemi juurutamine toob endaga kaasa vaid marginaalseid kulutusi vastava konsultandi transpordile (ruumid tööklubide läbiviimiseks võib leida ka näiteks koostöös kohaliku omavalitsusega). Tõenäoliselt ei ole vajalik sisse viia ka muudatusi õigusaktide tasandil, sest meedet võib lugeda karjäärinõustamisteenuse täienduseks. Seetõttu puudub otsene vajadus poliitilise nõusoleku küsimiseks

Ressursilised piirangud kaasnevad tööklubide meetme rakendamisel peaaesjalikult eelnevas alapunktis toodud TTA konsultandi transpordikulude osas, mida oma marginaalsusest tulenevalt ei tohiks tööklubide meetme juures pidada takistavaks. Täiendavaid kulukohti võib luua ruumivajadus, ent samas võib sellise küsimuse juures,

nagu ka eelnevalt on juba mitmeid kordi viidatud, osutada tulemuslikuks hoopis koostöö arendamine kohaliku omavalitsusega, leidmaks ruumide kasutamise võimalusi.

Arengusammud tööturule sisenemisel

Käesoleval hetkel puudub Eestis osutatavate aktiivsete tööturumeetmete ringist spetsiaalne teenus narkomaanidest (pikaajalistele) töötutele. Samas oleks selline lähenemine vajalik, kuivõrd (endised) sõltlased (ja siinjuures ka alkoholisõltlased) kujutavad oma probleemidest tulenevalt spetsiifilist kliendigruppi. Oluliseks märksõnaks on kindlasti teenuse vabatahtlikkus, kuivõrd sunnimeetodil ei pruugi sel kujul toe pakkumine tulemusi anda (ning see ei ole ka lubatud).

Tegelemine (endiste) sõltlastega võib *infrastruktuuri* seisukohalt eeldada suuremaid täiendavaid muudatusi, kuivõrd olemasolev süsteem ei pruugi olla valmis vaadeldavat spetsiifilist kliendigruppi teenindama. Samas, võttes arvesse, et erinevad sõltlased võivad moodustada olulise osa pikaajaliste töötute sihtrühmast, on oluline, et pelgalt infrastruktuuri täiendamise vajadusest tulenevalt ei põrku tagasi meetme rakendamise ees. Vajaduse all, laiendada infrastruktuuri, on siinkohal peetud silmas eelkõige tugikeskuste ringi laiendamist. Seda põhjusel, et olemasolev TTA piirkondlike osakondade võrgustik ei ole tõenäoliselt oma kompetentsi osas niivõrd kõrgel tasemel, et pakkuda juba käesoleval hetkel spetsiaalset nõustamisteenust endistele sõltlastele. Ka võib kujuneda ohuks, et samas asutuses üheaegselt nii sõltlastest kui mitte sõltlastest klientidega tegelemine võib tekitada vastuseisu kliendirühmast viimase puhul.

Õiguslik raamistik ei takista käesoleval hetkel otseselt (endistele) sõltlastele erinevaid olemasolevaid tööturuteenuseid osutada. Oluline on täiendavalt märkida, et sõltlane ei ole kohustatud TTA konsultanti teavitama oma probleemist, mistõttu võib sageli just see seada pigem takistusi spetsiifilise abi osutamisel. Teenuse rakendamiseks Eesti konteksti, vajavad olemasolevad õigusaktid (TTTS) tõenäoliselt laiendamist, kui käsitleda näiteks tugiisiku tagamise võimalikkust (endistele) sõltlastele, mis käesoleval hetkel ei ole TTTS-iga ette nähtud. Siinkohal võib takistusi poliitika ülevõtmise protsessi osas venitamisel näol esineda siiski pigem seaduse muudatuste kooskõlastamisel teiste asutustega.

Vaadeldava teenuse ülevõtmise puhul võib *sotsiaalpartnerluse suhteid* pidada oma iseloomult suhteliselt neutraalseteks või isegi soovivateks. Näitena võib siinkohal käsitleda koostöö arendamist olemasolevate narkokeskustega.

Eestis rakendatav *sotsiaalse kaitse süsteem* ei vajaks sõltlastele pööratava spetsiifilisema rõhuga seonduvalt täiendavalt muutmist. See tähendab, et sotsiaalse kaitse süsteem vajaks Eestis igal juhul küll tugevdamist, ent samas ei saa pidada olemasolevat praktikast ei uuendatavat meedet soosivaks ega ka pidurdavaks.

Poliitiline struktuur – võttes arvesse, et sõltlastega tegelemise ülesanne on tegelikult terve riigi, mitte ainult kohaliku omavalitsuse tasandi tegevus, on n.ö poliitiliselt korrektne laiendada pakutavate tööturumeetmete ringi nii, et need võimaldaksid spetsiifilisemalt tegeleda ka sõltlaste probleemidega. Võib eeldada, et teatud tingimustel aitab korralik töökoht inimesel sõltuvuse probleemi vastu tulemuslikumalt võidelda.

Ressursiliste piirangute osas on kindlasti teemaks TTA töötajate väljaõpe, tegelemaks (endistest) sõltlastest kliendirühmaga. Lisaks on siinkohal oluline arvestada, et käesoleval hetkel ei pruugi TTTS-i alusel osutatavate teenuste (näiteks koolitus või praktika, mille puhul võib eeldada konkreetse tugisiku olemasolu vajadust) pakkujad olla võimelised kvaliteet-teenuste osutamiseks, lähtuvalt vaadeldava sihtgrupi spetsiifilistest vajadustest. Kõike seda kokku võttes eeldab sõltlaste toetamine tööturule sisenemisel oluliselt mahukaid täiendavaid eelarvelisi ressursse. Nende rakendamine võib olla ajalist raami vaadeldes üsnagi kulukas.

Analüüsi kokkuvõte

Tuginedes alapeatükis 1.1 välja toodud liigitustele poliitikate ülevõtmisest (tuginedes Rose'i jaotusele (Rose 1993, 30-32)), mis sisaldasid endas põhimõtteid alates üks-ühele ülevõtmisest kuni täiesti uute põhimõtete väljatöötamiseni, võib eelnevalt analüüsitud võimalusi poliitikate ülevõtmisest pidada koondtulemusena uute meetmetega kohanemiseks. See on nii põhjusel, et Eesti näitel püütakse muganduda Ühendkuningriigis (ja Taanis) välja töötatud praktikatega, tuues seejuures vajadusel sisse kontekstist lähtuvaid spetsiifilisi kriteeriumeid (näiteks, millises vormis toimuksid tööklubid; kui suureks kujuneb töökoha toetuse meede jne). Täiendavalt viitab see argumendile, mille kohaselt on poliitikate kujundamisel esmalt lihtsam tugineda olemasolevate meetmete täiendamisele, selle asemel, et töötada välja täiesti uusi käsitlusi.

