

*\*Raporti kirjutamist on toetanud Friedrich Ebert Stiftung. Originaal on ilmunud inglise keeles.  
Käesolevaga tegemist tõlkega.*

# Noorte töötus Eestis majanduse tõusu- ja languse aastatel

Dr. Marge Unt

Tallinna Ülikool, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut

2012

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
Eesti taust .....	4
Majanduslangusest tõusuni ja tagasi .....	4
Haridustase.....	6
Tööturu regulatsioon ja hõive struktuur.....	9
Haavatavad noored .....	11
Noorte töötust iseloomustavad jooned .....	11
Majanduse tõusu ja languse mõju noorte karjäärile .....	19
Eri haridustasemega koolilõpetajate sotsiaalne seisund majanduse tõusu ja languse ajal.....	20
Mida teha noorte tööpuuduse vähendamiseks?.....	26
LISA 1: KOKKUVÕTLIK TABEL.....	30
Kasutatud kirjandus .....	32

## Sissejuhatus

Muutused tööturu üldistes tingimustes mõjutavad noorte inimeste tööturule sisenemise võimalusi ebaproportsionaalselt. Kriisi ajal vähenevad noorte inimeste töövõimalused järsult; samas võivad noored majanduse tõusudest (Euroopa Komisjon, 2010). Pärast viimast üleilmset majanduskriisi tõusis noorte haavatavus tööturul sotsiaalpoliitika kujundamises eriti olulisele kohale, sest 2011. aasta lõpus oli Euroopa Liidus enam kui 5 miljonit töötut noort. Üha suureneva tööpuuduse tingimustes on noortel inimestel raskem leida tööd ja nad võivad tööturule sisenemise asemel otsustada õpingute jätkamise kasuks (Euroopa Komisjon, 2011). Seda võib vaadelda kui investeringut, kui neil avaneb võimalus omandatud oskusi tulevikus rakendada. Samuti on kasvamas nende noorte osakaal, kes ei ole ei tööl, koolis ega väljaõppes. Euroopa Liidus tervikuna on nende osakaal suurenenud 10,8%lt 2008. aastal 12,8%le 2010. aastal. Eestis, nagu ka Bulgaarias, Hispaanias, Iirimaa, Itaalias, Kreekas, Lätis, Rumeenias ja Slovakkias on mitteõppivate ja mittetöötavate noorte osa üle 14 protsendi. Seega on ELis kokku üle 7,5 miljoni töötut ja mitteaktiivset noort inimest vanuses 15-24 aastat. Seda põlvkonda, kes jõuab täiskasvanuikka kriisi ajal, kutsutakse mõnikord škadunud põlvkonnaksõ (Euroopa Komisjon, 2011), sest eelnevad uurimused on näidanud, et töötus karjääri algusaegadel jätab jälje nii töövõimalustele kui ka sissetulekutele tulevikus (Bell ja Blanchflower, 2010). Euroopa Komisjon on teinud 2008. aastast alates mitmeid algatusi noorte töötuse ja töövõimaluste ebakindluse vastu võitlemiseks (Euroopa Komisjon, 2011).

Eesti näide pakub suurepärast võimalust uurida majanduse tõusu ja languse mõju noorte tööturu olukorrale. Eesti on üle elanud erakordselt kiire majanduskasvu aastad 2000-2007, millele järgnes järsk majanduslangus Euroopas, mida võimendas 2008. aasta üleilmne majanduskriis.

Käesolevas aruandes kirjeldatakse kõigepealt Eesti üldist majandustausta. Teiseks analüüsitakse noorte hõive, töötuse ja mitteaktiivsuse peamisi näitajaid suhtena tööealisesse elanikkonda. Kolmandaks vaadeldakse lähemalt eri haridustasemega noorte seisundit tööturul peale kooli lõpetamist nii majanduse tõusu kui ka languse perioodil. Aruanne lõpeb võimalike noorte töötuse leevendamisele suunatud meetmete aruteluga ning aruande pidepunkte kokkuvõtva tabeliga.

## Eesti taust

Eesti tööturule sisenemise üldine taust on eri aegadel erinev, sõltudes mitmetest teguritest. Järgmistes peatükkides käsitleme kolme peamist trendi, mis mõjutavad noorte tööturuvõimalusi: majanduse olukorda; muutusi haridussüsteemis ning milliseid oskusi vajatakse tööturul ehk muutusi tööhõive struktuuris.

### Majanduslangusest tõusuni ja tagasi

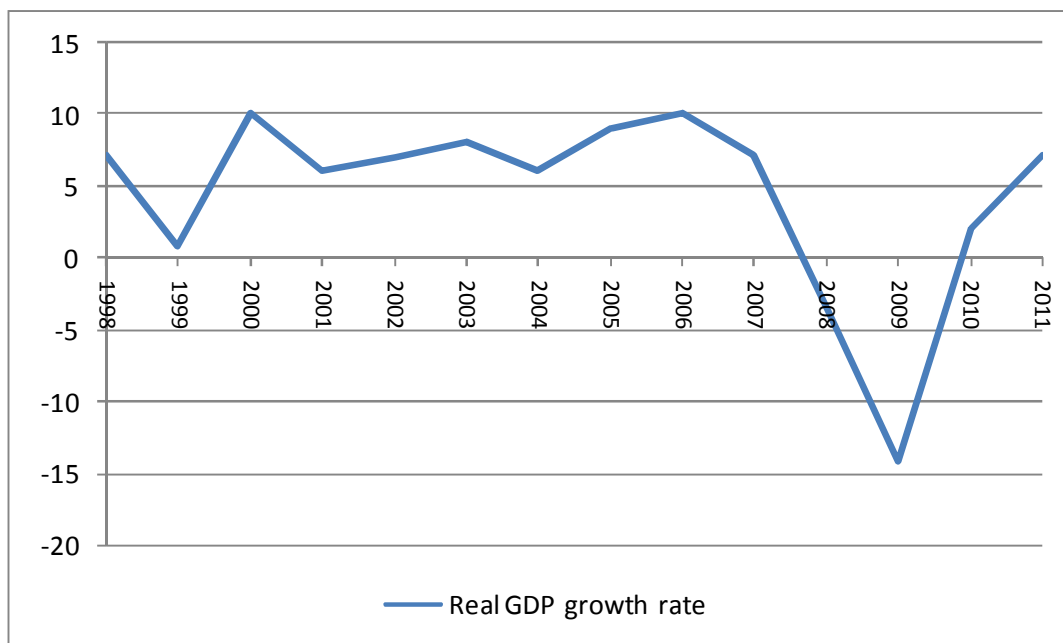
Eesti 1990. aastate alguse majandusreformid olid kunagiste sotsialistlike maade hulgas ühed radikaalsematest, eriti üliliberaalsete majanduslike põhimõtete ja riigi tagasihoidliku rolli osas. Liberaalsete parempoolsete parteide ülekaal 1992. aastast alates on andnud panuse valdavale usaldusele vabaturu šnähtamatu käeõ vastu ja piisavalt tugeva poliitilise toetuse puudumisse proaktiivse sotsiaalpoliitika kujundamiseks (Lauristin, 2003). Aktiivsetele tööturumeetmetele ei pöörata piisavalt tähelepanu ja nende rahastamine on puudulik, mistõttu pakuvad need taashõiveks ja tööhõivekindluse suurendamiseks vaid piiratud tuge. Siiski tuleb välja tuua, et majanduskriisi ajal kui töötus kasvas hüppeliselt, suurendati oluliselt, nii absoluutsummas kui ka osakaaluna SKP-st, tööle saamist toetavate meetmete rahastamist. Oluline on siiski meeles pidada kaht momenti: 1) vaatamata aktiivsetele tööturumeetmetele suunatavate ressursside tõusule on Eesti kulud Euroopa võrdluses ühed madalaimad; ja 2) Eesti aktiivsetest tööturumeetmete rahastamise allikatest moodustas vaadeldaval perioodil (2008-2011) enamuse Euroopa Liidu Sotsiaalfond (Anspal jt 2012) Rahvusvahelised majandusteadlased on iseloomustanud Eesti tööturuga kui väga paindlikku (Cazes ja Verick, 2010), mis tähendab, et majanduskriiside mõju on Eestis teravam kui tugevamalt reguleeritud tööturuga riikides.

Viimaste aastakümnete majandusolukorda vaadeldes võib esile tuua 1998. aasta augusti suurt majanduslangust. 13. augustil 1998 kukkusid Venemaa aktsia-, võlakirja- ja valuutaturg kokku ning Eesti eksportöörid kaotasid kohalike tootjatega võrreldes oma konkurentsivõime, mis ilmneb joonisel 1 tugeva langusena SKP kasvu määras. See kriis tabas kõige valusamalt toidukaupade tootjaid: toidukaupade eksport kukkus 44% (Rei, 2009). Töökohtade osas oli juba 1990. aastate alguses toimunud oluline vähenemine ning vahemikus 1997-2000 kadus veel 44,7 tuhat töökohta.

Aastatel 2000 kuni 2007 oli Eesti üks kiirema kasvuga tärkava turu majandusi, kusjuures SKP reaalkasv oli keskmiselt 8% aastas (joonis 1). Sellel ajavahemikul loodi 77,6 tuhat uut töökohta, sellest 35,7 tuhat juhtivat ja tippspetsialisti töökohta ning 29,2 tuhat tööliste töökohta

(Statistikaamet, 2012). Riigi sissetulekutase jõudis euroala tasemele lähemale. Samas oli kasv ebaühtlane ja seda juhtis mittekaubeldava sektori, eriti kinnisvara ja ehituse ülemäärane kasv. Seda rahastasid suured kapitali sissevood, mis tõid kaasa mittejätksuutliku jooksevkonto puudujäägi ja erasektori suure võla. Välisrahastamine toitis kiiret krediidikasvu, mis oli suunatud eelkõige majapidamistele kinnisvara ostuks ja mida iseloomustasid muutuva intressimääraga välisvaluutalaenud. Protsükliline fiskaalpoliitika ja palgad võimendasid seda tsüklit (Brixiova jt, 2010). Täpselt kümme aastat pärast eelmist langust, septembris 2008, tabas Eestit järjekordne sügav langus, mille võtmesõnadeks olid seekord kinnisvaraturu kokkuvarisemine ja üleilmne finantskriis. Kinnisvarahindade järsu languse ja tehingute arvu vähenemise kombinatsioon tõi kaasa ehitus-, finants- ja kinnisvarateenuste sektori toodangu ja töökohtade kiire vähenemise (Brixiova jt, 2010). SKP aastane reaalkasv oli 2009. aastal -14,2% (joonis 1). Üldine tööhõive vähenes 2008. ja 2010. aasta vahel 85,6 tuhande võrra, nii et 2010. aastal oli töötavate inimeste arv viimase kahe aastakümne madalaim, 570,9 tuhat (Statistikaamet, 2012). Kuigi aastatel 2000-2007 üldnäitajad paranesid, säilisid suured erinevused regioonide, rahvusgruppide ja töötajate oskustasemetel lõikes (Brixiova, 2009).

