

Kinnitatud kantsleri käskkirjaga

# EESTI TÖÖTUKASSA TÖÖTUST ENNETAVATE TEENUSTE „TÖÖTA JA ÕPI“ ANALÜÜS

**Tehniline kirjeldus (hankelepingu eseme kirjeldus)**

# 1. TAUSTAINFO

Eesti Töötukassa (edaspidi *töötukassa*) osutab alates 01.05.2017 Vabariigi Valitsuse (edaspidi *VV*) 22. novembri 2016. a määruse nr 130 “Tööhõiveprogramm 2017–2020” (edaspidi *THP 2017–2020*) alusel ellu kutsutud töötust ennetavaid meetmeid, mitteametliku nimega „Tööta ja Õpi“ (edaspidi *ennetavad meetmed*). Praegu osutatakse neid teenuseid *VV* 29. septembri 2023. a määruse nr 90 „Tööhõiveprogramm 2024–2029” (edaspidi *THP*) alusel.

Tänaseks seitse aastat rakendatud teenuste paketi kasutus on aasta aastalt kasvanud ja sellega seoses on kasvanud ka teenuste kulud. Alates ennetavate meetmete ellu kutsumisest on teenuste mõju lühikeses ajaraamis hinnatud (vt täpsemalt ptk 1.1), kuid puudub pikemaajalise teenusekasutamisega seotult terviklik ülevaade osutatavate teenuste mõjust töötuse riski realiseerumise vältimiseks ning teadmine, kas see on valitud teenuste ja nendele kvalifitseerumiseks seatud tingimustega saavutatav. Samuti on vajalik teadmine kas ja kuidas vastavad ennetavad meetmed teenusekasutajate vajadustele ning milliseid muudatusvajadusi nad näevad.

Ennetavate meetmete pakett on suunatud kõrgema töötuseriskiga, kuid hetkel tööturul hõivatud inimestele ning selle eesmärgiks on ennetada töötuse riski realiseerumist<sup>1</sup>. Paketi teenusteks on *THP* alusel osutatavad teenused töötavale inimesele: „tööturukoolitus“ ja „tasemeõppes osalemise toetus“, millel osalemine eelduseks on karjäärinõustamisel osalemine ja tegevuskava kokkuleppimine; „kvalifikatsiooni omandamise toetamine“, samuti koolitustoetus tööandjale töötajate koolitamiseks (vt teenuste eesmärgid ptk 2.3). Teenused võimaldavad sihtrühmal osaleda täiend- või ümberõppes, tõendada omandatud kvalifikatsiooni ja täiendada oskuseid tulenevalt tööandja ja tööturu muutuvatest vajadustest tööandja koolitustoetuse kaudu (vt teenuste täpsemaid tingimusi „Lisa 1“).

Ennetavate meetmete ellu kutsumisel seati *THP 2017–2020* alusel teenuste peamiseks eesmärgideks ühelt poolt **toetada töölt tööle liikujaid ja töötajaid**, kes vajavad tööl püsimiseks tuge oskuste puudumise või oskuste aegumise tõttu; teisalt **toetada tööandjaid vajalike oskustega tööjõu leidmisel ja ettevalmistamisel ning ümberkorralduste läbiviimisel**. Tööjõupuuduse leevendamiseks ning majanduse liikumiseks kõrgema lisandväärtusega töökohtade suunas suurendati nii töötajate kui tööandjate stiimuleid oskuste ja teadmiste arendamiseks.

Arvestades teiste riikide kogemuse ja olemasolevate võimalustega lähtuti töötust ennetavate meetmete disainimisel kolmest põhimõttest:

- Ennetavaid **meetmeid pakutakse vastavalt töötajate ja tööandjate individuaalsetele vajadustele**. Meetmed on suunatud konkreetsete sihtrühmade vajadustele (töötusriskis töötajad, tööjõupuuduses ettevõtted teatud valdkondades) ega ole universaalsed. Meetmes osalemisele eelneb individuaalse koolitusvajaduse hindamine karjäärinõustamisel ja tegevuskava kokkuleppimine.
- Ennetavate meetmete pakkumine toetab töötajate ja tööandjate kohanemist muutustega tööelus ja majanduse struktuuris. **Toetatakse tööks vajalike oskuste ja teadmiste omandamist eelkõige täiendusõppes**, mitte elukestvas õppes osalemist üldiselt.

<sup>1</sup> Vaata rohkem ennetavate meetmete paketi teenustele seatud eesmärgid Vabariigi Valitsuse 22. novembri 2016. a määruse nr 130 “Tööhõiveprogramm 2017–2020” seletuskirjast: <https://eelnou.d.valitsus.ee/main/mount/docList/2a9e7d42-98e8-4fb5-8686-4c1c3b884dc9>.

- Töötukassa **pakutavad meetmed täiendavad nii tööandjate kui ka teiste avaliku sektori asutuste pakutavaid tegevusi.** Töötukassa poolt pakutavad meetmed ei asenda tööandjate tavapärast tegevust töötajate koolitamisel, vaid pakuvad tööandjale tuge olukorras, mis eeldavad lisakulutusi võrreldes töötaja koolitamiseks tehtud tavapärase kuludega. Meetmete pakkumisel vahetatakse infot teiste avaliku sektori asutustega ning vajadusel suunatakse klient osalema teise asutuse pakutavasse sobivasse meetmesse.

Töötajate tööturukoolituse ja tasemeõppes osalemise toetuse peamiseks eesmärgiks seati vähendada isikute töötuks jäämise riski ja aidata neil liikuda kõrgema palgaga töökohtadele. Tööandjatele suunatud koolitustoetuse peamiseks eesmärgiks oli leevendada vajalike oskustega tööjõu puudust ning parandada seeläbi ettevõtte konkurentsivõimet.

Riigi tasandil nähti meetmete positiivset mõju tööjõu pakkumise ja nõudluse tasakaalule tööturul, aidates kaasa tööpuuduse vähendamisele, tööjõupuuduse leevendamisele ning hõive kasvule. Meetmeid nähti toetavat järgmiste struktuursete probleemide lahendamist – struktuurne tööpuudus, töötajate oskuste mittevastavus tööülesannetele, kvalifitseeritud tööjõu puudus. Samuti oodati, et meetmed panustavad tootlikkuse kasvu ning toetavad majanduse struktuurimuutusi kõrgema lisandväärtusega töökohtade osakaalu kasvu suunas, mis omakorda panustab suhtelise vaesuse vähendamisse. Samuti aitab töötajate oskustaseme kasv leevendada tasakaalustamatust palga ja tootlikkuse kasvude vahel. Lisaks aitavad ennetavad meetmed kaasa hariduspoliitika eesmärkide saavutamisele vähendada eri- ja kutsealase hariduseta inimeste arvu ja suurendada osalemist elukestvas õppes.

Ennetavate meetmete rakendumise esimesel aastal (2017), siseneti teenustele (va karjäärinõustamine) ligi 1 300 korral, 2019. aastal kasvas sisenemiste koguarv pea 7 800 korrani ning 2022. aastal siseneti ennetavate meetmete paketi teenustele pea 8 200 korral. Kokku on perioodis (05.2017–12.2023) teenustele sisenemisi olnud pea 45 000 (va karjäärinõustamine).

Teenuste kogueelarve on kasvanud väga kiiresti, 2018. aastal oli paketi teenustele kavandatud eelarve umbes 8 miljonit (tegelik kulu ligi 3,5 miljonit), 2022. aastal kavandati kuludeks ligi 15 miljonit (tegelikud kulud ligi 14 miljonit) ning 2024. aasta eelarve prognoos on pea 20 miljonit, moodustades ligi ¼ kõigist 2024. aasta tööturuteenuste kuludest. Arvestades, et Eesti Tööjõu-uuringu andmetel puudus 2023. aastal 29%-l 20–64 (224 500 inimest) aastastest tööealistest inimestest erialane haridus (Statistikaamet, Eesti Tööjõu-uuring), registreeritud töötutest aga 42%-l (Eesti Töötukassa, 2024) võiks teenuse kasutajate ring ja seega ka kulud olla tänastest veelgi suuremad.