Kuigi vaadeldud meetmete valik oli suhteliselt pehmeid uuendusi sisaldav, ei tohiks nende mõju siiski alahinnata. Seda põhjusel, et oma sisult suudavad need katta praeguses Eesti tööturusüsteemis olulisi puudujääke, mis on piiranud pikaajaliste

töötute aktiivsetes meetmetes osalemise ning avatud tööturul konkureerimise võimalusi. Põhjuste ring on eelnevale analüüsile tuginedes seejuures kitsendatav paljuski küsimustega ebapiisavast toetuste süsteemist, ent ka vähesest hulgast aktiveerivatest teenustest, mis soodustaksid ka keskustest eemal elavatel inimestel aktiivsetest tööturumeetmetest osasaamist.

Ülevaatlik skeem eelnevalt kirjeldatud meetmete iseloomustamisest, vastavalt poliitikate ülevõtmise hindamisraamistikule, mis toodi välja alapeatükis 1.7, on kokku võetav järgmiselt:

	Töökoha toetus	Tööotsimise suunamine	Programmi keskused	Arengusammud tööturule sisenemisel
Infrastruktuuri olemasolu	Neutraalne	Pigem soosiv	Võib olla piirav	Võib olla piirav
Õiguslik raamistik	Aeglustav	Neutraalne	Neutraalne	Aeglustav
Sotsiaalpartnerluse suhted	Pigem soosiv	Võib olla piirav	Võib olla aeglustav	Pigem soosiv
Sotsiaalse kaitse süsteemid	Neutraalne	Neutraalne	Võib olla aeglustav	Neutraalne
Poliitiline struktuur	Aeglustav	Võib olla piirav	Neutraalne	Neutraalne
Ressursilised piirangud	Oht piiravusele	Oht piiravusele	Võib olla piirav	Oht piiravusele

Lähenedes poliitikate ülevõtmise võimalusele välja toodud kriteeriumeid pidi, võib teha järgmisi järeldusi: Esmalt, piisava *infrastruktuuri olemasolu* on teema, mis tõstatub teravamalt esile teenuste puhul, mis eeldaksid kliendi personaalset pöördumist TTA piirkondlikku osakonda (arvestades viimaste suhteliselt hajusa paiknemisega kliendi vaatenurgast). Lähtudes eelnevast loetelust, on mitmed teenused samas kõnealust probleemi osaliselt leevendavad (näiteks tööklubid või telefoniteeninduse meetme rakendamine), kuivõrd need võimaldavad viia teenuse osutamise kliendile lähemale. See tähendab, et olemasolev infrastruktuur võib hetkel küll kohati osutada uuenduste ülevõtmist mõnevõrra aeglustavaks, ent samas on kitsaskohad piisava

infrastruktuuri puudumisest tõenäoliselt lahendatavad koostöös kohaliku omavalitsusega (näiteks ruumide leidmisel). Teiseks, võttes arvesse, et paljud Ühendkuningriigis rakendatavad teenused võimaldavad oma eripära tõttu pigem täiendada Eestis käesoleval hetkel rakendatavaid tööturuteenuseid, ei seaks Eestis kehtiv *õiguslik raamistik* üldjuhtudel suuremaid piiranguid teenuste rakendamise võimalikkusele. Probleemsena võib seda käsitleda vaid näiteks töökohale sisenemise toetuse teenuse või ka sõltlastele suunatud teenuste juures. Vaadeldavate meetmete rakendumine eeldaks täiendusi TTTS-i. Siinkohal ei tohiks õiguslikku raamistikku vaadelda siiski poliitika ülevõtmist piiravana, vaid pigem seda protsessi aeglustavana. Kolmandaks, *sotsiaalpartnereid* puudutav omas reeglina meetmete ülevõtmise analüüsile neutraalset mõju, kuivõrd vaadeldud teenuseid on võimalik rakendada ilma sotsiaalpartneritele täiendavate kohustuste panemiseta. Erandiks võivad kujuneda situatsioonid, kus meetme efektiivsuse nimel on vajalik pidada läbirääkimisi kohaliku omavalitsusega näiteks ruumide kasutamiseks (nt tööklubide puhul) või täiendava „finantsilise toe“ saamiseks (tööotsimise suunamise meetme puhul). *Sotsiaalse kaitse süsteemi* võib analüüsitud meetmete puhul pidada oma mõjutuste osas üldjoontes kõrvaliseivaks, kuivõrd enamuse vaadeldud meetmete puhul ei eeldatud otseselt sotsiaalse kaitse süsteemi enda muutmist. Probleeme võib sotsiaalse kaitse süsteem luua eelkõige oma töötutele suunatud toetuste suuruse tõttu, kus näiteks toetuse madal maht võib osutada takistuseks töötute osalemisele näiteks tööklubide meetmes (samas, kuivõrd analüüsis käsitleti võimalust tööklubide toimimisest kohalike omavalitsuste ruumides, ei pruugi toetuste maht olla antud juhul suuremaks takistuseks). Mõnevõrra probleemsena võib välja tuua *poliitilise struktuuri* rolli, millel on võim meetmete muudatusi puudutavaid otsuseid mitte heaks kiita, piirata eelarvelisi võimalusi, aeglustada seadusandluse muutmise protsessi vmt. Sellest tulenevalt on poliitikate ülevõtmist edukam viia ellu sellises poliitilises situatsioonis, mis soosib vaadeldava valdkonna edendamist. Täiendavalt tuleb poliitilise struktuuri kõrval pidada oluliseks valdkonnaks *ressursside* teemat, kuivõrd piisava finants- ent ka tööjõuressursi olemasolu on see, mis on poliitikate ülevõtmise üheks olulisimaks õnnestumise kriteeriumiks.