Pärast järsku langust on Eesti majandus kiiresti taastunud. Seetõttu on Eestit viimasel ajal kasutatud kokkuhoiupoliitika eduloona. 2011. aastal oli Eesti majanduskasv 7,6%, kiirem kui üheski teises Euroopa Liidu liikmesriigis (joonis 1). Eesti on ka ainuke EL liikmesriik, mille eelarve on ülejäägis, ning riigivõla tase on madalaim, 2011. aastal vaid 6% SKP suhtes. Fitch kinnitas Eesti A+ krediidireitingu (<http://www.businessweek.com/news/2012-06-01/estonia-s-rating-affirmed-by-fitch-amid-economic-recovery>) 2012. aasta juuni alguses. Samas on euroala võlakriisiga kaasnevad riskid majanduskasvule suurenenud, mistõttu võib väliskeskond hakata Eesti majandusarengut pärssima.



**Joonis 1. Eesti SKP reaalkasv, % muutus eelneva perioodiga võrreldes (1998-2011)**

### Haridustase

Järgmiseks vaadeldakse teist olulist noorte tööturuvõimalusi mõjutavat aspekti: noorte haridustaseme trende ja selles valdkonnas rakendatud meetmeid.

**Enneaegselt koolist lahkunute osa 18- kuni 24aastase elanikkonna hulgas jäi 2009. aastal 13,9%** tasemele (tabel 1), mis on pisut alla EL-27 keskmise (14,4%). Enneaegselt koolist lahkujat hulka loetakse need 18-24-aastased, kellel on põhiharidus või vähem ja kes ei õpi. See probleem puudutab eelkõige meessoost elanikkonda: kui EL-27 maades on enneaegselt koolist lahkunud meeste osa keskmiselt 16,3%, siis Eesti vastav näitaja on 18,4%. Poliitikakujundajad on enneaegselt koolist lahkumise vähendamisesse väga tõsiselt suhtunud. Rakendatud meetmete hulka kuuluvad eesti keele õpetamine mitte-eestlastest elanikele juba koolieelsetes asutustes, nõustamissüsteemide loomine, kohandatud meetmete rakendamine erivajadustega lastele jne. 2010. aasta sügisel võeti vastu uus Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, mis kohustas õpetajaid vanemaid teavitama, kui õpilased koolist põhjuseta puuduvad. Samuti määratleti kaasatud osapoolte (st õpilaste, vanemate, kooli, kohaliku omavalitsuse) roll ja vastutus (Turk ja Nurmela, 2012). **2011. aastal vähenes enneaegselt koolist lahkunute osa 10,8%le**, mis on parem tulemus kui Eesti valitsuse eesmärkides šEesti 2020õ 2015. aastaks kavandatud 11%.

**Pärast põhikooli otsustab umbes 70% õpilastest üldise keskhariduse kasuks; ainult 30% jätkavad õpinguid kutsekoolis.** 2009. aastal töötati välja uus Eesti kutseharidussüsteemi arengukava 2009-2013, mille eesmärk on suurendada kutsehariduse kvaliteeti ja konkurentsivõimet ning seoseid tööturuga. Samas näeb **Haridus- ja Teadusministeeriumi prognoos ette edasist langust kutsehariduses**, kuna rahvaarvu vähenemise tõttu suureneb üldhariduslike ja kutsekoolide vaheline võistlus õpilaste pärast. 2010. aastal jätkas 26% keskhariduse saanud õpilastest kutsekoolis (Reinhold ja Vaher, 2011). Eesti Statistikaameti andmetel õppis enamus 2010/2011 akadeemilisel aastal kutsekoolide nimekirjas olevatest õpilastest põhikooli lõpetamise järgses kutsekeskharidusprogrammis (62%). 36% õpilastest sai keskharidusjärgset kutseharidust ja 1,3% õppis kutseõppes, kus ei olnud hariduslikke nõudeid (peamiselt ilma põhihariduseta inimesed). Nais- ja meesõpilaste osakaal kutsehariduses on vastupidine gümnaasiumiharidusele – meesõpilaste osa oli 57%. Samas on põhikoolijärgsetes kutseharidusprogrammides meeste osakaal 67%, kuid keskkoolijärgsetes kutseharidusprogrammides vaid 40% (Eesti Haridusinfosüsteem (EHIS)). Meeste eelistatuim valdkond on seadmete ja masinatega töötamine ning sellega seotud valdkonnad. Naised õpivad peamiselt isikuteenuseid, äri ja asjaajamist. Eesti kutseharidus on viimastel aastatel ümber korraldatud ja saanud olulisi investeeringuid.

Sellal kui kutsekeskharidus ja gümnaasiumijärgne kutseharidus muutusid üha ebapopulaarsemateks, kasvas kõrghariduse pakkumine uute erakõrgkoolide tekkimisega järsult. Kuni 1990. aastate alguseni oli Eesti kõrgharidussüsteem väga tsentraliseeritud ja institutsionaalselt ühtlane. Pärast seda toimus märkimisväärne laienemine: asutati uusi eraülikoole ja rakenduskõrgharidusasutisi, organiseeriti erikallakuga keskkooli ümber avalikeks rakenduskõrgkoolideks ning uued õigusaktid võimaldasid välismaistel ülikoolidel avada Eestis oma osakondi (Unt, 2011). Vastavalt Bologna protsessile võttis Eestis alates 2002/2003 sisseastumisest kasutusele uue süsteemi, n-ö 3+2 mudeli, mis viitab kahetsüklilisele bakalaureuse-magistriõppe struktuurile.

**Kõrgkooli lõpetanute protsent on viimase viie aasta jooksul stabiilselt kasvanud. 2009. aastal oli kõrgharidusega inimeste osakaal 30-34aastaste vanusegrupis 35,7%, aga 2011. aastal juba 40,2%** (tabel 1). Märkimisväärne kasv toimus 2010. aastal, mil kõrghariduse omandanute protsent tõusis 39,7%ni, mis on palju enam kui EL keskmine (31%). Kui vaadelda

soolisi erinevusi, siis 1990. aastate alguses oli nais- ja meesüliõpilaste osa võrdne, kuid 2010/2011 oli naisi enam kõikidel kõrghariduse tasemetel. Rakenduskõrghariduse programmides oli naisüliõpilaste osakaal 58%, bakalaureuseõpingutel 59%, magistriõpingutel 66% ja doktoriõpingutel 58% (Tõnisson, 2011). Õppe-eelistused on traditsioonilised: meeste osa on madalaim hariduse (10% 2010/2011) ja tervishoiu (13%) õppeprogrammides. Mehed on ülekaalus inseneriasjanduses, töötlevas tööstuses ja ehituses (ibid: 15).

**Tabel 1. Noorte (15-24aastaste) haridustase Eestis 2009. ja 2011. aastal, %**

%	2009	2011
Enneaegselt koolist lahkujad*	13,9	10,8
Kõrghariduse omandanud, 30-34 a	35,7	40,2

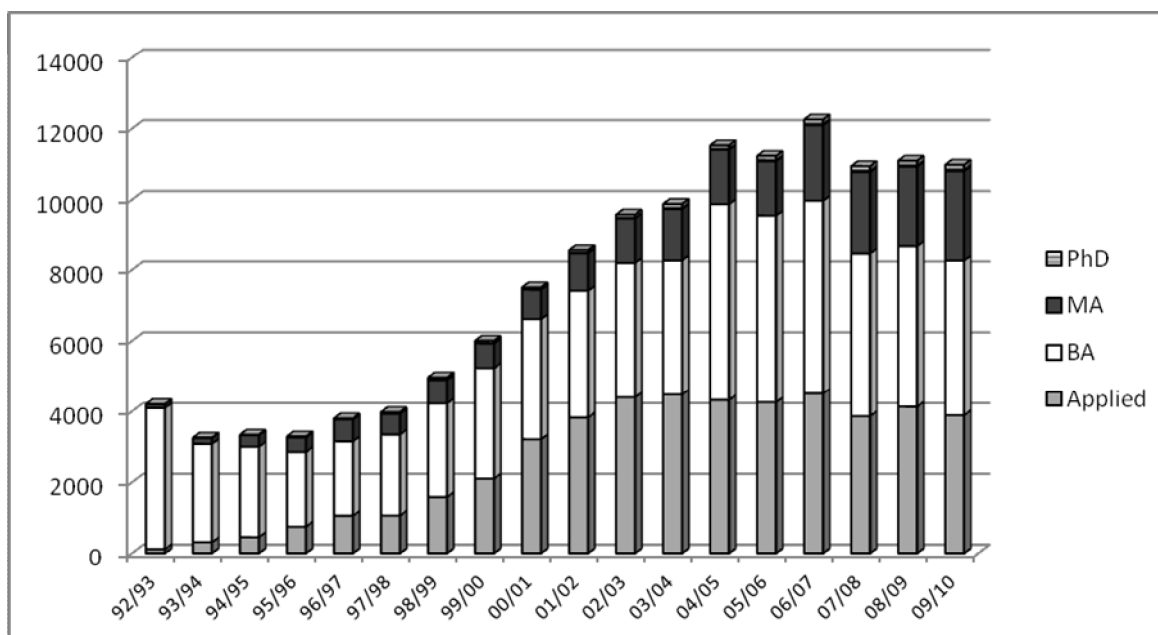
\*18-24aastased, kellel on põhiharidus või vähem ja kes ei õpi

*Allikas:* Eesti Statistikaamet

Joonis 2 vaatleb lähemalt kõrgkooli lõpetanute koguarvu ja profiili aastatel 1992-2010, sest kõige radikaalsemad muutused on toimunud just kõrgharidussektoris. 1990. aastatel sai igal aastal kõrgkoolidiplomi umbes 4000 inimest. Seejärel, aastatel 1998-2005, leidis aset kõrghariduse järsk kasv: pea igal aastal kasvas lõpetanute arv umbes 1000 võrra. 2004/2005 aastal lõpetas kõrgkooli 11 528 inimest. Pärast seda on lõpetanute arv kõikunud sama arvu ümber. Samuti on märkimisväärne, et kõrghariduse laienemine toimus peamiselt enne Bologna protsessi rakendamist Eestis.

Lõpetanute profiili vaadeldes ilmneb, et peaaegu kõik 1990. aastate alguses ülikooli lõpetanud omandasid bakalaureuse kraadi. Seega võib öelda, et Eesti kõrgharidussüsteem oli väga ühtne. Seejärel hakkas kiiresti kasvama madalama astme kõrghariduse omandanud inimeste arv. Paralleelselt madalama astme kõrgharidusprogrammide laienemisega valis üha suurem hulk inimesi magistritaseme programmi. Tuginedes tüpoloogiale, mille töötasid välja Arum jt (2007), võib öelda, et Eestis on alates 2000. aastast mitmekesine kõrgharidussüsteem.