## 1.1. VARASEMAD ANALÜÜSID

Töötukassa analüüsis 2020. aastal ja 2022. aastal oma andmetele tuginedes töötust ennetavate teenuste kasutamist ja teenuste mõju inimeste käekäigule tööturul. Analüüsi eesmärgiks oli anda ülevaade töötust ennetavate teenuste kasutamisest ja nende mõjust teenuseid kasutanud inimeste käekäigule tööturul. Teenuste mõju hindas Tartu Ülikooli infotehnoloogia mõju-uuringute keskus (Center of IT Impact Studies, CITIS) Eesti Teadusagentuuri poolt rahastatud projekti „Masinõppe ja AI toega teenused“ raames. Projektis vaadeldi perioodil 01.05.2017–31.12.2019 töötust ennetavaid teenuseid alustanud inimesi ning hinnati teenusel osalemise mõju. Mõju hindamise eesmärgiks oli leida kvantitatiivne hinnang töötamise tõenäosuse ja töötasu muutustele 24 kuu jooksul alates teenuse algusest kasutades selleks osalus- ja

võrdlusgrupipõhist meetodit. Ennetavate meetmete teenuste mõjuanalüüs näitas, milline on teenuse ärahoidev mõju töötamise vähenemisele, mis oli üldiselt positiivne. Suurima positiivse mõjuga oli tööandjate koolitustoetus muutuste olukorras ning koolitustoetus eesti keele oskuse arendamiseks. Tööturukoolituse ja tasemeõppes osalemise toetuse mõju liigub nulli lähedasest või negatiivsest pikaajaliselt positiivseks.

Kuigi varasem mõjuanalüüs näitas teenuste kasutamise aktiivsust ja selle kasvu ning nende mõningast positiivset mõju palgale ja hõives püsimisele on vaja ennetavate meetmete laiapõhjalisemat analüüsi (sh pikemaajalisi andmeid mõju hindamiseks) ning mõjuhinnangut selgitamaks välja osutatavate teenuste asjakohasus tänaseid osalejaid ja nende vajadusi arvestades, tulemuslikkus, mõjuulatus ning jätkusuutlikkus. Samuti on ennetavate meetmete raames vajalik hinnata 2021. aastal lisandunud koolitustoetuse info- ja kommunikatsiooni oskuste arendamine mõju ning analüüsi skoopi hõlmata ka tasemeõppes osalemise toetus töötule inimesele, kes moodustavad eelnimetatud teenuse sihtrühmast pea poole. Samuti tuleb kvalitatiivse analüüsi kaudu hinnata ennetavate meetmete neid aspekte, ja selgitada välja kasutajate kogemusi, mida kvantitatiivse analüüsiga teada ei saa.

## 2. ANALÜÜSI EESMÄRK, UURIMISKÜSIMUSED JA HÜPOTEESID

Ennetavate meetmete analüüs hõlmab töötava inimese toetamiseks mõeldud teenuseid nagu **tööturukoolitus, tasemeõppes osalemise toetus**, tööandjale suunatud **koolitustoetus** (värbamine, muutuste olukord, eesti keele oskuse arendamine ja IKT oskuste arendamine) ning **kvalifikatsiooni omandamise toetamine**. Lisaks käsitletakse analüüsis **töötute tasemeõppes osalemise toetust**, kuna nad moodustavad ligi poole tasemeõppes toetuse teenuse kasutajatest, mistõttu on oluline hinnata teenuse mõju ka nende edasisele käekäigule tööturul. Samuti sisaldab analüüs **karjäärinõustamist**, mis on tööturukoolituse ja töötavate inimeste tasemeõppes osalemise toetuse saamiseks vajalik. Karjäärinõustamist puudutatakse uuringus ennetavate meetmete osana, kuid mitte eraldiseisva teenusena.

Analüüsi periood on mai 2017 – detsember 2023.

Eesti Töötukassa töötust ennetavate meetmete “Tööta ja õpi” analüüsi eesmärgid on:

1. anda ülevaade ennetavate meetmete kasutamisest perioodil mai 2017 – detsember 2023 (tuginedes töötukassast saadavatele andmetabelitele);
2. anda hinnangud, kas ennetavad meetmed täidavad neile seatud eesmärgid, ja on asjakohased, tulemuslikud, jätkusuutlikud ning avaldavad soovitud mõju (vt täpsemalt punktis 2.1 ja 2.3);
3. testida ennetavate meetmete tööturukoolitus, tasemeõppes osalemise toetus, koolitustoetus ja kvalifikatsiooni omandamise toetamine kohta esitatud hüpoteeside paikapidavust ning analüüsida iga meetme kohta püstitatud täpsustavaid küsimusi (vt hüpoteese ja täpsustavaid küsimusi punktis 2.2);
4. hindamistulemuste põhjal teha ettepanekuid meetmete tõhustamiseks ja hinnata nende ettepanekute teostatavust.

Kõigi analüüsitavate teenuste ja nende sihtrühmade puhul tuleb analüüsis ja ettepanekutes arvestada peamisi sotsiaal-demograafilisi tunnuseid ning eristuvaid alarühmi ja nende vajadusi. Kui tulemused näitavad erinevusi taustatunnuste lõikes, tuleb need koos selgitustega esile tuua (näiteks erinevused meeste ja naiste, töötute ja töötavate inimeste andmete vahel vms). Tellija ootus kindlate sihtrühmade analüüsimiseks on täpsustavate küsimuste raames välja toodud, kui uuringu tegijal on ettepanekuid täiendavate alarühmade analüüsiks, tuleb see pakkumuses välja pakkuda.

### 2.1. UURIMISKÜSIMUSED

Selleks, et analüüsida, kas ennetavad meetmed täidavad neile seatud eesmärgid ja on asjakohased, tulemuslikud, jätkusuutlikud ning avaldavad soovitud mõju, on püstitatud järgnevad uurimisküsimused.

#### Asjakohasus:

1. Kuivõrd asjakohased on olnud ennetavate meetmete paketi raames (perioodil mai 2017 kuni detsember 2023) osutatavad teenused adresseerimaks väljakutseid, mis tuvastati meetme loomisel (vt ka punkt 1) ning millega seisma tööturul silmitsi täna?

2. Kuivõrd asjakohased on ennetavad meetmed, arvestades täiskasvanute riikliku täienduskoolituse tellimuse (edaspidi *RKT*) raames rahastatavate õppekohtadega (sh rahastatavate õppekohtade arv, õppe valdkonnad)?
3. Kuivõrd esineb *RKT* ja ennetavate meetmete tingimuste vahel dubleerimist (sh millistele sihtrühmadele, millistel tingimustel ja millistel õppekavadel õppimist toetatakse)?

#### **Tulemuslikkus:**

1. Kuivõrd on ennetavad teenused täitnud neile seatud eesmärgid (vt ka punkt 2.3)?
2. Mis kriteeriumide järgi peaks hindama teenuste tulemuslikkust?
3. Kui tulemuslikud on uuringu sihtrühmade hinnangul olnud ennetavate meetmete paketi teenused:
  - a) tagamaks töötusriskis oleva tööjõu oskustaseme ja konkurentsivõime tõstmist (tuginedes töötute/töötavate inimeste ja ekspertide hinnangule);
  - b) tööturu struktuursete probleemide lahendamisel ja tööjõu pakkumise ja nõudluse tasakaalu toetamisel (tuginedes tööandjate ja ekspertide hinnangule)?
4. Kuidas mõjutab tulemuslikkust sihtrühmade teadlikkus teenustest?
  - a) Milline on intervjuudele tuginedes teenuse sihtrühmade teadlikkus teenusest?
  - b) Kuidas seda infot saadakse (sh mis kanalite kaudu info liigub, kes infot levitavad, mil viisil)?
  - c) Kui vajalik on teenustest teadlikkuse parandamine tulemuslikkuse tõstmiseks?
  - d) Kuidas ja milliste tegevuste kaudu saab sihtrühmade teadlikkust teenustest tõsta?
5. Kuidas mitmekesistada sihtrühmade osalemist teenustes (sh kaasata seni vähem osalevaid sihtrühmi)?
6. Mis määral on võimalik meetmepaketti kuuluvate teenuste mõju ja tulemuslikkust tõsta?
  - a) Kuivõrd on võimalik seda tõsta sihttasemete seadmise läbi? Kui on, siis kas ja mis kujul peaks sihttasemed olema seatud?

#### **Mõju:**

1. Kuidas on ennetavate meetmete pakett mõjutanud madalate ja aegunud oskustega töötajate hinnangul nende täienduskoolitustel või tasemeõppes osalemist (sh nii õppima asumist kui õppimas püsimist ehk õpingute täies mahus läbimist<sup>2</sup>)?
2. Kuidas on ennetavates meetmetes osalemine mõjutanud madalate ja aegunud oskustega töötajate hinnangut oma oskustasemele, tööhõivekindlusele ja majanduslikule toimetulekule?
3. Milline on olnud ennetavate meetmete paketi majanduslik mõju töötute, töötajate, tööandjate ja ekspertide hinnangul?
4. Milline on tööandjate koolitustoetuse mõju tööandjate hinnangul ettevõtete tootlikkuse ja kõrgema lisandväärtusega töökohtade osakaalu kasvule?
5. Kuivõrd ilmneb teenuste rakendamisel tühikulu, milles see avaldub ja kuidas seda vähendada?