Eelnevat analüüsi kokku võttes võib seega põhjendatult väita, et poliitikate ülevõtmise meetodi rakendamine Eesti pikaajalise töötuse probleemi lahendajana on otstarbekas, võimaldades lisaks uuenduslike kogemuste rakendamisele ka olulist ressurside kokkuhoidu. Üldisemalt võttes oleks antud juhul – Ühendkuningriigi nin Taani kogemuste rakendamine Eesti konteksti, sinise pikaajalise töötuse probleemi

lahendamiseks – tegu poliitikate vabatahtliku ülevõtmisega (tuginedes Dolowitzi ja Marshi käsitlusele 1996, 346). See on nii, kuivõrd ajend praktikate ülevõtmiseks on üldisemalt seotud vajadusega, leida lahendus eksisteerivale probleemile situatsioonis, kus olemasolevad meetmed seda efektiivselt ei leevenda. Seejuures on lähtekohaks parima poliitika leidmine, kuivõrd just seda võib pidada nii poliitikakujundamise kui terviku arendamise, ent ka teiste kogemustest õppimise põhiliseks eesmärgiks. Erinevalt OMC-st, mis läbi oma protsessi erinevate osade suunab konkreetsete poliitikate valimiseni, võimaldab poliitikate ülevõtmise raamistik üldisema käsitlusena laiemat lähenemist probleemidele lahenduste otsimisel.

Käesoleva magistritöö raames võeti Eesti tööturupoliitikate hindamisel ning täiendamisvõimaluste otsimisel aluseks kaks tööturupoliitika mõistes edukat riiki – Ühendkuningriik ning Taani. Kuigi kõik võrdluses olnud riiki erinevad oma geograafiliste, majanduslike ning sotsiaalpoliitiliste kriteeriumite osas, ei loo see siiski takistusi omavahel parimate praktikate vahetamiseks. Võib isegi oletada, et pigem võimaldab mitme erineva riigi kogemustest õppimine vaadata kriitilisemalt oma riigi toimimisprotsesse ning nende muutmise võimalusi.

Nagu selgus eelnevast käsitlusest, on kõigi kolme analüüsitud riigi põhilised suundumused tööturupoliitikate arendamise osas analoogsed. Prioriteediks on võetud probleemgruppidega tegelemine, vähendamaks pikaajalist töötust ja seetõttu riigi eelarvest toetustele kuuluvate summade mahtusid. Võtmeteemaks on seejuures täiendavalt nõue, et riigipoolse abi saamise eeltingimuseks on kliendi enda aktiivne panustamine töökoha leidmise tegevusse. Erisused riikide vahel on taandatavad ajaperioodidele, millal jõuti ühiste üldisemate järeldusteni efektiivseimatest üldpõhimõtetest. Seetõttu, võttes aluseks ühiste eesmärkide kattuvuse, on teistes riikides rakendatavad meetmed Eesti riigi eripäradest lähtuvalt eelkõige üksteist täiendavad.

Kokkuvõte

Euroopa majanduses aset leidvad muudatused eeldavad liikmesriikidelt kõrget paindlikkuse astet ning valmisolekut oma tegevuste edendamiseks, jõudmaks kiiremini ning efektiivsemalt järele EL-i peamisele eesmärgile, „saada kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistel põhinevaks majanduseks maailmas, mis on võimeline tagama kestvat stabiilset majanduskasvu koos rohkema arvu paremate töökohtade ja suurema sotsiaalse sidususega⁶⁹” (European Council 2000). Kõnealuse eesmärgi perspektiivis on Eesti tööturg läbinud viimase paari aasta jooksul olulisi edusamme, mille otsesteks tulemusindikaatoriteks on kasvanud tööhõive ning langenud töötuse näitajad. Seda on soosinud kiire majandusareng, mis on otseses seoses tööturu eduka toimimisega. Nii on osutunud võimalikuks erinevate uute töökohtade juurde loomine, hõivet toetavatesse meetmetesse panustamine (näiteks piisav hulk lapsehoiuteenuseid) ning toetuste süsteemi järk-järguline arendamine.

Kuigi üldjoontes on viimati loetletud positiivsed trendid loonud ligipääsuteid tööturule ka neile inimestele, kellel see varem oli raskendatud erinevate takistuste tõttu, on jätkuvalt Eesti üheks suurimaks probleemiks pikaajaliste töötute suur hulk. Kuigi ka siin võib märgata viimaste aastate lõikes statistiliste näitajate osas langustendentsi, on Eestis palju selliseid pikaajalisi töötuid, kel ei ole olnud võimalik või kes ei ole olnud ka nõus avatud tööturule sisenema. Sellest järeldub, et kuigi inimeste tööturualane käitumine on suuresti sõltuvuses nende eelnevatest hoiakutest, võib samas ka argumenteerida, et nii Eesti sotsiaalkaitse- kui ka tööturustüsteem ei paku käesoleval momendil piisavalt meetmeid selleks, et võimaldada kõigile tööturul konkureerida soovivatele inimestele aktiivsele tööturule sisenemise võimalust. Need probleemid piiravad omakorda tulevikuvaateid majanduse kestvast edukast arengust Eesti enda ressursside baasilt. Ühest küljest hoiab pikaajaliste töötute rohkus piltlikult väljendades kinni olulist tööjõureservi. Teisest küljest kulub märkimisväärne riigi ressurssidest hulk kõrge pikaajalise töötuse puhul erinevate riiklike toetusskeemide rahastamisele. See on nii, kuivõrd sotsiaalsest aspektist lähtuvalt on riigi kohustuseks võimaldada oma kodanikele inimväärse elamise tagamist, mis muudab riigipoolse panuse suuruse seda kriitilisemaks, mida vähem altimad on kodanikud tööl käima. Viimane viitab, et suur hulk riiklikest ressurssidest, mida oleks muidu võimalik rakendada näiteks riigi teadus-

⁶⁹ Jõudmaks seeläbi eesmärgini, saavutada EL-is 70%-ne tööhõive määratase aastaks 2010.