**Joonis 2. Kõrgkooli lõpetanute arv kõrghariduse tüübi lõikes, 1992/1993—2009/2010**

*Allikas: Tõnisson, 2011: 7.*

### **Tööturu regulatsioon ja hõive struktuur**

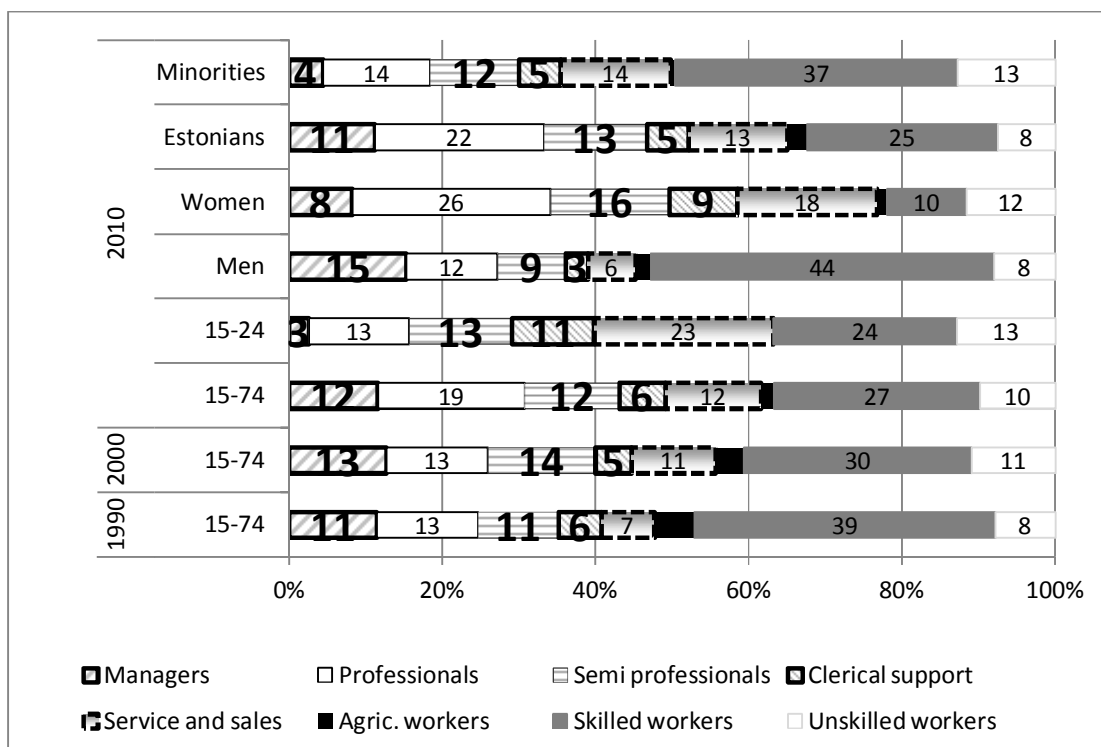
Uus Töölepingu seadus, mis võeti vastu 2009. aastal, loob tööandjatele paindlikumad võimalused töötajate palkamiseks ja vallandamiseks. Selle positiivne külg peaks olema uute tulijate töölevõtmisega kaasneva riski vähenemine, mis peaks lihtsustama noorte inimeste tööturule sisenemist. Samal ajal võib see suurendada nende karjääri ebakindlust.

Noorte töövõimalusi analüüsid on esmatähtis pöörata tähelepanu ka nõudluse poolele. Kui soostume töö sobitumise teooriatega, ei sõltu kooli lõpetanute tööalased saavutused mitte nende haridusest, vaid pigem turul olevate töökohtade tüübist. Varasemad uurimused on leidnud, et hariduse laienemine ja üha kõrgemad nõudmised ametialastele oskustele tasakaalustavad teineteist. Kui tööturul on kasvav nõudlus tippspetsialistide ja juhtide järel, leiavad kõrghariduse omandanud inimesed kergesti vastava töökohta. Müüdi teine pool on, et kui need protsessid toimuvad paralleelselt, surutakse vähem haritud inimesed eriti järsult tööturult välja (Gangl, 2003). Kui kõrghariduse laienemine toimub kiiremini kui uute töökohtade loomine ametiredeli tipus, tiheneb värskete koolilõpetajate konkurents parimate töökohtade pärast. Kõikides KIE riikides, aga eriti Bulgaarias, Poolas, Leedus ja Eestis, on nõudmised ametialastele oskustele

kasvanud märgatavalt aeglasemalt kui kõrghariduse osakaal; see võib olla tekitanud ülepakkumist ja vähendanud kraadide väärtust (Saar ja Unt, 2012). Muidugi ei pruugi kõrgeltkvalifitseeritud töötajate arvu kasv tingimata ülepakkumist tekitada ega kraadide väärtust vähendada, kui olemasolevad tippspetsialistid ja juhid on alakvalifitseeritud.

Milline on Eesti ametikohtade struktuur? Eestis on mittekvalifitseeritud töötajate osakaal tööjõus märgatavalt kõrgem ja valgekraede osakaal märgatavalt madalam kui enamuses Euroopa maades (Saar, 2008). Euroopa Liidu keskmisega võrreldes on praegune tootmissektori ja tehnoloogia struktuur valdavalt sinikraede põhine. Andmed näitavad, et 1990. ja 2010. aasta vahel vähenes ametiredeli madalamatel pulkadel olevate valgekraede (kontoriametnike ja teenindajate) protsent ning suurenes lihttöölise osakaal, samas kui oskustöölise osakaal vähenes (joonis 3). Samas jäi ametiredeli tipus olevate töökohtade (juhtide ja keskastme spetsialistide) osakaal peaaegu muutumatuks, välja arvatud tippspetsialistide puhul, kelle osakaal suurenes. 2008. aasta kriis tabas teisi erialasid rängemalt, seetõttu tippspetsialistide reaalse töökohade arv ei suurenenud, vaid nad olid lihtsalt edukamad oma ametikohtade säilitamises. Samuti on ametipositsioonides märkimisväärsed erinevused soo ja rahvuse lõikes. Mehed on suurema tõenäosusega kas juhid või sinikraed. Naised on ülekaalus tippspetsialistide, teenindajate ja müügitöötajate gruppides. Rahvusvähemused töötavad enamasti sinikraedena; nende tõenäosus ametiredeli tipus asuvatel töökohtadel töötada on märgatavalt väiksem.

Kokkuvõttes on haritud tööjõu pakkumine kasvanud, kuid nõudlus kõrgelt haritud tööjõu järele ei ole eriti muutunud. Seetõttu on tekkinud konflikt majanduse praeguse, lihtsat ja odavat tööjõudu vajava struktuuri ning uute töötajate suhteliselt kõrge haridustaseme vahel.



**Joonis 3. Eesti ametikohtade struktuur 1990–2010, %**

*Allikas:* Eesti Statistikaamet, autori arvutused

### Haavatavad noored

Järgnevates osades keskendutakse noorte tööturuvõimalustele erinevatest vaatenurkadest, kasutades laiemat valikut noorte tööturu näitajaid, et paremini mõista noorte ees seisvaid takistusi, nende rakendumist tööturul.

Esimeses osas esitatakse tavapärased andmed noorte hõive, töötuse ja mitteaktiivsuse kohta võrdluses tööealise elanikkonnaga. Seejärel vaadeldakse lähemalt eri haridustasemega noorte seisundit pärast kooli lõpetamist majanduse tõusu ja languse aegadel.

### Noorte töötust iseloomustavad jooned

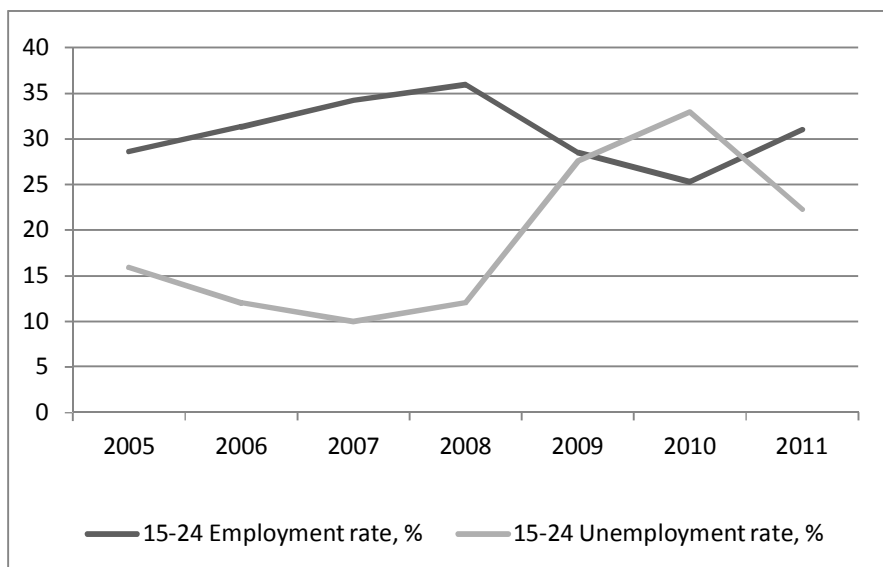
Kõigepealt heitkem üldisem pilk noorte hõive ja töötuse muutustele majanduse tõusu ja languse ajal, aastatel 2005-2011. Noorte hõive näitab, kui suur osa kogu vanusegrupist (15-24aastased) töötab (joonis 4). Noorte hõive kõikus aastatel 2005-2011 25%-35% vahemikus, järgides suuresti SKP kasvu dünaamikat (joonis 1). Majanduse tõusuaastal (2008) kasvas noorte hõive 36%le. Majanduskriisi tõttu vähenes noorte hõive 23%le 2010. aasta alguses ning hakkas hiljem tasapisi

suurenema. 2010. aasta keskmine hõivemäär oli 25%. 2011. aastal kasv jätkus ning keskmine hõivemäär oli 31% ó see oli 6% suurem kui aasta varem.