#### **Jätkusuutlikkus:**

<sup>2</sup> Eesti Töötukassa (2022) Töötust ennetavad teenused. Teenuste kasutamine ja mõju käekäigule tööturul. Analüüs kajastab teenusel osalemise andmeid perioodil 01.05.2017-31.12.2021. Allikas: <https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2022-12/T%C3%B6%C3%B6tust%20ennetavate%20meetmete%20anal%C3%BC%C3%BCs%202022.pdf>

1. Milline on ennetavate meetmete paketi jätkusuutlikkus arvestades:
  - a. praegust konteksti, st arenguid majanduses, haridussüsteemis ja tööturul;
  - b. meetmete mõju sihtrühmale (töötaja, töötu, tööandja)<sup>3</sup>;
  - c. meetmete senist kulude kasvutrendi.
2. Millised on ettepanekud meetmete paketi jätkusuutlikkuse parandamiseks, sh vajadusel kulude kokkuhoiuks või meetmete paketi kulutõhususe tõstmiseks?

## 2.2.HÜPOTEESIDE PAIKAPIDAVUSE TESTIMINE

Üheks uuringu eesmärgiks on testida meetmete tööturukoolitus, tasemeõppes osalemise toetus, koolitustoetus ja kvalifikatsiooni omandamise toetamine kohta esitatud hüpoteeside paikapidavust. Hüpoteesid tuginevad teenuste rakendamise käigus saadud kogemusele, tagasisidele ja kohati teenustega seotud eelarvamustele, mida tuleb käesolevas analüüsis valideerida (kas kinnitada või ümber lükata). Järgnevalt on meetmete kaupa esitatud testimist vajavad hüpoteesid ja abiküsimused, mis hüpoteesi täpsustavad.

### MEEDE A: tööturukoolitus (töötav inimene)

**Hüpotees A1:** OSKA alusel<sup>4</sup> toetatavate õppekavade valik, ei vasta täielikult teenuse sihtrühma<sup>5</sup> vajadustele ja võimekusele.

1. Kuivõrd vastab koolituste valik sihtrühmade vajadustele, pidades silmas meetme eesmäärke?
2. Kuivõrd asjakohased on tööturukoolitusel osalejatele seatud kvalifitseerimistingimused ning kuivõrd vajavad need muutmist (arvestades ka õppekava valiku piiranguid)?

**Hüpotees A2:** Terviseprobleemidega inimesed osalevad pigem madalamat kvalifikatsiooni pakkuvatel koolitustel, mis ei tõsta nende oskustaset ega anna neile tööturul konkurentsieelist, sh ei aita koolitustel osalemine ennetada tervislikel põhjustel hõivest välja langemist, kuna pärast koolituse läbimist ei toimu muutust töökoha valikul (või töötasus).

1. Millised on peamised ajendid terviseprobleemidega inimestel tööturukoolitusel osalemiseks? Kuivõrd on see tingitud madalatest/vananenud oskusest või sellest, et ei saada tervise tõttu oma senisel töökohal töötamist jätkata ning mil määral muudest teguritest?
2. Milliste valdkondade ja erialade tööturukoolitustel terviseprobleemidega inimesed osalevad? Kui leiab kinnitust, et terviseprobleemidega inimesed osalevad pigem madalamat kvalifikatsiooni eeldavatel koolitustel või koolitustel, mis ei ole oska uuringute alusel kasvu valdkonnad, siis mis on selle põhjused?
3. Kes ja kuidas saab toetada terviseprobleemidega inimesi koolituste valikul, mis vastaks nende tervises seisundile ja annaks võimaluse oskustaseme tõstmiseks ja/või töökoha muutmiseks?
4. Milline on terviseprobleemidega inimeste hinnangul koolituse mõju nende oskustasemele ja tööturuvõimalustele (sh tööl püsimisele, parema/sobivama töö saamisele või töökoha vahetusele)?

**Hüpotees A3:** Info töötavale inimesele pakutavatest tööturukoolitusest ei ole sihtrühmale piisavalt kättesaadav, mistõttu ei jõua teenuse kasutamiseni piisavalt eri- ja kutsealase

<sup>3</sup> Võttes aluseks CITIS 2024. aasta ennetavate meetmete mõjude analüüsi, eeldatav valmimisaeg suvi 2025

<sup>4</sup> OSKA alusel toetatavate õppevaldkondade loetelu koostatakse THP § 23 lg 14 alusel.

<sup>5</sup> Teenuse sihtrühm on toodud tööhõiveprogrammi § 23 lg 10 p 1-5

hariduseta või aegunud oskustega inimesi (sh madalam haridustase, ei osale koolitustel, motivatsioon oskusi omandada on madal).

1. Kuidas jõuab info võimalusest saada tööturukoolitust töötukassast töötavate inimesteni (sh kes infot jagavad, mil viisil)?
2. Milline on intervjuudele tuginedes töötavate inimeste teadlikkus töötukassa tööturukoolitusest?
3. Kuivõrd selge oli teenusel osalejatel oskuste ja teadmiste arendamise plaan enne töötukassa teenusest teada saamist?
4. Milliste tegevuste või kanalite kaudu tuleks suurendada sihtrühma teadlikkust olemasolevatest teenustest?
5. Kuidas jõuda teavitusega enam eri- või kutsealase hariduseta inimesteni?

**Hüpotees A4<sup>6</sup>:** Eesti keele koolitus tööturukoolituse raames ei oma mõju osalejate tööhõivekindlusele ja tööalasele arengule, sest koolituste katkestamise määr on kõrge, keeleõpe ei vasta tööturu vajadustele või ei ole piisavalt paindlik.

1. Mis põhjustel on tööturukoolituse raames eesti keele koolituse katkestajate osatähtsus niivõrd kõrge? Millest tulenevalt on tööandja koolitustoetuse raames eesti keele koolituse katkestajate osatähtsus oluliselt madalam?
2. Kuidas eesti keele koolitusel osalemisega seotud katkestamisi vähendada?
3. Mis põhjustel asuti eesti keelt õppima?
4. Kuivõrd oli eesti keele õppima asumise motivatsioon seotud töötamisega (sh nt kas keeleõpe oli töötamise jätkamiseks vajalik, kas tulenes ametlikest keelenõuetest, kas keele õppimine oli seotud edasiste tööalaste plaanidega, kas keeleoskuse paranemine aitas rakendada olemasolevaid erialaseid oskuseid)?
5. Miks eesti keelt õpiti just töötukassa, mitte teiste pakkujate (INSA, HTM keeleõppe kulude hüvitamise skeemid) kaudu (nt kiirem ligipääs, parem kvaliteet, mujal ei olnud kättesaadav jne)?
6. Võttes arvesse kõiki eesti keele õppimise võimalusi riigis, kuivõrd põhjendatud on eesti keele õppimise võimaldamine töötukassa kaudu?
7. Milline mõju on teenusel osaleja enda hinnangul eesti keele õppimisel/koolituse läbimisel tema tööhõivekindlusele (st hõives püsimisele) ja tööalasele arengule (nt paremad töötamise võimalused)?
8. Kuivõrd asjakohased on teenusele kvalifitseerumistingimused? Mil moel peaks neid muutma?
9. Kuidas peaks keele õppe tingimusi kohandama, et teenus oleks meetme eesmärkide vaates mõjusam (sh vastaks tööturu vajadustele, oleks piisavalt paindlik osalejatele)?

**MEEDE B: tasemeõppes osalemise toetus** (registreeritud töötaja ja töötav inimene)

**Hüpotees B1:** Teenuse tingimuste ja sihtrühma muutmine, keskendudes vaid eri- ja kutsealase hariduseta ning terviseprobleemidega inimestele, suurendaks nende konkurentsivõimet tööturul ning parandaks võimalusi teenusest enam kasu saada.

---

<sup>6</sup> Selgituseks: Eesti keele koolituste osakaal, mille võimaldamine meetme raames oli mõeldud lisavõimalusena üldoskuste tugevdamiseks, on töötavatele inimestele koolituskaardiga pakutavates koolitustes kujunenud enim kasutatavaks, moodustades kõigist töötavate inimeste koolitustest ca 54%. See ei vasta seatud eesmärgile ennetada erialaste oskuste arendamise kaudu töötust ja toetada majanduse struktuurimuudatusi. Pea veerand tööturukoolitusega eesti keele koolitusel alustajatest katkestab koolitusel osalemise (tööandja koolitustoetuse raames 11%), mis viitab koolituskaardiga keeleõppe suurele tühikulule. Koolituskaardi kasutamine eesti keele õppimiseks vähendab muu emakeelega sihtrühma võimalusi osaleda erialakoolitustel (koolituskaardi maksimaalne summa inimese kohta kaustatakse tavaliselt ära keeleõppele).