ja arendustegevuse edendamiseks või tervishoiusüsteemi tõhustamiseks, kulub erinevate toetuste maksmisele.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli analüüsida Eestis rakendatavate aktiivsete tööturumeetmete täiendamise võimalikkust poliitikate ülevõtmise põhimõtetele tuginedes. Seejuures võeti aluseks Ühendkuningriigi ning Taani praktikad. Magistritöö uurimisküsimuseks oli: *Kas ning milliseid Ühendkuningriigis ning Taanis rakendatavaid pikaajalistele töötutele suunatud aktiivseid tööturumeetmeid on võimalik poliitikate ülevõtmise meetodi põhimõtetele tuginedes Eesti konteksti kohandada?* Kuigi parimate praktikate vahendamist üldiste arengueesmärkide suunas liikumise tõhustamiseks on protseduurilise korraldusena läbi OMC rakendatud ametlikult ka EL-i tasandil, ei piira see samas organisatsioonide üldist valmisolekut, võtta täiendavalt üle teistes riikides efektiivset praktiseerimist leidnud meetmeid oma probleemide lahendamiseks. Siinjuures võib OMC protsessi näha isegi osaliselt poliitikate ülevõtmise loovust pärssiva elemendina, kuivõrd tulemuslikud praktikad, mida vahetatakse, on selgelt määratletud. Arvestades täiendavalt, et valik on tehtud vaid positiivsetest kogemustest, võib praktika negatiivne külg õppimise protsessist jääda puudulikuks. Samas on just see poliitikate ülevõtmise meetodi üks oluline aspekt, et analüüsitaks kogemuse komplekti tervikuna.

Ühendkuningriiki ning Taanit üldise eeskujuna käsitledes, on käesoleva magistritöö analüüsi oluliseks tulemuseks järeldus, et võrreldes eeskuju-riikide pikemaajalisema praktikaga, on Eesti oma aktiivsete tööturumeetmete arendamisel tehtud valikute puhul võtnud õige kursi. See tähendab, et ennast on õigustanud valikud individuaalse lähenemise rakendamise kasuks, mis võimaldab paindlikumat lähenemist erinevate teenuste pakkumisel ning kliendi probleemide lahendamisel. Seejuures ei ole Taani ning Ühendkuningriik oma tööturupoliitika ülesehituse skeemilt üks-ühele kõrvutatavad. Nii näiteks tugines Taani väga pikalt töötuse probleemi lahendamisel mahukale toetuste süsteemile või ka korporatiivse süsteemi rakendamisele tööturupoliitikate väljatöötamisel. Samal ajal võib Ühendkuningriiki iseloomustada selliste märksõnadega nagu *one stop shop* ning kohene tuginemine aktiivsuse nõudele töötute puhul toetuste saamise eesmärgil. Erisustest hoolimata, on siiski oluline välja tuua, et oma üldistes tööturupoliitilistes suundumustes on mõlemad riigid järginud samu printsiipe. Võib oletada, et just nende põhimõtete järgimine on võimaldanud mõlemal riigil jõuda oma tööturupoliitiliste näitajate osas niivõrd tulemuslikule tasemele.

Eesti puhul on edasiseks õppimiskohaks see, et kuigi seadusandluse tasandil on eelpool nimetatud lähenemisteed tööpõhimõtetena leidnud kajastust, ei ole meetodite praktilises töös õnnestumine sajaprotsendiline veel olnud. Siinkohal võib põhjusena näha tööturuteenuste ja –toetuste seaduse veel suhteliselt lühikest praktikas rakendamise perioodi, mis erinevalt Taani ja Ühendkuningriigi kogemusest ei ole veel kõikides põhimõtetes süvitsi rakendamiseni jõudnud. Samas, et tööturumeetmete arendamise mõistes edukad riigid on läinud vaadeldavate põhimõtete juurutamise teed, aktiivsete tööturumeetmete osutamisel, on Eesti näitelgi tõenäolisemalt pikemas perspektiivis tulemuslikum neid printsiipe arendada.

Eelnevalt välja toodud vahendeid ning põhimõtteid Eesti tööturusüsteemis osutatavate meetmete laiendamiseks juurutades, osutub tõenäoliselt tulemuslikumaks Eesti tööturu põhiprobleemide lahendamise, millest üks olulisemaid on kindlasti pikaajalise töötusega võitlemine. Nii näiteks, võttes arvesse Eesti tööturumaastiku suhteliselt suurt regionaalset varieeruvust, mis on loonud üsnagi ebavõrdsed tingimused tööturule sisenemiseks ning sellele eelnevalt ka pakutavates tööturumeetmetes osalemiseks, on oluline laiendada paindlikumat lähenemist töötute aktiveerumise kriteeriumi täitmise võimaldamiseks. See ei viita otseselt, nagu oleks tingimata vajalik töötada välja piirkondlikke spetsiifilisi tööturumeetmeid, küll aga toob see esile vajaduse laiendatud tööturumeetmete osutamisest. Selle eesmärgi täitmisele oleks näiteks suunatud töökoha toetuse meetme laiendamine Eesti aktiivsete tööturumeetmete süsteemi, mis võimaldaks panustada inimeste tööturu mobiilsusesse. Paralleelselt aitaks probleeme regionaalsest ligipääsetavusest aktiivsetele tööturumeetmetele vähendada ka näiteks telefoniteenuse tõhustamine. See laiendaks ühest küljest töötute võimalusi aktiivsuse nõude täimiseks. Teisalt oleks võimalik töötutel saada kohest ning vahetut tagasisidet probleemide ilmnemisel. Kuigi meetmete juurutamisel võib algseks efektiivse rakendumise pidurdajaks olla muude tegurite seas ka TTA madalam maine, võimaldab samas kõnealuse meetme efektiivne pakkumine luua positiivset tagasisidet ka TTA tööle ning seeläbi ka asutuse imagole. Lõpptulemusena võib see suurendada pikemas perspektiivis inimeste üldist huvi TTA-st abi saamise vastu tervikuna.

Samas tuleb arvestada, et pelgalt üldist aktiivsetele tööturumeetmetele ligipääsetavust suurendavate meetmetega ei ole võimalik tulemuslikult pikaajalise töötuse probleemi lahendada. Tuginedes paindliku lähenemise põhimõttele, on samaväärselt oluline rõhk ka erinevatel tugimeetmetel. Käesolevas analüüsis toodi Eesti jaoks olulise õppimiskohana vaadeldava teema juures välja tööklubide (programmi

keskuste) rakendamise vajadus ning meede, mis pööraks spetsiifilisemat tähelepanu sõltuvusprobleemidega inimeste tööturule sisenemise takistuse leevendamisele. Ideaallahendusena aitaks viimasena välja toodud põhimõtte rakendamine ka teatud tingimustel sõltuvuse probleemi ennast vähendada. Täiendavalt on eeskujuriikidest õppetunnina oluline tuua välja, et aktiivsete tööturumeetmete tõhusa rakendamise eelduseks on järjepidev koostöö erinevate sotsiaalpartneritega (nagu seda rakendab efektiivselt Taani läbi oma korporatiivse tööturumeetmete arendamise süsteemi).