**Tabel 2. Peamised noorte tööturu näitajad, 2008 ja 2011, %**

%	2008	2011
Hõive määr, 15-24aastased	35,9	31,0
Hõive määr, 15-64aastased	69,5	64,9
Töötuse määr, 15-24aastased	12,0	22,3
Töötuse määr, 15-64aastased	5,6	12,8
Pikaajaline töötus 15-24aastased	37,0	54,2
NEET, 15-24aastased	11,4	16,8
Õppimas, 15-24aastased	89,1	87,0

Allikas: Eesti Statistikaamet, autori arvutused



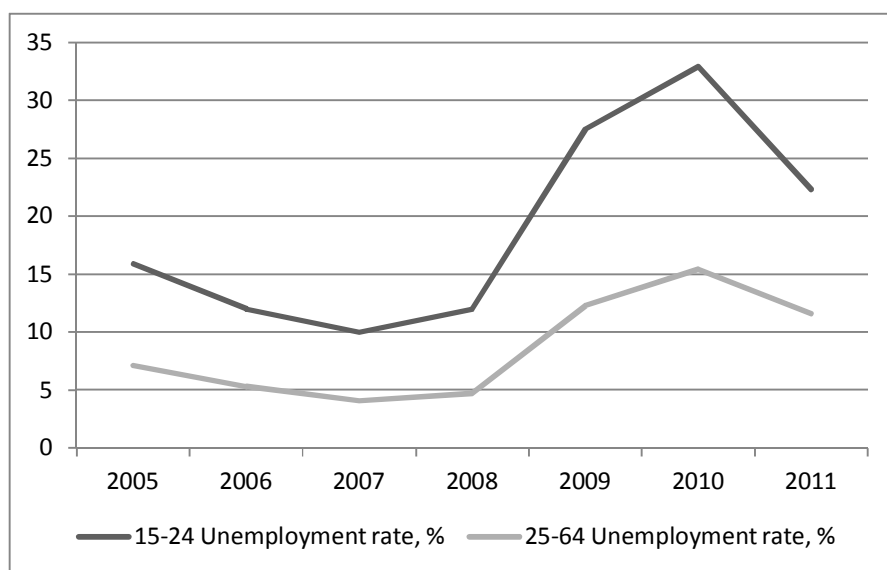
**Joonis 4. Noorte hõive ja tööpuuduse muutused 2005-2011, %**

Allikas: Eesti Statistikaamet

Töötuse dünaamika näitab, et majanduskriis mõjutas noori inimesi tõsiselt (joonis 4). Kriisi mõju töötusele aastatel 2008-2010 kustutas täielikult 2005.-2007. aastal toimunud töötuse määra vähenemise. **Noorte töötuse määr muutus dramaatiliselt, kerkides 2008. aasta alguse 7,5%lt**

**koguni 40,6%le 2010. aastal.** Teisisõnu tõusis noorte töötuse määr kahe aastaga 33,1 protsendipunkti! **2010. aasta teisest poolest hakkas noorte töötuse määr järsult vähenema ja oli 2011. aasta lõpuks juba 22,7%.** Olulisest paranemisest hoolimata on noorte tööpuuduse määr ikka veel üle kahe korra kõrgem kui enne majanduskriisi.

Noorte töötuse määr on alati olnud märgatavalt kõrgem kui täiskasvanute töötuse määr. Kuigi need kaks näitajat on liikunud laias laastus käsikäes, suurenes kahe vanusgrupi vaheline erinevus kriisi ajal märgatavalt (joonis 5). **Noorte töötuse risk on kaks kuni kaks ja pool korda kõrgem kui täiskasvanutel.** Noorte töötuse kõrgem tase peegeldab noorte inimeste raskusi töö leidmisel, eriti ajal, mil töökohti napib. Noored kalduvad olema viimased, keda tööle võetakse, ja esimesed, kes lahti lastakse. Majanduslanguse ajal kooli lõpetanud seisavad töökoha leidmisel eriti suurte raskuste ees. Lisaks keerulisele majandusolukorrale suurendavad selle kohordi haavatavust ka rahvaarvu muutus. 1980. aastate lõpu beebibuumi aegne põlvkond on hakanud tööturule sisenema, karmistades võitlust nappivate töökohtade pärast majanduse langusaastatel.

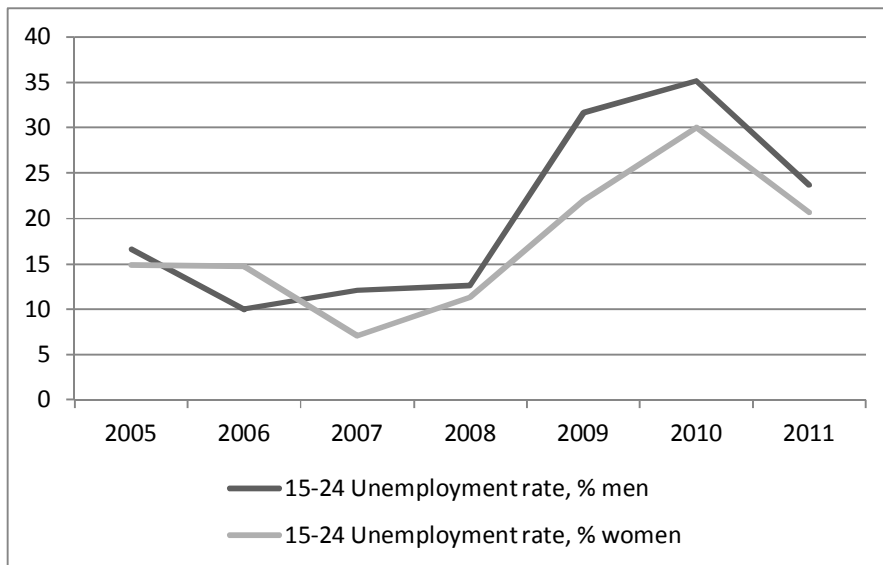


**Joonis 5. Noorte ja täiskasvanute töötuse määr 2005-2011, %**

*Allikas:* Eesti Statistikaamet

N-ö vanades EL liikmesriikides on töötus ajalooliselt mõjutanud naisi rohkem kui mehi; alles viimane majanduskriis muutis aastatel 2009-2010 lühikeseks ajaks sugude järjekorda (Eurostati andmebaas). Eestis on meeste edumaa vähem valdav. 2005. aastal oli meeste ja naiste töötus peaaegu sama. Kuigi 2006. aastal ületas naiste töötus meeste oma, olid mehed juba 2007. aastal rohkem

avatud riskile töötuks jääda. 2009. aastaks oli sugude vaheline erinevus kasvanud juba 10%-le naiste kasuks. Pärast majanduse kosumist 2010. aastal on meeste ja naiste tööpuuduse määra vahe vähenenud, kuid meeste tööpuudus on siiski tõenäolisem. Erinevusi võib selgitada tõsiasjaga, et majanduskriisis kannatasid kõige enam need sektorid, kus olid ülekaalus mehed, eriti ehitussektor.

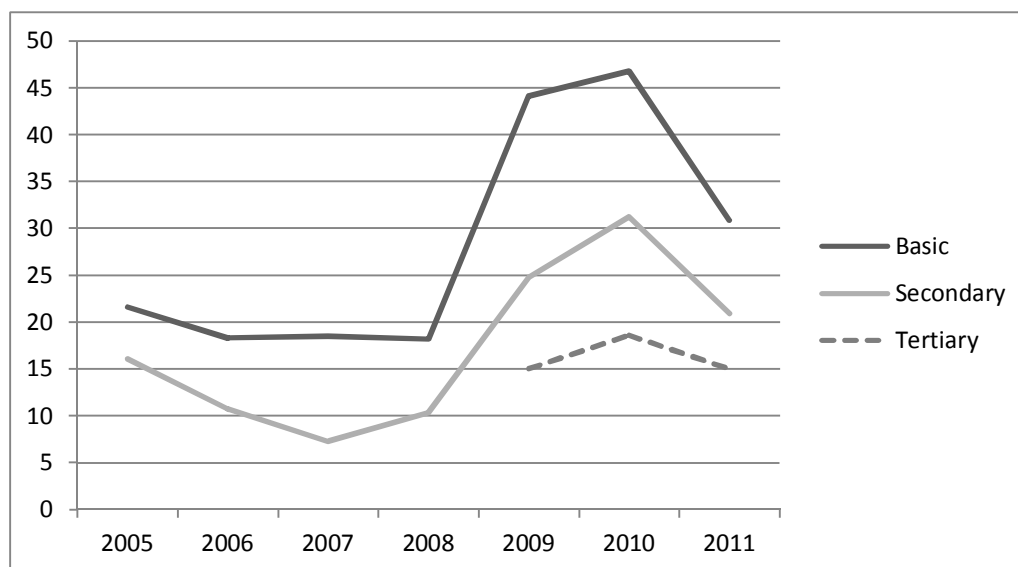


**Joonis 6. Noorte töötus sugude lõikes 2005-2009, %**

*Allikas:* Eesti Statistikaamet

Mis eristab noori tööturul? Üks olulisemaid ressursse on noortel kahtlemata haridus. Eri haridustasemega noorte tööpuuduse määr on selgelt erinev, kusjuures ootuspäraselt on kõige vähem haritud kõige haavatavamad. Töötuse andmed kõrgharidusega noorte kohta majanduse paremate aegadel puuduvad, sest kõrgkooli lõpetanud 15-24aastaste töötute arv on olnud liiga väike, et arvutada esinduslikku tööpuuduse määra vastavalt Töjõu-uuringu andmetele. Haridusgruppide vaheline erinevus suurenes viimase majanduslanguse ajal sarnaselt varasemates uuringutes täheldatud muutustele teistes EL riikides (Gangl, 2003). Kui Eesti majanduslangus 2008. aastal algas, tõusis põhi- ja keskhariidusega noorte tööpuuduse määr 2,4 korda. See oli üks suurimaid tõuse ELs; võrreldavad muutused noorte tööpuuduses leidsid aset ainult Hispaanias, Iirimaa ja teistes Balti riikides. Noorte töötuse määr kasvas 2010. aastal veelgi, jõudes põhiharidusega noorte puhul ligi 50%, keskhariidusega noorte puhul 30% ja kõrghariidusega noorte puhul 20%ni. Siiski, aasta hiljem, 2011. aastal oli Eesti ainuke kiirelt tõusnud noorte

tööpuudusega riik, kus õnnestus noorte töötust märkimisväärselt vähendada. 2011. aastaks oli noorte tööpuuduse määr Eestis EL-27 keskmise lähedal (vastavalt 22,3% ja 21,4%). 2011. aastal vähenes põhiharidusega noorte tööpuudus 20 protsendipunkti 30% kanti, keskharidusega noorte puhul 10 protsendipunkti 20% lähedale ja kõrgharidusega noorte puhul 5 protsendipunkti 15% lähedale.



**Joonis 7. Noorte (15-24a) töötuse määr Eestis haridustasemete lõikes, 2005- 2011, %**

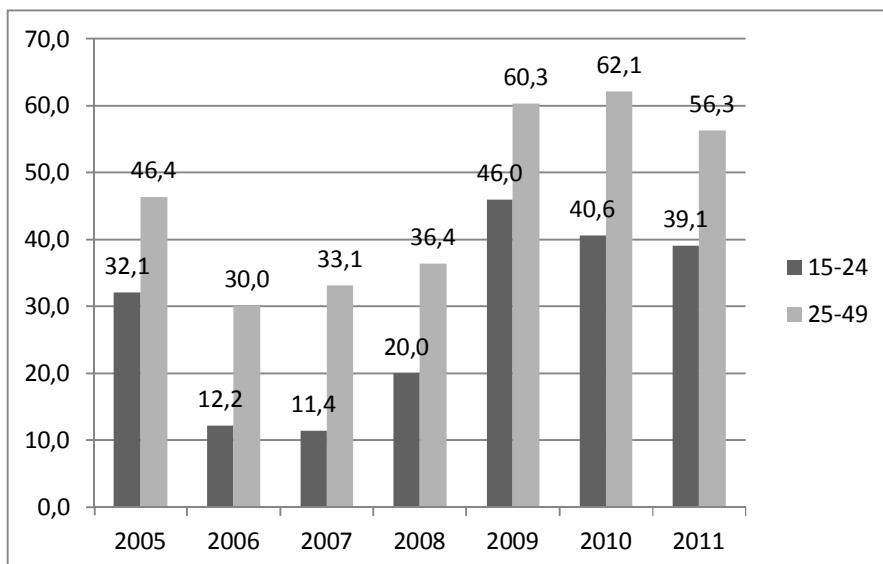
*Allikas:* Eesti Statistikaamet, autori arvutused

Töötus või ó positiivsemas sõnastuses ó tööotsing on iga inimese elus normaalne etapp, kui selle kestus on piiratud. Inimesed otsivad tööd peale kooli lõpetamist (või juba õpingute ajal), vahetavad töökohta jne. Majandus ei saakski kasvada ilma vaba tööjõuta. Töötus muutub tõsiseks probleemiks, kui see on pikaajaline. Isiku tasemel on väga tähtis, et töötud inimesed ei kaotaks oma sotsiaalseid kontakte ja töö leidmiseks vajalikke oskusi. Sellal kui 2008. aastal otsis enam kui kolmandik noori tööd kauem kui ühe aasta, oli 2011. aastaks pikaajalisi töötuid juba üle poole töötutest (tabel 2). Pikaajaline töötus on rohkem levinud vähem haritud noorte, meeste ja mitte-eestlaste hulgas (Marksoo, 2010).