1. Kuivõrd asjakohased on teenuse sihtrühma tingimused, arvestades ennetavatele meetmetele ja tasemeõppes osalemise toetusele seatud eesmärgid (vt ka punkt 2.3)?
2. Kuidas ja kas tuleks muuta meetme tingimusi või sihtrühma selliselt, et meetmest saaks enam kasu tööturul nõrgemas positsioonis (nt eri- või kutsealase hariduseta, terviseprobleemidega) inimesed?
3. Mis põhjustel ei osale meetmes nõrgemas tööturupositsioonis (nt inimesed kellel puudub eri- või kutsealane haridus, terviseprobleemidega inimesed) olevad inimesed, kes kuuluvad meetme sihtrühma?
4. Kuidas tõsta eri- või kutsealase hariduseta ja terviseprobleemidega inimeste motivatsiooni meetmes osaleda? Millised teenuse osutamise tingimuste muudatused meetmesse sisenemist toetaks?
5. Kuidas ja mil viisil tuleks täiendavalt toetada teenuse raames õppima asunud inimesi?
6. Kui asjakohane on tasemeõppes osalemise toetus inimestele, kel on eri- või kutsealase hariduse omandamisest möödunud vähemalt 15 aastat? Millised aegunud oskustega inimeste grupid vajavad toetust rohkem, millised vähem?

**Hüpotees B2:** Tasemeõppe katkestajate märkimisväärne osakaal tuleneb väljakutsetest, mis on seotud töötamise, õppimise ja eraelu ühildamisega, kus tasemeõppes osalemise toetus ja selle suurus ei oma märkimisväärset mõju õppima asumise otsuse tegemisel ja õpingutes püsimise toetamisel.

1. Millised on tasemeõppe katkestamise põhjused? Millist rolli mängib töötamise, õppimise ja eraelu ühildamise keerukus ning millist rolli muud põhjused?
2. Kuidas toetab tänane toetuskeem ja selle tingimused täiskasvanute tasemeõppe alustamist ning alustatud õpingute lõpetamist teenusel osalejat? Milliseid muudatusi oleks vajadusel vaja teha, et toetuskeem oleks tõhusam?
3. Millist tuge ja ennetusmeetmeid vajavad täiskasvanud õppijad õppes väljalangemise vältimiseks (sh milline on jätkutoe<sup>7</sup> vajadus)? Kuidas ja milliste tegevuste kaudu peaksid erinevad osapooled (nt kool, tööturuasutus) õppes väljalangemist ennetama?
4. Kas ja kuidas tuleks toetuse saajatele makstavat toetust diferentseerida, et toetada tasemeõppes püsimist ja ennetada katkestamist – kas ja kuidas peaks toetuse summa olema sihtrühmade lõikes erinev?
5. Kuidas mõjutab tasemeõppes osalemise toetus teenuse sihtrühma hinnangul nende õppesse asumise otsust?
6. Mil määral on toetuse suurus seotud õppimise alustamise motivatsiooniga ja mil määral mõjutab see õpingute jätkamist ja ennetab väljalangemist?
7. Kas toetuse langetamisel või tõstmisel oleks potentsiaalselt märkimisväärne mõju sihtrühma tasemeõppes osalemisele?
8. Kuidas mõjutaks tasemeõppes osalemise toetuse maksmise lõpetamine, tänasel kujul, teenuse sihtrühma kuuluvate inimeste otsust asuda tasemeõppesse?
9. Kuidas mõjutab meetme kasutamist toetatavate tasemeõppekavade valik?

---

<sup>7</sup> Selgituseks: osana töökesksest nõustamisest osutab töötukassa töökeskse nõustamise tulemusel tööle saanud inimestele jätkutuge, et ennetada töösuhte katkemist nt oskuste, võimete, tervisega seotud piirangute või motivatsiooni puudumise tõttu. Samasele põhimõttele tuginedes piloteeris töötukassa (1.06.2023-31.05.2024) „Tööta ja õpi!“ programmi kuuluvatele inimestele, kes tervise tõttu ei saa senise töö tegemist jätkata ja kellega on tegevuskavas kokku lepitud tasemeõppesse õppima asumine karjäärinõustamise jätkukohtumisi arutamaks õpingute kulgu ja sellega kaasnevaid küsimusi.

**Hüpotees B3:** OSKA alusel teenuse raames toetatavad õppekavad ei pruugi sobida teenusega hõlmatud sihtrühmadele, kuna need keskenduvad peamiselt erialadele, mis nõuavad kõrgemat kvalifikatsiooni või oskustaset.

1. Kuivõrd asjakohane on tänane õppekavade valik lähtuvalt teenuse sihtrühmadest?
2. Millest tuleks lähtuda toetatavate õppekavade nimekirja koostamisel, arvestades meetmepaketi eesmärke?
3. Milliseid õppekavasid tuleks madala haridusega ning terviseprobleemidega inimestele võimaldada, lisaks OSKA suure nõudluse ja kasvuga valdkondadele, tagamaks nende sihtrühmade konkurentsivõime ning tööhõivekindlus?

**Hüpotees B4:** Info tasemeõppes osalemise toetusest ei ole sihtrühmale piisavalt kättesaadav, mistõttu ei jõua teenuse kasutamiseni piisavalt eri- ja kutsealase haridusega ning terviseprobleemidega inimesi. Madala teadlikkuse tõttu võib ka 30 päevane toetuse avalduse esitamise tähtaeg osutada liialt lühikeseks<sup>8</sup>.

1. Milline on intervjuudele tuginedes töötute ja töötavate inimeste teadlikkus tasemeõppes osalemise toetusest?
2. Mis kanalitest on teenusel osalejad selle kohta infot saanud (sh kes infot jagavad, mil viisil jne)?
3. Mil määral mõjutab tasemeõppe toetuse avalduse esitamise aja piirang (30 päeva) toetuse saajaid?
4. Mis põhjustel ei kasuta teenusele kvalifitseeruv sihtrühm tasemeõppes osalemise toetust?
5. Kuidas jõuda teavitusega enam teenuse sihtrühmani?

**Hüpotees B5:** Terviseprobleemidega inimesed osalevad pigem lihtsamatel ja madalama oskustasemega õppekavadel<sup>9</sup>, mis ei toeta nende tööhõivekindlust, ei vii paremini tasustatud töökohani ega ole kooskõlas majanduse struktuurimuutustega.

1. Millised on peamised ajendid terviseprobleemidega inimestel tasemeõppes osalemiseks ja õppekavade valikuks?
2. Kes ja kuidas peaks toetama terviseprobleemidega inimesi õppekavade valikul, mis toetaks nende hõivekindlust ning oleks samas kooskõlas tervisliku olukorra ja töötingimustega?
3. Kuivõrd põhjendatud on laiem toetatud õppekavade valik vaid terviseprobleemidega inimestele?
4. Milline on terviseprobleemidega inimeste hinnangul tasemeõppe mõju nende oskustasemele ja tööturuvõimalustele (sh tööl püsimisele, parema/ sobivama töö saamisele või töökoha vahetusele)?

**MEEDE C: koolitustoetus on tööandjatele** suunatud koolitustoetus, mille eesmärk on toetada tööandjaid töötajate oskuste arendamisel ning **hõlmab endas värbamise, muutuste olukorda, eesti keele oskuse arendamist** (alates 2018) ja **IKT oskuste arendamist** (alates 2021).

**Hüpotees C1:** Koolitustoetuse kasutatavus on madal kuna teenus ja selle tingimused ei vasta tööandjate vajadustele.

<sup>8</sup> alates meetme käivitamisest 2017 aastal tuli avaldus esitada enne õppesse asumist, 2021 muutuse tulemusel sai avaldust esitada 30 päeva jooksul õppesse asumisest ning alates 2024 võimaldatakse vastavasisuline avaldus esitada 60 päeva jooksul õppesse asumisest.

<sup>9</sup> Lihtsamateks ja madalama oskustasemega õppekavadeks on Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku 2. ja 3. tasemele, mõnel juhul ka 4. tasemele vastavad õppekavad.

1. Kuivõrd vastab teenus ja sellele seatud tingimused tööandjate vajadustele (nt toetuse raames toetatavad tegevused, rahaline tugi)? Kuivõrd vastab teenus ja selle tingimused just väike- ja keskmise suurusega ettevõtete vajadustele?
2. Kuivõrd on tööandjatele probleemiks tööandjate vajadustele mittevastavate koolituste pakkumine koolitusturul ning kuivõrd see, et tööandjad ei leia sobivaid koolitusi?
3. Kuidas tuleks tööandjaid toetada koolitusturul nende vajadustele vastavate koolituste leidmisel ja tellimisel?
4. Kuidas tuleks muuta teenuse tingimusi, et need oleks enam arvestavad erinevate tööandjate, sh väikeettevõtjate vajadustega?
5. Kuidas peaks teenuse tingimustes eristama tööandjaid ning neile kehtestatud tingimusi ettevõtte suuruse, käibe või muu sarnase kriteeriumi alusel?

**Hüpotees C2:** Tööandjale suunatud koolitustoetust kasutavad peamiselt suuremad ettevõtted, kellel on võimalus katta töötajate oskuste arendamisega seotud kulud oma vahenditest, mistõttu on teenusel suur tühikulu.