Kokkuvõtlikult võib öelda, et pikaajalise töötuse probleemi lahendamine on aktuaalne probleem, millega puutuvad kokku mitte ainult majandusliku arengu mõttes tagasihoidlikult esinevad riigid, vaid ka edukamad. See võib olla nii põhjusel, et inimeste aktiivne osalemine avatud tööturul ei ole sõltuvuses ainult riigi edukast majanduslikust opereerimisest, vaid mõjutavaid sidusvaldkondi on teisigi. Riigi vastutuseks kõnealuse valdkonna efektiivsemaks muutmisel võib pidada ühe võimalusena aktiivsete tööturumeetmete edendamist, kasutades selleks tõhusate praktikate leidmiseks poliitikate ülevõtmise meetodit. Selline opereerimise viis võimaldab eksisteerivatele probleemidele leida lahendusi nendest valdkondadest, mida teised riigid või ka organisatsioonid analoogsete küsimuste lahendamisel on juba praktiseerinud. Lisandväärtuse loob siin see, et erinevalt originaalidee välja töötamisest, on poliitikat ülevõtval riigil võimalik ressursse suunata algidee mõjuanalüüsisse, mis võib lõpptulemusena aidata välja kujundada algsest poliitilisest meetmest isegi tõhusamat vahendit (arvestades üle võtva riigi ning n.ö doonorriigi keskkonna kontekstiliste erisustega). Üleüldisemat probleemi pikaajalisest töötusest arvesse võttes, tuleb pidada äärmiselt tervitatavaks, et selline kitsaskoha lahendamine on võetud Euroopa tasandil ühiseks prioriteediks. Poliitikate ülevõtmise raamistik võimaldab siin luua riikidele olulisi tulemuslikke õppetunde, läbi põhjaliku eelneva analüüsi ning erinevate alternatiivide kaalumise.

Summary

Learning from the experience of other countries is one of the natural components of the modern policy formation process. The reason being that using others' knowledge enables finding quicker solutions to existing problems without wasting resources in places they have been already spent. Even though the concept of policy transfer seems clear in theory, it is quite hard to detect it in practice. It is often very hard to follow the owner of the original idea or its derivations, due to increasing standardisation enabled by processes such as global economic development or the triumph of information technology. However, this should not be seen as a negative side of policy transfer, but should lead to the understanding of the method's rise in importance. This in turn means that learning from the mistakes of other organisations leads to better results and hence raises the competitive advantage. The method of policy transfer as a tool of policy formation should be seen as a valuable resource, since it enables, via informal processes, to carry through different reforms that might have otherwise been more expensive.

The process of policy transfer has become so popular, that the European Union (EU) is currently using the method's one elaboration – the open method of coordination (OMC) – as a measure helping to fulfil the goals set for the European common market and social inclusion. The method is valuable, since on one hand it helps countries to better fulfil the agreed common targets via spreading different best practices between member states and also providing hands-on experience for them. On the other hand the method does not entail harsh sanctioning measures, when the member states do not immediately succeed in fulfilling the general goals. This brief description of the OMC gives a clear sign, how the general theoretical approach of policy transfer has found practical utilisation in the EU. Here, the method has become one of the main vehicles for advancing the labour markets of the member states towards the general developmental goal of the EU “to become one of the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion”⁷⁰ (European Council 2000).

Still, one should not get too enthusiastic only about the potential positive effects of the OMC. Though, it has been hoped that due to its flexible nature and virtue of progressing mutual learning, the measure might also lead to failure. To mention a few

⁷⁰ Accordingly by the year 2010, a 70% employment rate in the EU can be achieved.

possibilities – use of the OMC as the main way for fulfilling the general economic and social goals of the EU, might lead the countries into showing artificial success indicators, whereas at the same time no achievements have been made at the state level. Also, even though it has been argued that using the OMC will lead to the involvement of different social partners, this might happen only ostensibly, since the social partners might not actually be taken on board neither in the policy formation nor in the policy evaluation stage. In addition to this, using OMC might lead the countries to adopt standardised solutions, whereas real success might be achieved from the knowledge of negative practices as well. This leads to the understanding that even though OMC indicates the specific usage of the policy transfer method, it is a narrower concept of it. Therefore, although OMC provides the member states of the EU with a clear operation process of policy formation via good practices, this should be complemented with the states' personal enthusiasm in using the method of policy transfer more generally.

The aim of the current thesis was to compile a framework for analysing the possibilities of the process of policy transfer in general. Special attention was paid to the labour market sphere. The structure provided a ground upon which the current situation of Estonian active labour market policy measures was analysed in order to find transferable lessons from the practices of the United Kingdom and Denmark. In doing that the following question was asked: *Is it possible, and if so, what kind of active labour market measures that are currently practised in the United Kingdom and Denmark, can be, according to the principles of policy transfer, incorporated into the Estonian selection of active labour market measures?*

In a situation, where long-term unemployment is one of the most persistent social problems, that many EU member states are facing, the method of policy transfer is of remarkable importance. Not dealing with the problem of unemployment leads the country to bigger expenses which in the long run could be avoided with proper measures. It must be understood that the condition of unemployment is not only a problem for the individual, but for the state as a whole. For this reason, the current thesis paid special attention to the activation measures of the unemployed people.

The activation measures have been preferred instead of the passive measures, since apart from the activation measures, the passive ones depict in general terms the benefits paid by the government. This means that under certain conditions, a person might be a subject for the benefits without having any contribution to them (even though some states have started practising the demand for active participation in

different activation measures in order to claim these benefits). The main stress of the thesis has therefore been directed towards the activation of the unemployed person, since it is assumed, that this helps to drive the unemployed (back) into the labour market in a more efficient way. In order to succeed with better outcome numbers, the passive measures need to be combined with activation measures.