Kuigi noorte töötus on palju kõrgem kui peamises tööealiste grupis (25-49aastased), kalduvad nad harvem pöörduma kohaliku tööbüroo poole, et saada töötuse puhul tuge. Samas on abiotsijate osa suureneva tööpuuduse tingimustes märgatavalt kasvanud (vt ka joonis 8). Eesti

Statistikaameti andmetel pöördus 2009. aastal 60% 25-49aastastest inimestest tööbüroo poole, sellal kui 15-24-aastaste töötute puhul on see näitaja 46%. Siiski on viimane näitaja ligi kaks korda kõrgem kui aasta tagasi. 2010. aastast alates on majanduse olukord paranenud ja kuigi noorte tööpuuduse määr on ikka veel väga kõrge, on töötute noorte osa vähenemas. 2011. aastal pöördus töötukassa poole 39% töötutest noortest.

Kõige tõenäolisemalt on tööbüroo poole pöördumise väheaktiivsuse taga tõsiasi, et noortel inimestel ei ole enamasti õigus töötuskindlustushüvitisele, sest neil ei ole piisavat tööstaafi ja nad ei ole seega maksnud nõutud perioodi vältel töötuskindlustust. Neil on võimalik saada ainult kindlasummalist töötustoetust, mis on väga väike ja tõenäoliselt ebapiisav, motiveerimaks noori töötuna arvele võtma (Nurmela ja Leetma, 2010). Majanduslanguse ajal ilmnes, et töötukassa teenuseid tajuti sagedamini vajalikuna, suurendades tööbüroo poole pöördujate hulka. Siiski ei ole enamus ehk üle 60% töötutest noortest kunagi pöördunud tööbüroosse, mis suurendab nende edasise marginaliseerimise riski. Kirjeldatud trendidest võib järeldada, et noorte inimeste ees seisvate probleemide lahendamiseks ei piisa töötukassa poolt pakutavatest tööturumeetmetest. Need meetmed on suunatud ainult vähem kui pooltele noortele töötutele. Seega tuleb rakendada suuremat hulka meetmeid, sealhulgas hariduse ja (lisa)koolitusega seotud meetmeid (vt. ka Nurmela, ja Leetma 2010).

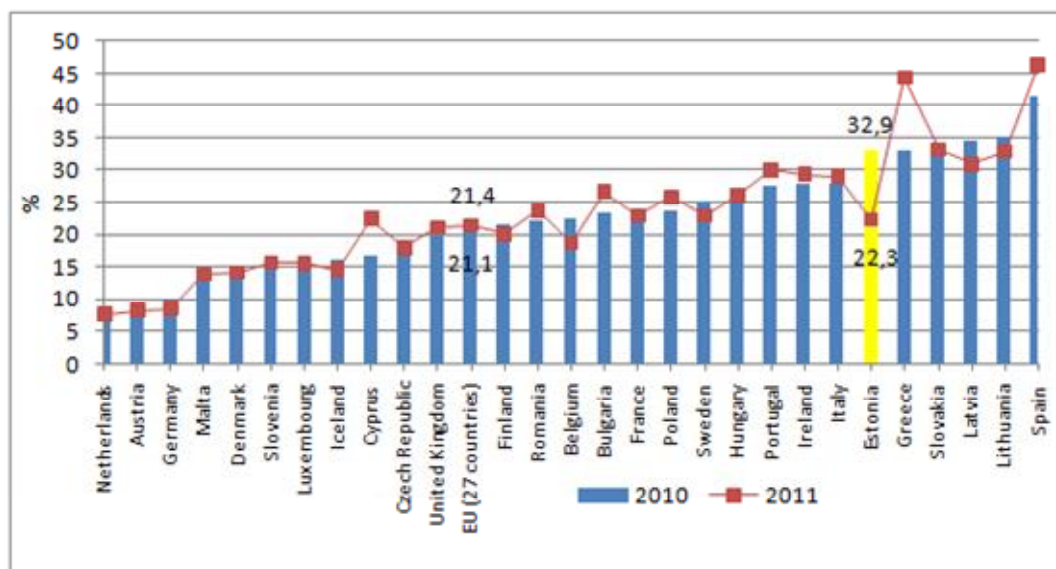


**Joonis 8. Tööbüroo poole pöörduvate inimeste osa vanuse lõikes, 2005-2011, %**



Allikas: Eesti Statistikaamet, autori arvutused

Millised on Eesti noorte töötuse viimased trendid EL taustal? 2010. aastal oli suurim noorte tööpuudus riikides, mis kannatasid majanduskriisis kõige enam: lõunapoolsed liikmesriigid (Hispaania, Kreeka, Itaalia, Portugal), aga ka Balti riigid, Iirimaa ja Slovakkia. Eesti näitaja oli 2010. aastal Kreeka ja Itaalia vahel. Samas oli Eesti aasta hiljem nende riikide hulgas ainuke, kes suutis noorte töötust märkimisväärselt vähendada. 2011. aastal oli noorte töötuse määr Eestis EL-27 keskmise lähedal (vastavalt 22,3% ja 21,4%). Noorte töötuse määra mõttes on Eesti teinud pika sammu paremuse suunas.



### Joonis 9. Noorte (15-24a) töötuse määr ELs 2010. ja 2011. a, %

Allikas: Eurostat

Noorte töötuse määra statistikat on tihti kritiseeritud, sest seda arvutatakse kui protsenti kogu tööjõust vanuses 15-24 ja see ei peegelda nende olukorda, kes ei osale tööturul. Seetõttu on noorte töötuse teemalised raportid viimasel ajal hakanud kasutama ka üldiseid näitajaid, mis peegeldavad nende noorte hulka, kes ei ole tööturul, koolis ega väljaõppes (*neither in employment, nor in education or training* (NEET)). See näitaja võtab kokku nii töötud noored kui ka mitteaktiivsed inimesed, kes ei õpi.

2008. aastal kuulus Eestis iga kümnes inimene vanuses 15-24 aastat NEET kategooriasse (tabel 1). Vaid kaks aastat hiljem, 2010. aastal oli NEET kategooriasse kuuluvaid noori inimesi juba iga

viies. Kuigi majanduse olukord on paranenud ja noorte töötuse määr on langenud kõige kiiremini kogu Euroopa Liidus, on NEET noorte osakaal kõigist noortest vaid marginaalselt vähenenud (19%lt 17%le). Valitsuse poliitika määratleb töötuid noori vanuses 16<sup>1</sup>-24 kui ühte tööturu riskigruppi ning valitsuse programmi aastateks 2011-2015 aktiivsete tööturumeetmete üheks peamiseks eesmärgiks on noorte töötuse vähendamine. **Samas on NEET noortele suunatud vaid väga vähesed erimeetmed** ning valitsuse lähenemine keskendub pigem üldise töötuse probleemile.

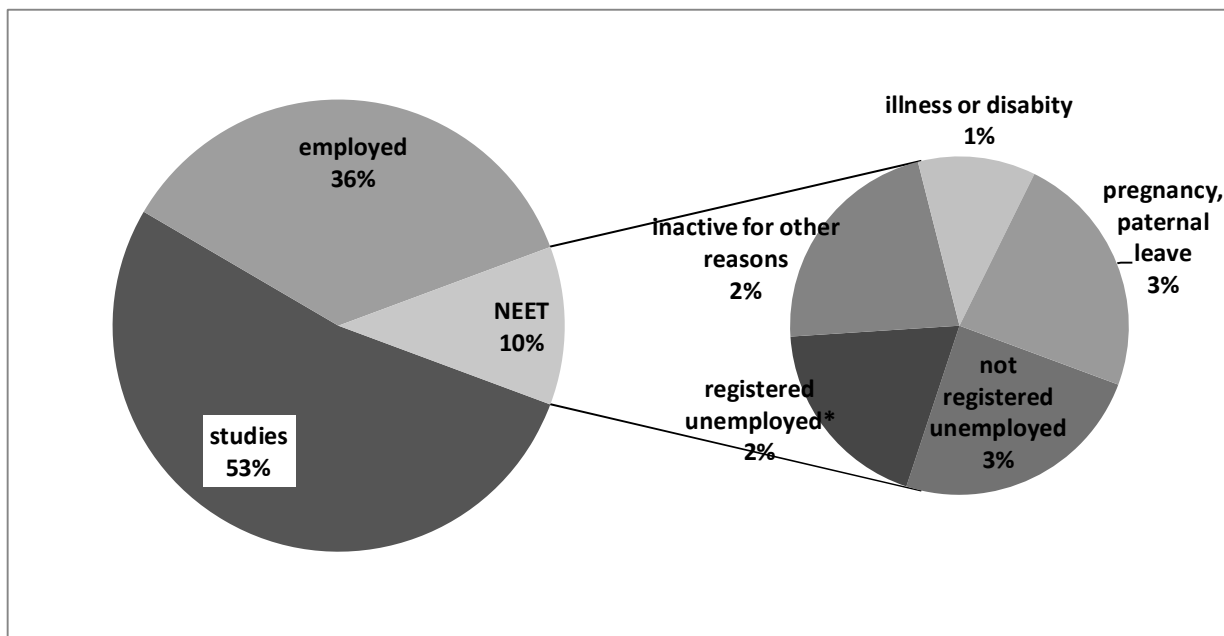
Noorte aktiivsuse olukorra kirjelduse kokkuvõtteks on joonistel 10 ja 11 näha ülevaadet kõikidest 15-24aastastest nende aktiivsuse seisundi lõikes aastatel 2008 ja 2011. Mida noored inimesed teevad? **Mõlemal perioodil käis pool 15-24aastaste vanuserühmast koolis.** Tihti väidetakse, et majanduslanguse ajal naaseb osa töötuid inimesi õppima. Eesti puhul viitavad kirjeldavad andmed aga sellele, et vaadates kõiki noori koos, **ei ole noored inimesed kriisi tõttu rohkem õpingutega hõivatud.** Tööhõive lõhe 2008. ja 2011. aasta vahel on 5 protsendipunkti: kui 2008. aastal oli 36% noortest hõivatud, siis 2011. aastal 31%. **Kui 2008. aastal iga kümnes, siis 2011. aastal iga kuues 15-24. aastane ei töötanud ega õppinud.**

NEET noorte lähemaks vaatlemiseks on joonistel 10 ja 11 toodud teine diagramm, mis näitab NEET noorte jagunemist eri alagrupidesse. NEET noored on töötud ja mitteaktiivsed noored, kes ei õpi. Nende hulgas, kes on mitteaktiivsed, kuid ei õpi, on sisulistel põhjustel eraldi esile toodud need, kes on mitteaktiivsed haiguse, puude, raseduse või vanemapuhkuse tõttu.