1. Kuidas jaguneb koolitustoetuse kasutamine lähtuvalt ettevõtte töötajate arvust (väike, keskmine, suur)?
2. Kui oluline on toetus erineva suurusega ettevõtetele oma töötajate koolitamisel? Kui oluline oli toetuse olemasolu/selle suurus koolituse otsuse tegemisel?
3. Kuidas peaks toetuse skeemid olema ettevõtte suuruse vm tunnuse alusel eristatud, et need jõuaks rohkem toetust vajavate ettevõteten, kes muidu oma töötajaid ei koolitaks?
4. Mis takistab väikese ja keskmise suurusega ettevõtetel koolitustoetust kasutada?
5. Kuidas on võimalik vähendada või vältida toetuse tühikulu? Milliseid täiendavaid kontrollmehhanisme tuleks rakendada?

**Hüpotees C3:** Koolitustoetuse taotlusprotsess on bürokraatlik, vähese paindlikkusega ning tööandjatele halduskoormav, mistõttu on meetme kasutatavus madal.

1. Mis ajendab tööandjat meedet kasutama?
2. Kuivõrd bürokraatlik ja halduskoormav on toetuse protsess tööandjate jaoks? Mis muudab selle bürokraatlikus ja halduskoormavaks?
3. Kuidas tuleks teenuse tingimusi muuta, et vähendada halduskoormust tööandjate vaatest?

**Hüpotees C4:** Tööandja kaudu eesti keele õppimine on tulemuslikum ja paremini seotud tööturu eesmärkidega kui koolituskaardiga eesti keele õppimine, kuna tööandja initsiatiiv ja osalus kinnitavad eesti keele õppe vajalikkust töötamiseks. Erinevalt tööturukoolituse kaudu eesti keele õppimisest on see ka kulutõhusam, kuna tööandja koolitustoetuse abil eesti keele õppijate katkestamiste osakaal on madalam.

1. Millistel põhjustel tööandja koolitustoetuse raames eesti keele koolitus katkestatakse? Millest tulenevalt on tööandja koolitustoetuse raames eesti keele koolituse katkestajate osatähtsus madalam võrreldes tööturukoolituse raames pakutava eesti keele koolitusega?
2. Mis toetab tööandja koolitustoetuse raames eesti keele õppes püsimist?
3. Kuidas peaks tööandja koolitustoetuse kaudu keele õppe tingimusi kohandama, et teenus oleks tööturu eesmärkide vaates (vt ka punkt 2.3) veelgi mõjusam ja sihtrühmale (tööandjad) kättesaadavam/atraktiivsem?
4. Kui eesti keele pakkumine töötavale inimesele koolituskaardiga lõpetatakse, kas ja kuidas selle valguses vajaks tööandja koolitustoetuse kaudu keele õppe tingimused muutmist, et hõlmata ja prioritseerida tööalaselt eesti keele õpet vajavaid töötajaid?

## **MEEDE D: kvalifikatsiooni omandamise toetamine** (töötav inimene).

**Hüpotees D1:** Tööandjad ja töötajad ei hinda kvalifikatsiooni omandamist ega tõendamist, mistõttu on teenuse kasutamine madal. Kvalifikatsiooni tõendatakse vaid nendel juhtudel, kui see on vajalik tööle asumiseks või töötamise jätkamiseks (nt juhtimisõigust tõendav dokument, keevitaja sertifikaat, elektritööde juht, lapsehoidja).

1. Mis põhjustel taotletakse kvalifikatsiooni omandamise toetamist?
2. Mis põhjustel ei tunnetata vajadust kvalifikatsiooni tunnistamise osas?
3. Mis peaks muutuma, et kvalifikatsiooni omandamine valdkondades, mis ei ole reguleeritud, oleks aktiivsem?

## **HORISONTAALSED TEEMAD**

Järgnevad hüpoteesid ei ole meetme spetsiifilised vaid puudutavad kõiki analüüsitavaid meetmeid. Järgnevaid püstitatud hüpoteese tuleb valideerida tervikuna meetmepaketi vaatest – kas leidis, ei leidnud kinnitust, leidis osaliselt kinnitust ja selle põhjendus.

**Hüpotees 1:** Inimeste motivatsioon osaleda tööalases enesetäienduses (täienduskoolitus ja tasemeõpe) on madal, kuna oskuste täiendamise tunnetuslik mõju igapäevatööle (sh karjäärile, palgakomponendile) on madal.

1. Milline on, intervjuudele tuginedes, inimeste valmisolek tööalaseks enesetäienduseks ning millised tegurid seda mõjutavad?
2. Kuidas saab, intervjuudele tuginedes, motiveerida inimesi osalema töötuturumeetmete kaudu tööalases enesetäienduses

**Hüpotees 2:** Inimesed ei taju majanduse struktuurimuutuseid ohuna oma tööhõivekindlusele, mistõttu jäävad teadlikud otsused ümberõppeks ja täienduskoolituseks sageli õigeaegselt tegemata.

1. Kuivõrd on inimeste meetmetes osalemise ajendiks võimalikud muudatused tööturul?
2. Mil määral arvestavad teenusekasutajad OSKA prognoosidega oskuste ja tööjõuvajaduse muutuste osas?
3. Kuidas nügida inimesi tegema teadlik majanduse struktuurimuutuseid arvestav valik ümberõppe või täienduskoolituse kasuks?

**Hüpotees 3:** Meetmepaketi sihtrühmad (töötaja, töötu ja tööandja) ei tunnetata või oska defineerida neid oskuseid millisest neil edukaks toimetulekuks töökeskkonnas puudu jääb.

1. Kuidas saavad meetmepaketi sihtrühmad aru, et neil puudub mõni oskus ja millised tegurid aitavad neil selle tõdemuseni jõuda?
2. Millist tuge vajavad sihtrühmad mõtestatud koolitus- või õppekava valiku tegemisel?
3. Kuidas on töötukassa pakutav nõustamine aidanud inimest ja tööandjat puuduvate oskuste ja koolitusvaliku tegemisel?

**Hüpotees 4:** Teenusekasutajad (töötav inimene ning tööandja) on valdavalt rahul pakutavate koolituste sisu ja kvaliteediga.

1. Milline on teenusekasutajate rahulolu pakutavate koolituste sisu ja kvaliteediga?
2. Mis mõjutab teenusekasutajate rahulolu saadud koolituste sisu ja kvaliteediga?
3. Kuidas saaks tõsta teenusekasutajate rahulolu ennetavate teenuse sisu ja kvaliteedi osas?
4. Kuidas erineb teenusekasutajate rahulolu koolitustega sihtrühmade lõikes?

**Hüpotees 5:** Tööandjad ei ole valmis toetama täiskasvanud inimese täiend- või tasemeõppes osalemist tagades paindlikkust tööajas, tööaja kohendamist vastavalt õppekavale jms.

1. Milline on tööandjate suhtumine töötajate tasemeõppes osalemisel, mis on seotud karjääripöördega?
2. Milline on tööandjate suhtumine töötajate täienduskoolitusel osalemisel, mis ei ole otseselt seoses nende tänase töökohustustega?
3. Mis motiveeriks tööandjaid võimaldama töötajate täiend- või tasemeõppes osalemist?
4. Kuidas ja kas peaks olema erinevalt reguleeritud täiend- või tasemeõppes osalemine, mis ei ole otseselt seotud töökohustustega?

**Hüpotees 6:** Karjäärinõustamisel osalemine ennetavate meetmete teenusele sisenemisel on ajakulukas ega loo piisavat lisandväärtust osalejatele.

1. Kuidas hindavad osalejad karjäärinõustamise kaudu saadud lisandväärtust ja kasulikkust ennetavate meetmete teenusele sisenemisel, sh tegevuskavas kokkuleppimine ning koolituse või õppekava valikul? Mis võiks olla alternatiiviks?
2. Kuivõrd mõjutab karjäärinõustamisel osalemine koolituse või eriala valikut, mh koolitusasutuse valikut?
3. Kuivõrd mõjutab karjäärinõustamisel osalemine otsust minna õppima, sealhulgas kuivõrd arutatakse töö-, õppimis- ja pereelu ühitamise võimalikkust?
4. Kuidas saaks karjäärinõustamist muuta efektiivsemaks ja vähem ajakulukaks ennetavate meetmete teenustele sisenemise protsessis?

## 2.3 EESMÄRKIDE TESTIMINE

Üheks uuringu eesmärgiks on anda hinnanguid ennetavate meetmete tööturukoolitus, tasemeõppes osalemise toetus, kvalifikatsiooni omandamise toetamine ja koolitustoetus seotud eesmärkide osas. Hinnanguid tuleb anda nii eesmärkide asjakohasuse osas kui ka sellele kuidas on võimalik seotud eesmarke saavutada arvestades meetmepaketti. Järgnevalt on meetmete kaupa esitatud hinnanguid vajavad eesmärgid nii nagu need sõnastati teenuste ellukutsumisel THP 2017-2020<sup>10</sup> ja on sätestatud kehtivas THPs<sup>11</sup>.