The two countries – Denmark and the United Kingdom – were chosen as pattern countries, since they both have been considered to be pioneers in the field of labour market due to their positive statistical figures. Yet they cannot be considered to have a one-to-one relationship in the matters of the structure of their labour market policies. Denmark for example practised generous benefit systems as measures for solving the problem of unemployment, which led the country to the understanding of the capabilities of activation measures. Also, the country can be characterised by a corporatist approach toward the formulation of labour market policies. At the same time the United Kingdom can be characterised more as a country that incorporates the *one stop shop* principle in the process of directing the best suitable services to the unemployed people. In addition to this, the United Kingdom has a very long experience with the activation-claim for the unemployed in order to qualify for state benefits. Still, what is similar with both of these countries, is that they have both followed the same principles when directing the services to the unemployed – flexibility and individualisation. It could be suspected, that following these principles might have been the reasons for these countries to succeed in such high employment and low unemployment indicators for a long period of time.

Based on the theoretical framework of the thesis and the analysis conducted upon the labour market policy developmental and composition issues of the United Kingdom and Denmark, the following conclusions can be drawn for Estonia: due to the Labour Market Services and Benefits Act, that came into force on the 1st of January 2006, Estonia has started to apply new methods, which are known to have a great success rate in the cases of United Kingdom and Denmark, when trying to direct the long-term unemployed people (back) into the labour market. The main principles can be summarised as follows – individual approach and a flexible way of combining different services in order to answer the needs and solve the problems of the unemployed person in the best possible way. Here, the theoretical approach that has been fixed as working methods into the Labour Market Services and Benefits Act needs better inculcation in real practice, in order to be able to fight more successfully with the problem of long-

term unemployment. At the same time, the active labour market measures that are currently offered by the Estonian Labour Market Board also need to be complemented. Here, the practice of the United Kingdom is especially of important value, since it helps to give a more complete approach towards the indication process of active labour market measures.

The analysis of the Estonian labour market revealed, that one of the biggest issues of the activation measures offered in Estonia is their high level of standardisation, which is why they are incapable of solving the long-term unemployment problem. One of the main causes here is the characteristic side of most of the long-term unemployed people in Estonia – they tend to live far from county centres which makes it quite difficult for them to participate in different activation measures. Here a specific solution that can be derived from the experience of the United Kingdom is the ‚job grant’ measure, that is meant to cover the expenses that arise, when a person decides to enter a new job. Also, there is a need for enlarging the possibilities of people to be able to receive help from the Labour Market Board when in search of a new job or trying to compile one’s curriculum vitae, for example. Here the telephone service, called ‚jobseeker direct’ in the United Kingdom, can offer useful measures for overcoming this obstacle. The efficient inculcation of this service might also help improve the reputation of the Labour Market Board, which is not currently at its highest. In addition to the aforementioned two measures, the analysis also brought out the necessity for job clubs (the measure is called ‚programme centres’ in the United Kingdom), which is a way of enabling the unemployed people to exchange experiences in the process of finding a job (which gives a notion that you are not alone in this process). Also, one should not forget that many long-term unemployed people face the problem of a past (or present) addiction to either drugs or alcohol. A special measure, called ‚progress2work’ has been implemented in the United Kingdom, specially directed to those risk groups. It is important not to underestimate the problem of addiction, since this is one of the sharpest problems that hinders people from entering the labour market.

To sum up, it can be said that solving the issue of long-term unemployment is a burning problem that is faced not only by economically underdeveloped countries, but also those who are economically sustainable. This is so, because the active participation in the labour market by the citizens does not only depend on the economically successful operation of a country, but it is also influenced by other factors, such as the different social and labour market measures offered or the behaviour of the person. At

this point, the responsibility of the state in one field lies in the process of making the active labour market measures more effective. This is done in order to raise the level of employment rate among the citizens. In order to improve its activation measures, the lessons from other countries can be learnt at this respect. This very process enables finding solutions to the current problems via searching experiences that other countries have put into practice in order to overcome the same kind of obstacles. The surplus value in this respect is the possibility of directing the resources meant for inventing new measures, into evaluation processes of the already existing measures instead. This way, it is possible to come up with new ideas that might be even more successful than the current operations.

Kasutatud allikad

- Advice Guide. 2007. <http://www.adviceguide.org.uk> (13.10.2007);
- Ashagbor, D. 2004. „Soft Harmonisation: The ‚Open Method of Coordination‘ in the European Employment Strategy.” *European Public Law* 10 (2): 305-322;
- Bernhard, S. 2006. „The European Paradigm of Social Inclusion.” *Journal of Contemporary European Research* 2 (1): 41-57.
http://www.jcer.net/archive/Volume2/Vol2_No1.pdf (01.08.2007);
- Blundell, R. ja Meghir, C. 2002. „Active Labour Market Policy vs Employment Tax Credits: Lessons from Recent UK Reforms.” Institute for Labour Market Policy Evaluation. <http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2002/wp02-01.pdf> (12.10.2007);
- Borrás, S. ja Jacobsson, K. 2004. „The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU.” *Journal of European Public Policy* 11 (2): 185-208;
- Bredgaard, T. ja Larsen, F. 2006. „The Transitional Danish Labour Market: Understanding a Best Case, and Policy Proposals for Solving Some Paradoxes.” CARMA Research Paper 2006: 2. Aalborg University.
http://vbn.aau.dk/fbspretrieve/5753257/CARMA_research_paper_2006_2_Bredgaard_and_Larsen.pdf (09.10.2007);
- Bruno, I., Jacquot, S. ja Mandin, L. 2006. „Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination ... toolbox or Pandora’s box?” *Journal of European Public Policy* 14 (4): 519-536;
- Campbell, M. 2000. „Reconnecting the Long Term Unemployment to Labour Market Opportunity: The Case for a ‚Local Active Labour Market Policy‘.” *Regional Studies* 34 (7): 655-668;
- Casey, B. H. ja Gold, M. 2005. „Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another?” *Journal of European Public Policy* 12 (1): 23-43;
- Chalmers, D. ja Lodge, M. 2003. „The Open Method of Coordination and the European Welfare State.” Discussion Paper No 11. London School of Economics and Political Science. <http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/Disspaper11.pdf> (01.08.2007);
- Coleman, W. 1994. „Policy Convergence in Banking: A Comparative Study.” *Political studies* 42 (2): 274-292;