Kes olid Eestis NEET noored 2011. aastal? **30 200 NEET noorest pool otsis aktiivselt tööd, veerand olid kas haiged või vanemapuhkusel ja ülejäänud olid mitteaktiivsed muudel põhjustel.** Jättes välja need, kes olid mitteaktiivsed haiguse või väikeste laste tõttu, jääb siiski alles pea 24 tuhat noort, kes ei tööta ega õpi.

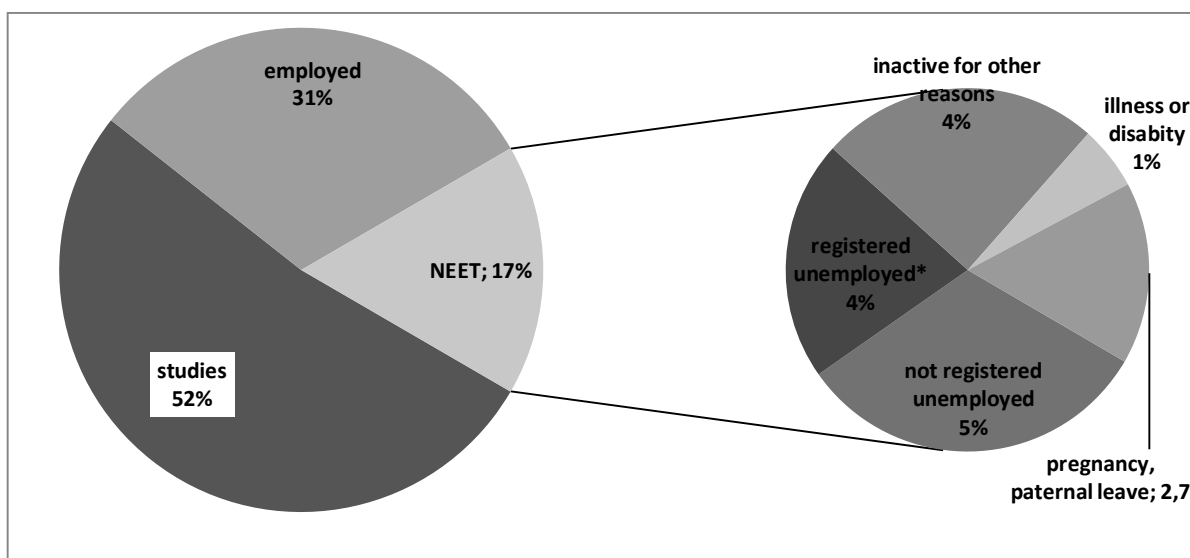
---

<sup>1</sup> Eestis võivad end töötuna registreerida ja hüvitist saada inimesed vanuses 16 aastat kuni pensionieani.



**Joonis 10. Noorte (15-24a) aktiivsus tööturul 2008. aastal, %**

*Allikad:* Eesti Statistikaamet, Eesti Töötukassa, autori arvutused



**Joonis 11. Noorte (15-24a) aktiivsus tööturul 2011. aastal, %**

*Allikad:* Eesti Statistikaamet, Eesti Töötukassa, autori arvutused

### Majanduse tõusu ja languse mõju noorte karjäärile

Eelnevad kirjeldavad andmed andsid ülevaate peamistest noorte tööturunäitajatest. Käesolev peatükk kirjeldab Eesti eri majandustsüklite ajal kooli lõpetanud kohortide sotsiaalseid

positsioone. Eesti tööjõu-uuringu andmete põhjal on koostatud intervjuule eelneva kahe aasta jooksul põhihariduse, keskhariduse ja kõrghariduse omandanud noorte alamvalim. Keskhariduse tasemel on eristatud kutse- ja üldkeskharidusega noored, sest nende haridustee jätkamise tõenäosus ja väljavaated tööturul võivad erineda. Kõrghariduse tasemel on eristatud rakenduskõrghariduse, bakalaureuse- ja magistrikraadiga noored, sest kõrgharidus on muutunud niivõrd valdavaks, et võib eeldada, et noorte tööturuväljavaated erinevad vastavalt kõrghariduse tüübile ja tasemele. Kuna mõned inimesed alustavad tööd juba õpingute ajal või naasevad haridust omandama peale märkimisväärse töökogemuse omandamist, on see alamvalim piiratud nende noortega, kelle töökogemus on alla 5 aasta. Selle aruande varasemates osades on kasutatud tavapärasest šnoorteõ definitsiooni, st vanuserühma 15-24 aastat, kuid kõrgkooli lõpetanud on tihti vanemad. Seega ei võimaldaks inimeste välja jätmise nende vanuse põhjal kõrgkooli lõpetanute karjäärivõimalusi parimal moel kajastada. Seetõttu keskendume pigem värsketele koolilõpetajatele (2 aasta jooksul), keda võib pidada tööturule sisenejateks, kuna neil on alla 5 aastat töökogemust. Suurem osa valimist (99,5%) on noorem kui 30 aastat.

Kõigepealt esitatakse kõik rajad koos, sest need võivad olla üksteisest sõltuvad. Näiteks võib hariduse jätkamine olla seotud töötuse vältimisega, haritumad noored võivad olla töötuse riskile vähem avatud madalama tasemega töökoha vastu võtmise hinnaga jne. Seejärel on töötuse ja hariduse jätkamise tõenäosus esitatud majanduse tõusu ja languse ajal kooli lõpetanute haridustasemete lõikes.

### **Eri haridustasemega koolilõpetajate sotsiaalne seisund majanduse tõusu ja languse ajal**

Hiljuti kooli lõpetanud noorte sotsiaalsest seisundist annab ülevaate joonis 12. Pärast lõpetamist on noortel võimalus otsustada õpinguid jätkata, alustada töötamist või töö otsinguid või tööturul üldse mitte osaleda. Siin vastanduvad kahe hariduskohordi trajektoolid: noored, kes lõpetasid kooli majanduse tõusuaegadel vahemikus 2001-2007, ja noored, kes lõpetasid kooli majanduse langusaegadel vahemikus 2008-2011.

Valdav osa **põhikooli lõputunnistusega** noortest jätkasid haridusteed ja seega üldine pilt oluliselt ei muutu. Mõlema kohordi puhul jätkas ligi 90% noortest peale põhikooli lõpetamist haridusteed. Nende põhikooli lõpetajate võimalused, kes soovivad tööturule siseneda, ei ole head üheski majanduskeskkonnas. Umbes 5-7% lõpetanutest võib pidada tööturul aktiivseteks. Kui neil veab ja neil õnnestub tööd leida, alustavad nad tavaliselt lihtsamate teenindus- ja

müügitöödega. Kuid isegi majanduse tõusuaastatel seisab suur osa põhikooli lõpetanutest silmitsi töötuse riskiga. Majanduslanguse ajal olid pea pool majanduslikult aktiivsetest (kas töötavatest või töötutest) põhikooli lõpetanutest töötud. Samas ei ole töötute osa selles vanusegrupis majanduse languse ajal oluliselt suurenenud. Põhiharidusega inimesed, kes ei osale enam haridussüsteemis, valivad kõige suurema tõenäosusega mitteaktiivsuse; see ei ole mitte ainult rahutukstegev, vaid viitab ka sellele, et varjatud tööpuudus võib olla isegi suurem kui praegune, ainult majanduslikult aktiivsete noorte põhjal koostatud näitaja.

**Kutsehariduskooli lõpetanute** seisundit on majanduse olukord rohkem mõjutanud, sest vaid väike osa neist jätkab haridusteed peale kutsekooli lõpetamist. Samas on märkimisväärne, et nende osa, kes õppimist jätkavad, on veidi tõusnud 11%lt 14%le. Enamus kutsekooli lõpetajatest ó 73% majanduse tõusuaegsest kohordist ja 71% langusaegsest kohordist ó sisenes tööturule või soovis seda teha. Nende võimalused tööd leida olid aga oluliselt erinevad: kui majanduse tõusuaegsest kohordist said töökoha 60%, siis langusaegse kohordi puhul oli see näitaja vaid 43%. Teisisõnu, kui majanduse tõusuaegadel otsis tööd iga kümnes, siis langusaegadel juba iga neljas kutsekooli lõpetaja. Positiivse poole pealt võib välja tuua, et mitteõppivate mitteaktiivsete noorte osakaal ei suurenenud. Seega on vaja aktiivselt tööd otsivate noorte puhul kiiresti rakendada reintegratsioonimeetmeid, et nad ei kaotaks lootust ja motivatsiooni tööle naasta.