### Tööturukoolituse eesmärk

THP 2017-2020 alusel sõnastati teenuse eesmärgina töötuse ennetamine ja inimeste tööol püsimise toetamine vajalike oskuste omandamise kaudu, eriti nende inimeste seas, kellel on oht töötuks jääda kas oskuste puudumise või tervises seisundi tõttu. Samuti nähti olulisena ametikoha säilitamist või kõrgema palgaga tööle liikumist, eriti kui nende tööturupositsioon on muutumas või ohustatud uute tehnoloogiate ja tööjõuvajaduste tõttu.

Kehtivas tööhõiveprogrammis on teenuse eesmärk sõnastatud järgmiselt: tööturukoolituse eesmärk on toetada inimest tööle asumiseks või töötamiseks vajalike üld- või ametioskuste omandamisel, arvestades majandustegevusaladel vajaliku tööjõu ja oskuste nõudlusega.

### Tasemeõppes osalemise toetuse eesmärk

THP 2017-2020 alusel sätestati teenuse eesmärgina: eri- või kutsealase hariduseta või vananenud oskustega või tervises seisundi tõttu eri- või kutseala vahetama sunnitud isikute

<sup>10</sup> Vt rohkem: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2a9e7d42-98e8-4fb5-8686-4c1c3b884dc9> VV THP 2017-2020 seletuskiri 4.docx : § 15 – kvalifikatsiooni saamise toetamine; § 16 – tasemeõppes osalemise toetus, § 18 – koolitustoetus, § 21 – tööturukoolitus.

<sup>11</sup> Vt rohkem: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122062024002> THP § 23 lg 1; § 24 lg 1; §25 lg 1; § 26 lg 1.

toetamine tasemehariduse omandamisel, kompenseerides osaliselt õppimisega kaasnevad kulud.

Kehtivas tööhõiveprogrammis on sõnastatud teenuse eesmärk järgmiselt: tasemeõppes osalemise toetuse eesmärk on toetada inimest kutse- või kõrghariduse omandamisel, arvestades majandustegevusaladel vajaliku tööjõu ja oskuste nõudlusega.

### **Kvalifikatsiooni omandamise toetamise eesmärk**

THP 2017-2020 alusel sätestati teenuse eesmärgina: motiveerida kvalifikatsiooni taotlemist ja tõendamist pärast koolituse läbimist ning tõsta seeläbi töötavate inimeste kvalifikatsiooni ja konkurentsivõimet.

Kehtivas tööhõive programmis on teenuse eesmärgiks seatud: kvalifikatsiooni saamise toetamise eesmärk on toetada inimest oskuste või kvalifikatsiooni tõendamisel.

### **Koolitustoetuse eesmärk**

THP 2017-2020 alusel sätestati teenuse eesmärgina: toetada töötajate oskuste arendamist tööjõu värbamise vajaduse või ümberkorralduste läbiviimise olukorras.

Kehtivas tööhõiveprogrammis on teenuse eesmärk sõnastatud järgmiselt: koolitustoetuse eesmärk on soodustada majanduse struktuurimuutusi ning toetada tööandjat tema töötajatele muutustega kohanemiseks vajalike oskuste ja teadmiste õpetamisel.

## **2.4 ETTEPANEKUD**

Lähtuvalt analüüsi käigus kogutud infost, kogutud andmete analüüsist ning seeläbi saadud uutest teadmistest ja lõpphinnangust ootame töövõtjalt lõppraportis lisaks hindamise tulemustele ka konkreetseid ning teostatavaid ettepanekuid:

- 1) Kuidas tuleks muuta analüüsitud teenuseid või süsteemi tervikuna tagamaks nende ennetav mõõde, sh töötuse ennetamine ja tervislikest põhjustest tingitud töökoha vahetus?
- 2) Kas ja kuidas oleks võimalik ennetavate meetmete tulemuslikkust tõsta?
- 3) Arvestades meetme ellu kutsumisest toimunud ja veel toimuvaid muutuseid (majanduskeskkond, tehnoloogiline areng, keskkonnahoiu teemade olulisuse tõus jms), siis kuivõrd vajavad teenustele seatud eesmärgid ja meetme raames osutatavad teenused ajakohastamist ja kui, siis mil moel?
- 4) Kuivõrd tuleks olemasolevaid teenuseid muuta? Juhul, kui selgub vajadus teenuste disaini muutmiseks, tuleb hinnata ka võimalike muudatuste mõjusid valdkondlikult, sihtrühmadest tulenevalt ja anda hinnang nende teostatavusele.
- 5) Arvestades ennetavate meetmete asjakohasust, mõju jms, siis kas nendega peaks jätkama ja mis kujul (kas on põhjendatud nt teenuse sihtrühma täpsem sihtimine) ja mis on teenuse lõpetamise või muutmise potentsiaalsed mõjud.
- 6) Kuidas tuleks ennetavaid meetmeid muuta, et nad toetaks majanduse struktuurimuutusi kõrgema lisandväärtusega töökohtade osakaalu kasvu suunas?
- 7) Kuidas tuleks ennetavaid meetmeid muuta, et need aitaks kaasa hariduspoliitika eesmärkide saavutamisele: vähendada eri- ja kutsealase hariduseta inimeste arvu?
- 8) Millistel juhtudel on mõistlik kehtestada teenustele riiklikult määratud sihttasemed?
  - a) millised kriteeriumid peaksid selliste tasemete määramisel olema aluseks?
  - b) kuidas need tasemed võiksid toetada teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust?

### 3. ANALÜÜSI METOODIKAD JA SIHTGRUPID

Eeldame, et analüüsi läbiviimiseks kasutatakse (1) kvantitatiivset kui ka (2) kvalitatiivset andmeanalüüsi.

#### 3.1 NÕUDED KVANTITATIVSELE ANALÜÜSILE

**Kvantitatiivanalüüsi** läbiviimiseks on võimalik kasutada töötukassa registriandmete tuginevaid tabeleid, ristlõikeid jms ning töötukassa koostatud statistilist ülevaadet teenuse kasutamisest (detailsem andmekoosseis lepitakse kokku vastavalt vajadusele pakkujaga). Vajaliku statistika edastab tööde teostajale hankija. Juhul, kui pakkuja leiab, et on vajalik täiendavate andmete analüüs, siis tuleb pakkujal need välja tuua, põhjendada ning vajadusel täiendav AKI-luba taotleda.

Täiendavalt on pakkujal võimalik analüüsi läbiviimiseks kasutada CITISE poolt 2025. aasta alguses läbiviidava ennetavate meetmete mõjuhinnangu tulemusi.

#### 3.2 NÕUDED KVALITATIIVSELE ANALÜÜSILE

**Kvalitatiivanalüüsi** läbiviimiseks tuleb läbi viia **intervjuud vähemalt 75 isikuga**, mis peavad jagunema neljas sihtrühmas ja erinevate alasihtrühmade vaheliselt: (1) ennetavates meetmetes osalenu (sh nii töötud kui töötavad), (2) ennetavates meetmetes mitteosalenu (sh nii töötud kui töötavad); (3) tööandja; (4) ekspert. Täpsemad sihtrühmade proportsioonid on toodud all.

Juhul, kui pakkuja leiab, et on vajalik täiendavate sihtrühmade (nt teenuseosutajad) intervjuerimine, siis tuleb pakkujal need välja tuua ja põhjendada. Intervjuude tegemise viis (nt kas individuaal või rühmaintervjuud) ja nende jaotus tuleb pakkujal välja tuua ja põhjendada.

Analüüsi peamine sihtrühm koosneb ennetavate meetmete sihtrühma kuuluvatest inimestest ja tööandjatest. Mõjude ja tulemuslikkuse hindamiseks tuleb lisaks kaasata võrdlusrühmasid, kuhu kuuluvad need, kes ei ole ennetavate meetmete teenuseid kasutanud (sh töötajad, töötud ja tööandjad). Analüüs võib kasutada ka teisi võrdlusrühmi, sõltuvalt pakkuja poolsetest täiendavatest uurimisküsimustest ja lõplikust metoodikavalikust, mis määrab täpsema vajaduse võrdlusgruppide järele. Olulisteks sidusrühmadeks, keda tuleb kaasata, on ka sotsiaalpartnerite esindajad, teenusest potentsiaalselt kasu saavad tööandjad, poliitikakujundajad (MKM/HTM), töötukassa spetsialistid ja teised asjakohased osapooled. Vajadusel korral võib pakkuja kaasata täiendavaid sidusrühmi, näiteks teenuste osutajad.