- Commission of the European Communities. 2003. „Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The future of the European Employment Strategy (EES). „A strategy for full employment and better jobs for all.”” http://ec.europa.eu/employment_social/news/2003/jan/ees_03_com_en.pdf (11.10.2007);
- Dahl, E. ja Lorentzen, T. 2005. „What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway.” *International Journal of Social Welfare* 14 (2): 86-98;
- De la Porte, C., Pochet, P., Room, G. 2001. „Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU.” *Journal of European Social Policy* 11 (4): 291-307; Directgov. 2007. http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/Employedorlookingforwork/DG_10014402 (26.11.2007);
- Dolowitz, D. P. 2003. „A Policy-maker’s Guide to Policy Transfer.” *Political Quarterly* 74 (1): 101-108;
- Dolowitz, D. ja Marsh, D. 2000. „Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making.” *Governance* 13 (1): 5-24;
- Dolowitz, D. ja Marsh, D. 1996. „Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature.” *Political Studies* 44 (2): 343-357;
- Eamets et al. 2000. *Eesti tööturg ja tööpoliitika*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus;
- Euroopa Liidu Teataja. 2006. „Euroopa Majandus ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Flexicurity (paindlikkuse ja kindlustatuse ühitamine): Taani näide”. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/oj/2006/c_195/c_19520060818et00480053.pdf (01.08.2007);
- Euroopa Parlament. 2006. „Euroopa Parlamendi resolutsioon läbivaadatud säästva arengu strateegia kohta.” Euroopa Parlamendi vastuvõetud tekstid. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0272+0+DOC+XML+V0//ET> (28.10.2007);
- European Commission. 2007a. „Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis.” 2007 Compendium
- European Commission. 2007b. „Lisbon Strategy”. Europa Glossary. http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm (7.10.2007);

- European Council. 2000. Presidency Conclusions. Lisbon European Council 23 and 24 March 2000.
http://www.alsoproject.eu/layout/news/allegati/PRESIDENCY_CONCLUSIONS_Lissabon.pdf (07.10.2007);
- Evans, M. ja Davies, J. 1999. „Understanding Policy Transfer: A Multi-level, Multi-disciplinary Perspective.” *Public Administration* 77 (2): 361-385;
- Fraser, N. 1999. „How strong is the case for targeting active labour market policies?” *International Journal of Manpower* 20 (3/4): 151-164;
- Furåker, B., Johansson, L. ja Lind, J. 1990. “Unemployment and Labour Market Policies in the Scandinavian Countries.” *Acta Sociologica*. 33 (2): 141-164;
- Gore, T. 2004. „The Open Method of Coordination and Policy Mainstreaming. The European Employment Strategy and Regional Conversion Programmes in the UK.” *European Planning Studies* 12 (1): 123-141;
- Hasluck, C. 2001. „Lessons from the New Deal: Finding work, promoting employability.” *New Economy*. 8 (4): 230-234;
- Holm, A. 2001. „Danish labour market policy measures – an evaluation.” Discussion Paper. Department of Sociology. University of Copenhagen.
<http://peerreview.almp.org/pdf/ind-exp-paper-denm-ap01.pdf> (12.10.2007);
- Illsley, B., Lloyd, G. ja Lynch, B. 2000. „From Pillar to Post? A One Stop Shop Approach to Planning Delivery.” *Planning Theory & Practice* 1 (1): 111-122;
- James, O. ja Lodge, M. 2003. „The Limitations of ‚Policy Transfer’ and ‚Lesson Drawing’ for Public Policy Research.” *Political Studies Review* 1 (2): 179-193;
- Jespersen, S., Munch, J. R. ja Skipper, L. 2004. „Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programmes.”
<http://www.econ.ku.dk/okombe/EconomicPolicy/CBA.pdf> (13.10.2007);
- Jobcentre Plus. 2007a. <http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/index.html> (12.10.2007);
- Jobcentre Plus. 2007b.
<http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Customers/WorkingAgeBenefits/Jobseekerallowance/index.html> (23.11.2007);
- Johnson, S. 2004. „The Active Labour Market Policy Reform – The Second Wave. United Kingdom. Statements and Comments.” Leeds Metropolitan University.
http://peerreview.almp.org/pdf/finland%2004/UK_FIN04.pdf (12.10.2007);
- Kallaste, E. ja Philips, K. 2003. „Töõjõu vaba liikumine – probleem või võimalus Eestile?” Riigikogu Toimetised.

<http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito7/artiklid/17kallaste&philips.htm>

(27.11.2007)

- Kalogeropoulou, K. 2006. „European Governance after Lisbon and Portability of Supplementary Pensions Rights.” *Journal of Contemporary European Research* 2 (1): 75-91. http://www.jcer.net/archive/Volume2/Vol2_No1.pdf (02.08.2007);
- Kraft, K. 1998. „The evaluation of active and passive labour market policy.” *Applied Economics* 30 (6): 783-793;
- Krusell, S. 2007. „Lühi- ja pikaajaline töötus.” Eesti statistika teemaleht. Statistikaamet. <http://www.stat.ee/files/evaljaanded/2007/teemaleht-200702.pdf> (10.10.2007);
- Laffan, B. ja Shaw, C. 2005. „Classifying and Mapping OMC in Different Policy Areas.” Integrated Project. Priority 7 – Citizens and Governance in the Knowledge-based Society. New Modes of Governance. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D02D09_Classifying_and_Mapping_OMC.pdf (07.10.2007);
- Larsen, C. A. 2003. „Structural unemployment. An analysis of recruitment and selection mechanisms based on panel data among Danish long-term unemployed.” *International Journal of Social Welfare* 12 (3): 170-181;
- Larsen, F. 2005. „Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and flexicurity arrangements – What can be learnt?” Danish National Centre for Labour Market Research, Aalborg University. http://www.siswo.uva.nl/tlm/root_files/WorkP05-11Flemming%20Larsen.pdf (09.10.2007);
- Larsen, C. A. 2002. “Policy Paradigms and Cross-national Policy (Mis)leading from the Danish Employment Miracle.” *Journal of European Public Policy* 9 (5): 715-735;
- Leetmaa, R. et al 2003. *Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis*. Poliitikauuringute keskus PRAXIS. Tallinn;
- Lindsay, C. ja Mainland, M. 2004. „Different routes, common directions? Activation policies for young people in Denmark and the UK.” *International Journal of Social Welfare* 13 (3): 195-207;
- MacPhail, E. 2006. „Sub-national authorities and the Open Method of Coordination: a new opportunity of the same old community?” *Journal of Contemporary European Research* 2 (1): 58-74. http://www.jcer.net/archive/Volume2/Vol2_No1.pdf (02.08.2007);