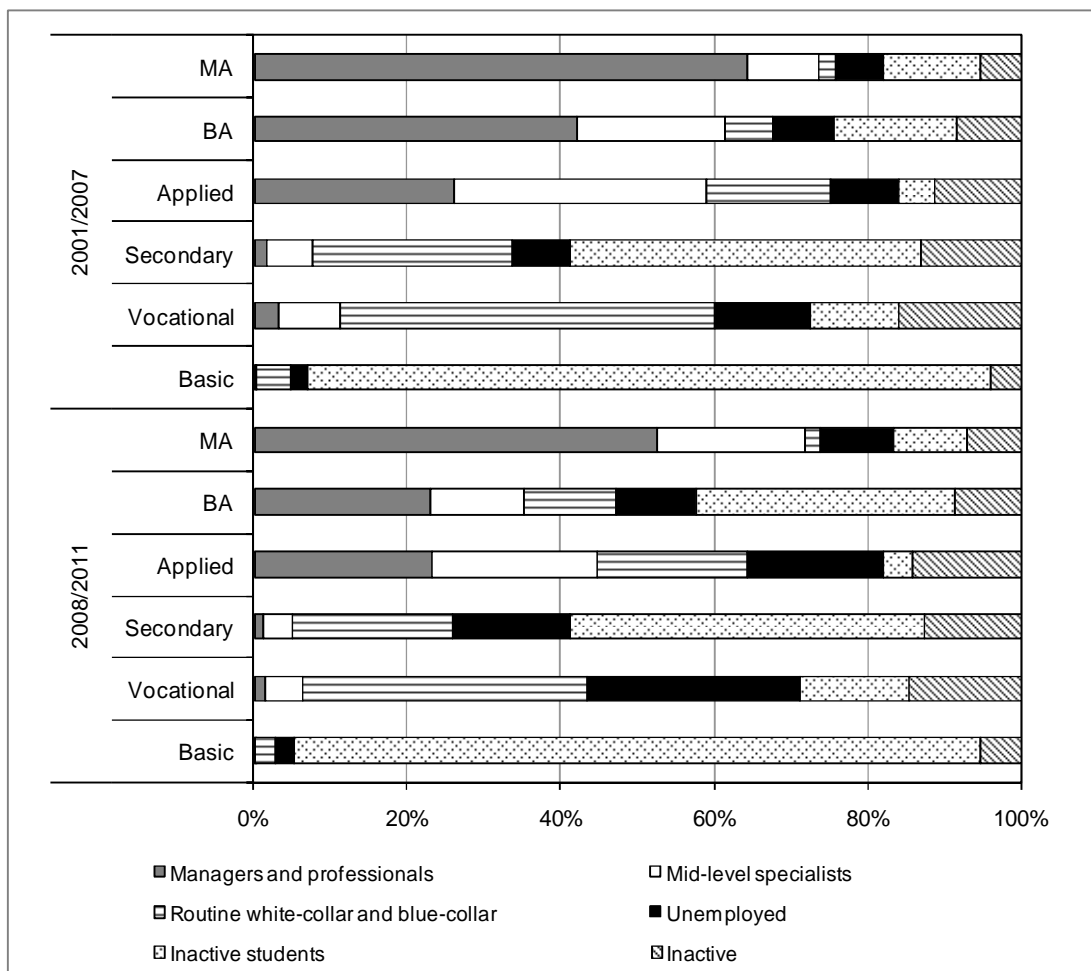
**Gümnaasiumilõpetajate** seisund on aja jooksul vähe muutunud: umbes pool mõlemast kohordist jätkas õpinguid pärast kooli lõpetamist. Need, kes sisenevad tööturule, alustavad tavaliselt lihtsamatest teeninduse ja müügitööga seotud ametikohtadest. Töötute osakaal oli 2008.-2011. aastatel, majanduslangusekohordis kooli lõpetanute hulgas kaks korda kõrgem. Siiski on üllatav, et vaatamata majandusolukorra halvenemisele ei suurenenud kooliteed jätkavate noorte osakaal. Samas on hea märk, et mitteõppivate mitteaktiivsete inimeste osakaal viimases kohordis ei suurenenud.

Järgmiseks analüüsitakse ja võrreldakse omavahel kõrgkooli lõpetanud noori. Kõrghariduse omandanud noorte seas tundub olevat kõige keerulisem **rakenduskõrghariduse** saanud noorte olukord. Nad on sagedamini töötud kui ükskõik millise muu kõrgharidusega noored. Kui 2008.-2011. aasta kohordis oli töötuid ligi viiendik. Mitteaktiivsete noorte osakaal oli mõlemas rakenduskõrghariduse omandanute kohordis väga väike. Seega tundub, et nende noorte võimalused õpinguid jätkata on piiratud. Lisaks ilmneb 2001.-2007. aasta ja 2008.-2011. aasta

kohorte võrreldes, et rakenduskõrghariduse omandanute ametialane positsioon on halvenenud: rakenduskõrgkooli lõpetanud moodustavad viimases kohordis suurima osa lihtsatel ametikohtadel töötajatest ning vaid väike osa neist saavutavad tipp- või keskastme spetsialisti koha.

Võimaluste vähenemine on veelgi ilmsem nende noorte hulgas, kes said **bakalaureuse kraadi**. 2001.-2007. aasta kohordis lõpetanutest said pea pooled juhi või tippspetsialisti ametikoha. Majanduslanguse aegu, 2008.-2011. aastal bakalaureuse kraadi saanutest töötas juhtide või tippspetsialistidena vähem kui veerand, samas kui lihtsamat valgekraede tööd ja sinikraede tööd tegevate noorte osakaal kasvas. Samal ajal lükkavad üha enam bakalaureusekraadi saanutest tööturule sisenemist edasi ja jätkavad õpinguid. Umbes kolmandik viimase kohordi bakalaureustest jätkasid üliõpilastena. Teisisõnu, juhtival või tippspetsialisti töökohal töötamise asemel jätkab üha suurem hulk bakalaureusekraadi omandanutest õpinguid. Võimalik, et seda valikut on mõjutanud nii nõudmised tööturul kui ka bakalaureusekraadi omandanutele avanevad võimalused.

Näib, et **magistrikraadiga** noored saavad kõige sagedamini juhtivaid ja tippspetsialistide ametikohti. Samas ilmneb 2001.-2007. aasta ja 2008.-2011. aasta kohordi võrdlusel, et tippkohtadel töötavate noorte osakaal on vähenenud kesktaseme spetsialistide kasuks. On märkimisväärne, et magistrikraadi omandanute töötuse risk ega madalama taseme töökohtade vastu võtmise sagedus ei suurenenud. Seega ennetas magistrikraadi omandamine viimase majanduslanguse ajal edukalt töötuse ja madalakvalifikatsiooniga ametikohtade riski. Samas peavad magistrikraadiga lõpetanud üha sagedamini vastu võtma keskastme spetsialistide ametikohti. Juhtide ja tippspetsialistide osakaal oli majandustõusu ajal lõpetanute hulgas märgatavalt kõrgem kui majanduslanguse ajal. Teisest küljest on aga märkimisväärne, et viimases kohordis magistrikraadi omandanud on peamiselt läbinud 3-aastased bakalaureuseõpingud, sellal kui suurem osa varasemates kohortides magistrikraadi omandanutest olid läbinud 4-aastased bakalaureusekraadi õpingud. Seega võivad tulemused viidata sellele, et magistrikraadi tunnetatud väärtus 3+2 süsteemis on väiksem kui 4+2 süsteemis.



## Joonis 12. Eri hariduskohortide ja hariduse tüübiga noorte sotsiaalne positsioon

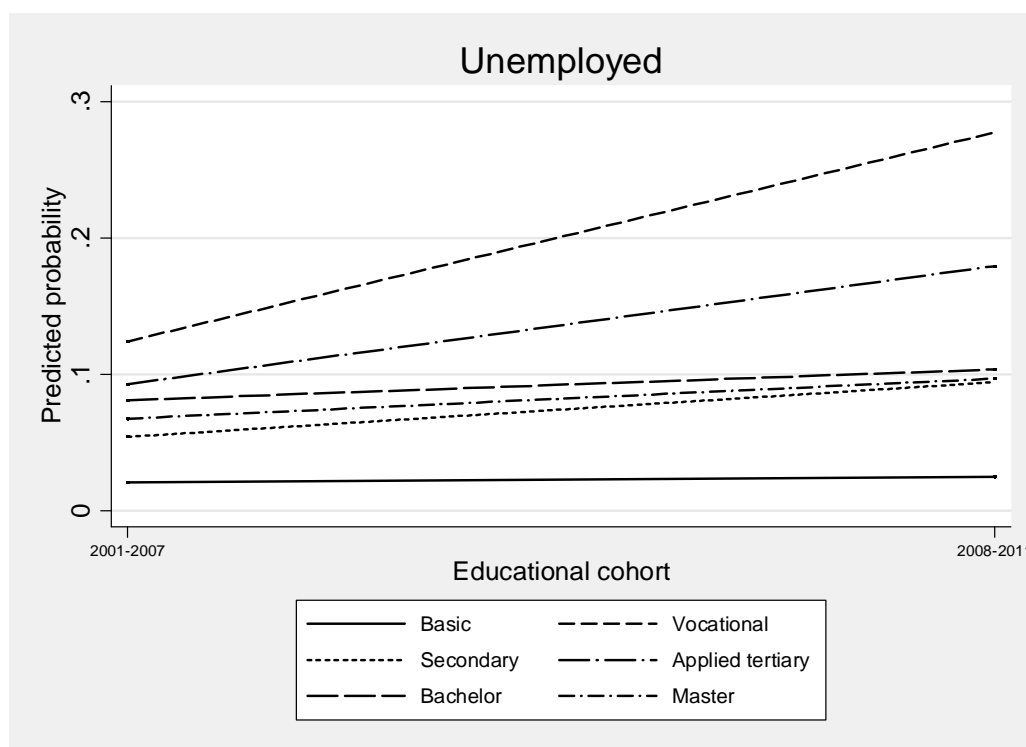
Allikas: autori arvutused Tööjõu-uuringute põhjal

Noorte tööpuuduse määr haridustaseme lõikes, mida kujutab joonis 7, näitab nende tööturule sisenenud noorte marginaliseerumist. On ilmne, et töötuse risk jaotub vastavalt haridusele. Kõrgemini haritud noored on töö leidmisel edukamad. Järgnevalt esitame töötuse ennustatud tõenäosus teiste võimaluste (sh mitteaktiivsuse) taustal.

Nagu näitab joonis 12, suurenes töötuse tõenäosus kõige rohkem kutsehariduse ja rakenduskõrgharidusega noorte puhul. See viitab tõsiasjale, et vaatamata Eesti kutsehariduse ümberkorraldustele on nende noorte tööturupositsioon majanduslanguse ajal vägagi haavatav. Sama kehtib ka rakenduskõrgharidusega inimeste kohta. On aga üllatav, et teiste haridusgruppide töötuse tõenäosus ei ole tervikuna (vaadeldes ka neid, kes jätkasid oma haridusteed järgmisel

tasemel) märgatavalt suurenenud. See selgitab põhihariduse või üldkeskharidusega noorte madalat tõenäosust töötuks jääda: enamus neist jätkab õpinguid ja vaid väike osa lahku haridussüsteemist. Samas näitab see ka, et bakalaureuse- ja eriti magistrikaadiga omandanud noored on märgatavalt paremini kaitstud töötuse eest kui rakenduskõrghariduse omandanud noored.