Teostada tuleb intervjuud vähemalt 75 isikuga, sh tuleb intervjuerida kõiki järgmisi alasihtrühmi:

- **töötu**, kes on kasutanud tasemeõppes osalemise toetust (12 inimest);
- **töötav**, kes on kasutanud vähemalt ühte meetmepaketi teenustest:
  - tasemeõppes osalemise toetust (12 inimest);
  - tööturukoolitust (12 inimest);
  - kvalifikatsiooni saamise toetamine (12 inimest).
- **tööandja**, kes on kasutanud vähemalt ühte meetmepaketi teenustest (kokku 15 inimest):
  - töötaja tööle võtmisel või teisele ametikohale asumisel valdkonna põhikutsealal, mille kohta on kutseseaduse § 7<sup>1</sup> lõike 3 punktis 2 nimetatud tööjõuvajaduse uuringuga tuvastatud kasvav tööjõuvajadus ja mille tööjõu nõudlus ületab

- pakkumist, või erandina töötukassa määratud ametisse, mille tööjõuvajadus tuleneb muust eelnimetatud uuringus põhjendatud asjaolust;
- töötaja töötamise jätkamiseks tööandja majandustegevuse ümberkorraldamisel, uue tehnoloogia kasutuselevõtmisel või kvalifikatsiooninõuete uuenemisel;
- töötaja eesti keele oskuse arendamiseks;
- töötaja info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaoskuste arendamiseks.
- **isik**, kes ei ole töötukassa ennetavate meetmete teenustel osalenud, kuid vastab analüüsis käsitletavate teenuste sihtrühma tingimustele (7 inimest);
- **tööandja**, kes ei ole töötukassa ennetavate meetmete teenuseid kasutanud, kuid vastab analüüsis käsitletava teenuse sihtrühma tingimustele (5 inimest).
- **ekspert** (kokku 12 eksperti):
  - töötukassa karjäärinõustajad, kes tegelevad teenusevajaduse hindamisega ja/või töötukassa nõustajaid, kes tegelevad sihtrühma klientidega;
  - töötukassa eksperdid, kes on osalenud ennetavate meetmete väljatöötamisel ja vastutavad teenuste osutamise eest;
  - sotsiaalpartnerid vm asjakohased esindusorganisatsioonid (nt Tööandjate Keskliit, Ametiühingute Keskliit, EVEA jt);
  - Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Haridus- ja Teadusministeeriumi poliitikakujundajad;

Juhul, kui pakkuja leiab, et seatud uurimisküsimustele vastamiseks on vajalik täiendavalt kvalitatiivseid koguda ja analüüsida (nt fookusgrupi intervjuu vms), siis tuleb pakkujal see välja tuua ja põhjendada.

Intervjuude läbiviimisel tuleb lähtuda põhimõttest, et iga sihtgrupi valim peab olema võimalikult mitmekülgne (mitmekülgse aluseks olevad tunnused on toodud välja ptk 3.3), sh tuleb intervjuuerida ka vene emakeelega teenusekasutajaid ja tööandjaid. Lõplikud valikud intervjuueritavate osas lepatakse kokku Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga hiljemalt lähtearuannet tutvustaval kohtumisel.

### 3.3 PEAMISED TAUSTATUNNUSED

Analüüsi sihtrühmade profiilide kirjelduste loomiseks, samuti erinevuste analüüsimiseks soo, vanuse, hariduse jms lõikes on vajalik läbivalt (nii kvalitatiiv- kui kvantitatiivmetoodikates) arvestada vähemalt peamiste taustatunnustega, mis on ka analüüsitava teenuse kasutamise aluseks.

Peamisteks taustatunnusteks ennetavate meetmete **teenusekasutajate** puhul on:

- 1) sugu;
- 2) vanus;
- 3) elukoht;
- 4) hõivestaatus;
- 5) peamine suhtluskeel;
- 6) kõrgeim lõpetatud haridustase;
- 7) tööine sissetulek;
- 8) teenusele sisenemise alus:
  - a) puuduva eri- või kutsealase haridusega inimene;



- b) vähemalt 50-aastane inimene, kelle sissetulek on taotlemisele eelneval kalendriaastal väiksem kui nimetatud kalendriaasta 12-kordne kolmanda kvartali Eesti keskmine brutokuupalk Statistikaameti avaldatud andmete alusel;
- c) inimene kelle eesti keele oskus on tööalaseks arenguks ebapiisav ning kelle sissetulek on taotlemisele eelneval kalendriaastal väiksem kui nimetatud kalendriaasta 12-kordne kolmanda kvartali Eesti keskmine brutokuupalk Statistikaameti avaldatud andmete alusel;
- d) inimene, kes ei saa tervises seisundi tõttu senise töö tegemist jätkata;
- e) inimene, kelle töökoht on Ida-Viru maakonnas tegutsevas ettevõttes, millel on põlevkivi kaevandamisluba, või sellega samasse kontserni kuuluvas põlevkivi töötlevas või tootmiseseadmete remondi ja hooldusega või logistikaga tegelevas ettevõttes.

Peamisteks taustatunnusteks **tööandjate** puhul on:

- 1) organisatsiooni asukoht;
- 2) organisatsiooni suurus;
- 3) tegevusaeg aastates;
- 4) peamine tegevusvaldkond (EMTAK alusel);
- 5) teenuse kasutamise alus:
  - a) töötaja tööle võtmisel või teisele ametikohale asumisel valdkonna põhikutsealal (THP § 26 lg 3 p 1);
  - b) muutuste olukorras (THP § 26 lg 3 p 2);
  - c) töötaja eesti keele oskuse arendamiseks (THP § 26 lg 3 p 3);
  - d) töötaja info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaoskuste arendamiseks (THP § 26 lg 3 p 4);

Muude **ametiisikute** (sotsiaalpartnerid, poliitikakujundajad jt) taustatunnusena küsitakse lisaks asutuse tegevusalale vähemalt vastaja üldist ametinimetust, mis viitab seotusele ennetavate meetmete teenustega.

Pakkuja võib vajadusel taustatunnuste loetelu täiendada, põhjendades seda pakkumuses.

## 4. OOTUSED PAKKUMUSELE JA VÄLJUND

### 4.1. OOTUSED PAKKUMUSELE

Pakkumuses peab pakkuja selgelt väljendama oma arusaama analüüsi eesmärgist ja sisust ning esitama lõpparuande esialgse struktuuri. Uurimisülesannete teostamise kava peab sisaldama täpseid uurimisküsimusi, kasutatavaid andmeid ja allikaid, andmekogumise ning analüüsimeetodeid. Lisaks tuleb välja tuua uurimiseetilised väljakutsed ja nende lahendamise plaan, sealhulgas eetikakomitee ja Andmekaitse Inspeksiooni (AKI) lubade vajalikkus.

Pakkuja peab esitama, nädalate lõikes, detailse aja- ja tegevuskava koos vastutajatega, sealhulgas oluliste koosolekute ajad ja teemad tellijaga. Samuti tuleb kirjeldada uurimiserühma või konsortsiumi pädevusi ja liikmete rolle ning lisada CV-d. Riskide juhtimise osas tuleb pakkumuses esitada võimalikud riskid koos nende vältimise või maandamise plaaniga ja määrata vastutajad.

Lisaks tuleb esitada analüüsi eelarve, jagatuna peamiste kululiikide lõikes. Pakkumuses peab olema selgitatud ja põhjendatud intervjuu meetodite valik ja andmeanalüüsi põhivõtted. Samuti tuleb esitada intervjuueeritavate rühmade esindajad, minimaalne intervjuueeritavate arv ja valiku põhjendus.

Juhul kui taotleja nägemuse kohaselt tuleks analüüsis kasutada andmeid, mille töötlemiseks on vajalik loa taotlemine andmekaitse inspeksioonilt (edaspidi AKI), siis koostab taotluse AKI-le taotleja, seda täiendab vajadusel ning selle esitab AKI-le tellija. Taotluse ajakavas peab arvestama sellega, et AKI-lt teadusuuringu loa saamiseks kulub alates taotluse esitamisest vähemalt 30 päeva, lisaküsimuste tekkimisel ka kauem. Lisaks võib olla vajalik eetikakomitee menetluse läbimine. Töövõtjal tuleb tööde ajakavas arvestada nimetatud lubade taotlemisele ja menetlusele kuluva ajaga.

Raport koostatakse eesti keeles ja sisaldab lühikokkuvõtet eesti ja inglise keeles. Mõlemad dokumendid peavad olema keeleliselt toimetatud ning pakkumus peab sisaldama lõpparuande esialgset struktuuri. Pakkumuses tuleb lahti mõtestada analüüsi eesmärgid ja hindamisalused selgelt ja põhjendatult. Pakkuja võib teha täiendusi hindamismetoodikates ja sihtrühmades, kuid need peavad olema põhjendatud ning ei tohi asendada hankija määratud sihtrühmi.