- Maher, I. 2001. „The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination.” *Journal of Common Market Studies* 39 (4) 719-746;
- Mavrommati, S. ja Papathanassiou, C. 2006. „A Modified Open Method of Coordination in Corporate Governance.” *European Business Law Review* 17 (6): 1637-1649;
- Meager, N. ja Evans, C. 1998. „The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed.” in *Employment and training papers No 16*. International Labour Organization, Geneva.
<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/etp16.pdf>
(09.10.2007);
- Mossberger, K., ja Wolman, H. 2003. „Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations.” *Public Administration Review* 63 (4) 428-440;
- Newmark, A. 2002. „An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion.” *Review of Policy Research* 19 (2) 151-180;
- Nickell, S., van Ours, J. a Huizinga, H. 2000. „The Netherlands and the United Kingdom: a European unemployment miracle?” *Economic Policy* 15 (30): 137-180;
- Nõmm, K. 2007. „Teiste riikide näidete kasutamine poliitikakujundamisel ja muudatuste põhjendamisel.” Magistritöö. Tartu Ülikool;
- Nõmm, K. 2003. „Poliitikate ülevõtmine: pearahasüsteem Eesti perearstide rahastamisel.” Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool;
- OECD. 2006. “Boosting Labour Supply.” *OECD Economic Surveys: Denmark 2005* (1): 71-95;
- OECD. 2007. *Employment Outlook. Statistical Annex*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/29/27/38749309.pdf> (16.11.2007);
- Phillips, D. ja Ochs, K. 2003. „Processes of Policy Borrowing in Education: some explanatory and analytical devices.” *Comparative Education* 39 (4): 451-461;
- Pollitt, C. ja Bouckaert, G. 2004. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press;
- Porte, C. 2002. „Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?” *European Law Journal* 8 (1): 38-58;

- Radaelli, C. 2000. „Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy.” *Governance* 13 (1): 25-43;
- Rahandusministeerium. 2007. „Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007-2013. Eelnõu.“ Eesti Vabariik. <http://www.fin.ee/doc.php?78509> (24.11.2007);
- Randma-Liiv, T. 2005. „Demand- and supply-based policy transfer in Estonian public administration.” *Journal of Baltic Studies* 36 (4): 467-487;
- Regent, S. 2003. „The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?” *European Law Journal* 9 (2): 190-214;
- Regnard, P. 2006. „Minimum Wages 2006. Variations from 82 to 1503 euro gross per month.” *Statistics in focus* 2006 (9).
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-06-009/EN/KS-NK-06-009-EN.PDF (14.11.2007);
- Riigikantselei. 2007. „Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava 2005-2007 Lissaboni strateegia rakendamiseks. Täitmise aruanne 2007. aastal.“ Eesti Vabariik. www.riigikantselei.ee/failid/2007_10_04_Eesti_eduaruanne_2007.pdf (27.11.2007);
- Rosa, S. 2005. „The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspective for its Use as a Tool of Soft Law.” *European Law Journal* 11 (5): 618-640;
- Rose, R. 2001. „Ten steps in learning lessons from abroad.” *Future Governance: Lessons from Comparative Public Policy*.
<http://www.hull.ac.uk/futgov/Papers/PubPapers/RRPaper1.pdf> (08.10.2007);
- Rose, R. 1993. *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc;
- Schäfer, A. 2006. „The New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD.” *Journal of European Public Policy* 13 (1): 70-89;
- Sever, R. 2006. „Educational Policy Borrowing: Historical Perspectives.” *International Sociology* 21 (3): 483-487;
- Shackleton, J. R. 2005. „The Labour Market Under ‚New Labour’: the First Two Terms.” *Economic Affairs* 25 (3): 31-38;
- Skjærseth, J. B., Stokke, O. S. ja Wettestad, J. 2006. „Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms.” *Global Environmental Politics* 6 (3): 104-120;

- Sotsiaalministeerium. 2006. *Sotsiaalsektor arvudes 2006*. Tallinn. Eesti; Sotsiaalministeeriumi toimetised 2006. „Tööturu riskirühmad: pikaajaliselt töötud.” [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/toimetised_20062/\\$file/toimetised_20062.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/toimetised_20062/$file/toimetised_20062.pdf) (05.08.2007);
- Szysczak, E. 2006. „Experimental Governance: The Open Method of Coordination.” *European Law Journal* 12 (4): 486-502;
- Stone, D. 1999. „Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines.” *Politics* 19 (1): 51-60;
- Zhou, J. 2007. „Danish for All? Balancing Flexibility with Security: The Flexicurity Model.” International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0736.pdf> (28.10.2007);
- Toft, C. 2003. “Evidence-based social-science and the Rehnist interpretation of the development of ALMP in Sweden during the Golden Age: A critical Examination.” *Politics and Society* 31 (4): 567-608;
- van Oorschot, W. ja Abrahamson, P. 2003. „The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States.” *Social Policy & Administration* 37 (3): 288-304;
- van Reenen, J. 2001. „No More Skivvy Schemes? Active Labor Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context.” The Institute for Fiscal Studies. <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0109.pdf> (12.10.07);
- Venesaar, U. et al 2004. *Pikaajaline töötus Eestis*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool;
- Westergaard-Nielsen, N. 2001. „Danish Labour Market Policy: Is it worth it?” Centre for Labour Market and Social Research. Department of Economics, The Aarhus School of Business. <http://www.cls.dk/workingpapers/docfiles/90.pdf> (12.10.2007);
- Wilthagen, T. ja Tros, F. 2004. „The concept of “flexicurity”: A new approach to regulating employment and labour markets.” Tilburg University. http://www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/flexicurity/publications/papers/fxp2003_4.pdf (09.10.2007).
- Tööturumeetmete kontseptsioon*. 2004. Eesti Sotsiaalministeerium;
- Tööturuteenuste ja -toetuste seadus*. Riigi Teataja I 2005, 54, 430. Redaktsioonid: RT I 2006, 2, 3; 2006, 26, 191; 2006, 26, 193.

Töötuskindlustuse seadus. Riigi Teataja I 2001 59, 359. Redaktsioonid: RT I 2001, 82, 488; RT I 2002, 44, 284; 2002, 57, 357; 2002, 61, 375; 2002, 89, 511; 2002, 111, 663; RT I 2003, 17, 95; 2003, 88, 591; RT 2005, 39, 308; 2005, 54, 430; 2005, 57, 451; RT I 2006, 26, 193; 2006, 31, 236.