Hinnangud ennetavate meetmete teenustele peavad tuginema kogutud ja olemasolevatele andmetele. Ettepanekud teenuste süsteemi muutmiseks peavad olema kooskõlas Eesti haridussüsteemi ja tööturu arengutega ning arvestama ka rahvusvahelisi trende. Ettepanekutega seotud mõjusid tuleb hinnata sotsiaalsete, majanduslike ja riigieelarveliste aspektide lõikes ning arvestada erinevate sihtrühmadega.

Pakkumuses tuleb esitada täpne ajakava koos kõigi tegevuste ja nende maksumusega, kus igale tegevusele on määratud vastutaja ja läbiviija. Samuti tuleb kirjeldada analüüsiprojekti juhtimise põhimõtted ja koostöövormid tellija ja töövõtja vahel, sealhulgas peamised kontaktisikud. Töövõtja pakkumuses kirjeldatud tegevusi, ajakava ja metoodikaid täpsustatakse projekti avakoosolekul<sup>12</sup>. Analüüsi lõpparuande esitamise tähtaeg on 52 nädalat pärast lepingu sõlmimist.

---

<sup>12</sup> vajadusel tehakse muudatused kavandatud tegevuste järjekorras tingimusel, et analüüsi lõpptähtaeg ja maksumus ei muutu.

Eduka pakkuja ja tellija vahel toimuvad kohtumised, mille käigus annab edukas pakkuja ülevaate teostatud töödest ning saavutatud vahetulemustest, tellija kooskõlastab eduka pakkuja tööde vahetulemused ning esitab vajadusel täiendavaid suuniseid. Ajakava sisaldab vähemalt järgmisi etappe:

1. **Avakoosolek** toimub nädal peale lepingu sõlmimist, kus edukas pakkuja tutvustab uuringu teostajaid ning tellija omapoolset uurimisrühma, avakohtumine toimub eelistatult Tellija ruumides. Kui füüsiline kohtumine ei ole võimalik või mõistlik, korraldatakse kohtumine kokkuleppel veebi vahendusel. Tellija selgitab lähteülesannet ja ootusi lähteülesandele ning edukas pakkuja tutvustab uuringu läbiviimise metoodikat.
2. **Lähtearuanne** peab valmima kuus nädalat peale lepingu sõlmimist, kus edukas pakkuja tutvustab tööde ajakava ja tähtaegasid, hindamisprotsessi ning usaldusvärsuse analüüsil põhinevat metoodika üksikasjalikku kirjeldust.
3. **Esimese vahearuanne** esitamine toimub hiljemalt 20. nädalal pärast lepingu sõlmimist. Vahearuanne peab sisaldama: esmaseid kvalitatiivanalüüsi tulemusi. Sellele järgneb vahekoosolek, kus edukas pakkuja tutvustab vahearuanne tulemusi ning vajadusel arutatakse tekkinud probleeme. Pärast esimese vahearuanne vastuvõtmist toimub esimene väljamakse 25% projekti eelarvest.
4. **Teise vahearuanne** esitamine toimub hiljemalt 34. nädalat pärast lepingu sõlmimist. Vahearuanne peab sisaldama: 1) töötukassa registriandmete analüüsi; 2) täiendatud kvalitatiivanalüüsi tulemusi 3) esmaseid järeldusi ennetavate meetmete paketi teenuste mõjude ja tulemuslikkuse kohta (sh hüpoteeside valideerimine) 4) valideerimisseminar. Sellele järgneb vahekoosolek, kus edukas pakkuja tutvustab vahearuanne tulemusi ning vajadusel arutatakse tekkinud probleeme. Pärast teise vahearuanne vastuvõtmist toimub teine väljamakse 25% projekti eelarvest.
5. **Lõpparuande** üleandmine toimub mitte hiljem kui 46. nädalal pärast lepingu sõlmimist ning lõpparuande arutelu toimub mitte hiljem kui 49. nädalal pärast lepingu sõlmimist. Lõpparuanne peab sisaldama:
  - 1) töötukassa registriandmete analüüsi;
  - 2) kvalitatiivanalüüsi uuringu sihtrühmadega;
  - 3) hinnangut ennetavate meetmete paketi mõjude ja tulemuslikkuse kohta perioodil 1. mai 2017 kuni 31. detsember 2023 ning ettepanekuid meetmepaketi mõju tõhustamiseks. Pakkuja esitatud lõpparuande mustand on korrektselt vormistatud ja keeleliselt toimetatud. Edukas pakkuja tutvustab tellijale uuringu lõpparuannet, lõpparuande tutvustamine toimub eelistatult Tellija ruumides. Tellija esitab vajadusel omapoolsed märkused ja ettepanekud lõpparuandele ning otsustab selle heakskiitmise. Lõpparuandesse paranduste ja muudatuste sisseviimine toimub 50. – 52. nädalal.
6. **Lõplikult valmis lõpparuande** (pakkuja on lõpparuandesse sisse viinud vajalikud parandused ja muudatused) üleandmine toimub mitte hiljem kui 52. nädalal pärast lepingu sõlmimist. Edukas pakkuja esitab uuringutulemuste korrektselt vormistatud ja keeleliselt toimetatud lõpparuande ja lühikokkuvõtte, mis esitatakse elektrooniliselt muudetavas (soovitavalt .doc või .odf) ja mittemuudetavas (soovitavalt .pdf) formaadis. Pärast lõpparuande vastuvõtmist toimub kolmas väljamakse 40% projekti eelarvest.
7. **Lõpparuande tutvustamine** toimub kolme kuu jooksul pärast Tellija poolt lõpparuande vastuvõtmist: uuringu tulemuste presenteerimine kuni kahel korral. Pärast uuringu tulemuste presenteerimist toimub viimane väljamakse 10% projekti eelarvest.

Pakkuja peab kinni pidama ajakavas märgitud vahearuande ja lõpparuande tähtaegadest. Pakkuja esitab koosolekute materjalid tellijale digitaalsel kujul vähemalt 5 tööpäeva enne koosoleku toimumist. Nii Tellijal kui ka uuringu teostaja esindajal on õigus teha ettepanek vajadusel täiendavate koosolekute kokkukutsumiseks. Kohtumised uuringu Tellija ja töövõtja vahel toimuvad ministeeriumite ühishoones Suur-Ameerika 1, Tallinn, juhul, kui kokku ei lepita teisiti ning protokollitakse töövõtja poolt.

Kõigi tegevuste ja meetodikate osas tuleb täiendavalt välja tuua ka võimalikud riskid ja tõenäolised analüüsi käigus ette tulla võivad probleemid ning leida viisid, kuidas neid riske ennetavalt maandada, samuti tegutsemiseviisid probleemide lahendamiseks ning konkreetsed isikud, kes erinevate probleemide tekkimisel nende lahendamise tegevust ja selle eest vastutavad.

Pakkuja koostab uuringu läbiviimiseks uuringumeeskonna, millele esitatud miinimum nõuded on toodud hankedokumendis „Nõuded pakkuja meeskonnale“. Uuringu meeskond peab olema koostatud arvestades analüüsi läbiviimiseks kasutatavaid meetodikaid ja eesmärkide saavutamist. Vajalikud on pakkuja meeskonna iga liikme eelnev töökogemus ja pädevused, mis peavad olema kooskõlas kasutatavate meetodikate ja nende keerukuse astmega ning soovitud väljundite loomise võimekusega. Pakkujal on lubatud uuringumeeskonda täiendada vastavalt enda varasematele kogemusele sarnaste projektide ja analüüsidega, kaasates täiendavaid eksperte, analüütikuid jt spetsialiste. Iga meeskonnaliige peab kinnitama oma pädevusi ja teadlikkust meeskonda kaasamisest (ning vastavalt oma tööaja planeerimisest) isiklikult digiallkirjastatud CV-ga. Tellijal on õigus nõuda kohtumistel osalemist või sisuliste küsimustega pöörduda otse ajakavas näidatud meeskonnaliikmete poole, kui tekib ajalisi tõrkeid, vastamata küsimusi või kvaliteedi probleeme tegevustes, milles nad on peamisteks vastutajateks või läbiviijateks.

Tellija soovib analüüsi tulemitena saada:

- analüüsi ettevalmistavat kaardistust koos kavandatava instrumentaariumiga ehk intervjuude kavade (eesti ja vene keeles);
- vastused püstitatud hüpoteesidele – kas leidis, ei leidnud kinnitust, leidis osaliselt kinnitust ja selle põhjendus;
- lõplikul kujul meetodika kirjeldus, analüüsi lähte- vahe- ning võrdlev lõpparuanne;
- analüüsitulemuste kokkuvõtet, kuni 1 A4, eesti ja inglise keeles;
- analüüsi peamisi tulemusi (sh ettepanekuid) koondavaid esitluste slide eesti ja inglise keeles;
- edukas pakkuja peab pärast tööde vastuvõtmist tegema ettekande ja tutvustama analüüsi tulemusi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi korraldatud koosolekul ning täiendavalt ühel seminaril.

Lisa 1 - Ennetavate meetmete teenuste tingimused