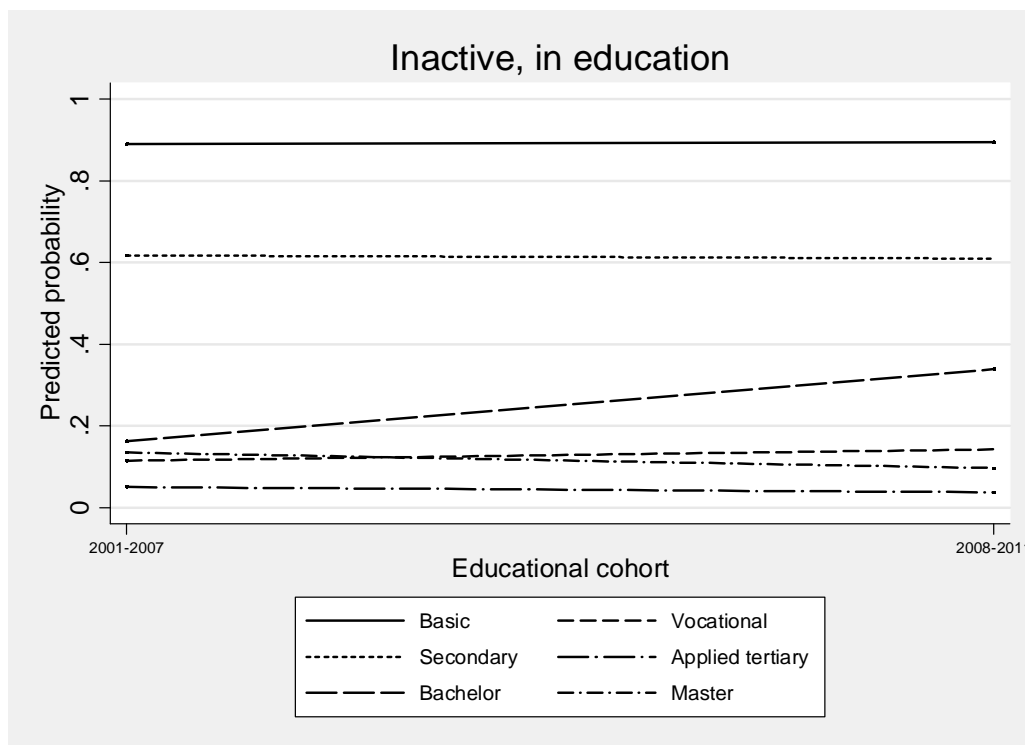
Testimaks, kas majanduslanguse ajal jätkab suurem hulk noori haridusteed vältimaks kehvi töö leidmise võimalusi, võib vaadelda joonist 14. Üllatuslikult ei suurene Eestis majanduslanguse ajal haridusteed jätkavate inimeste hulk. Vaatamata Bologna protsessile ja mitmete magistritasemel programmide avamisele viimase aastakümne jooksul ei ole kutse- ja rakenduskõrgkoolide lõpetanute tõenäosus haridusteed jätkata kasvanud. Erandiks on bakalaureusekraadi omandanute puhul on haridustee jätkamise tõenäosus märgatavalt suurenenud. See on ka ainus grupp, mille puhul võib eeldada, et osa nende võimalikust töötusest on lahenenud hariduse jätkamisena.



**Joonis 13. Töötuse ennustatud tõenäosus hariduskohordi ja hariduse tüübi lõikes** (multinoomne regressioonanalüüs, teised sõltumatud muutujad on fikseeritud keskmisel tasemel, mudel sisaldab koosmõju hariduse ja kohordi vahel)

*Allikas:* autori arvutused Tööjõu-uuringute põhjal





**Joonis 14. Õpingutest tingitud mitteaktiivsuse tõenäosus hariduskohordi ja haridustüübi** (multinoomne regressioonanalüüs, teised sõltumatud muutujad on fikseeritud keskmisel tasemel, mudel sisaldab koosmõju hariduse ja kohordi vahel)

*Allikas:* autori arvutused Tööjõu-uuringute põhjal

## Mida teha noorte tööpuuduse vähendamiseks?

On alust karta, et kadunud põlvkond võib olla praeguse üleilmse kriisi üks võimalikest päranditest (International Labour Organization, 2010). Noorte inimeste ebasoodne olukord, tõrjutus ja alahõivatus tööturul võib kaasa tuua kestvaid kulusid majandusele, ühiskonnale, inimestele endile ja nende peredele. See on vägagi tõsi Eesti puhul, kus noorte tööpuudus on majanduskriisi ajal Euroopa keskmisega võrreldes eriti silmatorkavalt kasvanud. Eri haridustasemega noored seisavad silmitsi erineva töötuse riskiga. Kõrgelt haritud noortel on lihtsam tööturule siseneda ja tööd leida, kuid madalama haridustasemega, eriti põhiharidusega, aga ka kutseharidusega noorte tööturualase edu võimalus on märgatavalt väiksem, kui nad haridussüsteemist lahkuvad.

Kuna kutseharidus ei suuda pakkuda piisavat kaitset tööpuuduse eest, võib see tähendada, et seal õpetatavad erialad ei vasta Eesti majanduse vajadustele. Soopõhine hariduse polariseerumine on viinud olukorrani, kus noorte naiste osakaal kõrgemas hariduses ületab oluliselt meeste vastava näitaja, samas kui madalamatel haridustasemetel on meeste ülekaal. Kuna lihttööliste, käsitööliste ja nende seotud ametialade töökohad olid esimesed, mis majanduskriisis kaotati, on noorte meeste tööpuudus kõrgem kui noorte naiste oma.

Üldise tööpuuduse vähendamiseks ja Eestist mujale tööd otsivate noorte inimeste hulga vähendamiseks on esmatähtis lahendada noorte ees seisvad probleemid. Samuti on väga oluline arvestada sirgivate põlvkondade suuruse ja Eesti rahvastiku pideva vananemise pikaajalise mõjuga. Sellal kui 2008. aastal oli meil 203,5 tuhat 15-24. aastast, siis 2012. aastal tervelt 30 tuhande vähem: 171,7 tuhat noort. Noorte põlvkonna vähenemise tõttu suureneb pinge ka pensioniealiste ja töötava elanikkonna vahel. Kui hetkel on üks üle 65aastane inimene iga nelja tööealisele 65 vanuses 15-64 aastat 6 inimese kohta, on see suhtarv 2020. aastaks juba 3:1 (Kask, 2009). Selliste rahvastikutrendide tõttu on eriti oluline, et ükski noor kaduma ei läheks ja oleks lõimitud kas haridussüsteemi ja/või tööturule, et pakkuda neile võimalus ennast Eestis teostada.

Võimalikke noorte tööpuuduse leevendamise meetmeid analüüsima asudes tuleb kõigepealt leida vastus küsimusele, **kuidas jõuda sihtgrupini**. Eestis lõpeb koolikohustus, kui noor saab 17 aastaseks või lõpetab põhikooli. Seega ei eksisteeri NEET noortele suunatud seiresüsteemi. Samas näitab tööpuuduse statistika selgelt, et põhiharidusega noored ei ole valmis tööturule sisenema. Kui neil ei õnnestu oma haridusteed jätkata, tõrjutakse nad tõenäoliselt kõrvale 6 neil

on väga suur risk töötuks jääda või leida väga ebakindel töökoht vms. Lisaks sellele pöörduv tööbüroosse ainult umbes 40% kõikidest töötutest noortest (nende haridustaseme kohta teave Töötukassa kodulehel puudub). Seega on isegi need noored, kellel on selge motivatsioon tööturule siseneda, vastavate institutsioonidega halvasti seotud. NEET seisundis oldud aeg võib kaasa tuua terve hulga negatiivseid mõjusid, näiteks eraldatuse, ebakindla ja alamakstud töö, kuritegevuse ja vaimsed ning füüsilised terviseprobleemid. Kõik taolised tulemid on seotud kuluga; seetõttu ei ole NEET ainuüksi üksikisiku probleem, vaid ka kogukonna ja terve majanduse probleem. Eurofondi arvutuste kohaselt on NEET grupiga seotud aastane kulu Eestis 1,5% SKPst, sellal kui EL21 keskmine on 1,1% (Eurofund, 2011). **Haridussüsteemis ja tööturul mitte osalevate NEET noorte jälgimiseks ning nende ühiskonnast eraldumise vältimiseks peaks looma vastava seiresüsteemi noortele vanuses 16-18 (või 24) aastat.** See võimaldaks riigil omada ülevaadet ja pakkuda antud sihtrühmale toetusmeetmeid haridus- ja/või tööellu lõimimiseks. Hetkel saavad põhikooli lõpetanud või koolikohustusest vanemad noored riigipoolset tuge vaid ise aktiivsed olles. Samas on iga škaotatudõ noor on riigile väga kulukas, siis oleks mõttekas riigil välja töötada võimalusi, kuidas ka ise aktiivselt toetust pakkuda.

**Millised meetmed võiksid olla kasulikud noorte olukorra parandamiseks?** Nagu eelnevalt kirjeldatud, on enneaegse koolist lahkumise vähendamine olnud poliitikakujundajate jaoks viimastel aastatel oluliseks teemaks ning olukord on märgatavalt paranenud: vastav näitaja on langenud 13,9%lt 2009. aastal 10,8%le 2011. aastal. Kuidas enneaegselt koolist lahkujate osa veelgi vähendada? Üks kitsaskoht on peidus veelgi varasemas eas: kooliks piisavas ettevalmistuses. **Eesti koolisüsteemi üks kitsaskoht on ebahühtlane algkooliks ettevalmistus.** Erinevalt mõnest teisest riigist on lastel koolis raskusi, kui nad ei oska kooli minnes lugeda, sest õppematerjal nõuab juba esimese poolaasta jooksul palju lugemist. Eestis toimib eelkoolina lasteaed, kus valmistatakse lapsi kooliks ette. Projekti Elu5X 15 maakondlikul seminaril osalenud maakondlike haridusvaldkonnas töötavate inimeste poolt toodi korduvalt välja, et eriti majanduslike raskustega pered ja eriti maakonna keskusest kaugemal elavad pered ei saada oma lapsi lasteaeda, sest sellega seotud kulud on nende sissetulekuga võrreldes suured (vt. ka [www.elu5x.ee](http://www.elu5x.ee)). Kuigi statistiline ülevaade puudub, kui palju lapsi ei panda majanduslikel põhjustel lasteaeda, on see kahtlemata probleemkoht, mis vajaks tähelepanu. Viimasel ajal on tõusnud haridustöötajate sõnul päevakorda uus probleem ó vähemkindlustatud pered panevad oma lapsed varem kooli, kuna seal ei ole vaja maksta ei kohamaksu ja ka söök on tasuta (Uutsalu,

2012). Piisava ettevalmistuseta kooliteele asumine on lapsele kahtlemata suur koorem, mis võib juba algusest peale tekitada kooliraskuseid. Seega oleks vaja tagada, et ükski laps ei jääks majanduslikel põhjustel lasteaiast eemale. **Madala sissetulekuga peredele on vajalik luua lasteaiakuulusid kattev sotsiaaltoetus, et kõigil oleks ligipääs lasteaeda, mis on Eestis ka eelkooli rollis.** Niisiis tuleks läbi mõelda, kuidas kooli jõuaksid kooliteeks intellektuaalselt ja sotsiaalselt küpsed lapsed. Veel üks lisavõimalus on sisse viia kooliks valmisoleku vestlused lastega ja neile, kes ei ole veel kooliküpsed, anda võimalus üheks lisaaastaks eelkooli ehk lasteaias, et nad oleksid kooliks paremini ette valmistatud. Kuigi see on väga pikaajaline meede, mõjutaks see tervet elu ja tegeleks enneaegse koolist lahkumise põhjustega eos. Ka OECD rahvusvahelised uurimused on näidanud, et vahendite investeerimine on kõige tõhusam moodus ebavõrdsuse vähendamiseks varases lapsepõlves.

Teine meetmete pakett peaks olema suunatud **haridustee pikendamisele vähemalt keskhariduse tasemele** ja noortele kvalifikatsiooni omandamiseks mõeldud vahenditele. Nagu statistika näitab, ei ole põhiharidus tööturul konkureerimiseks piisav. Madala haridustasemega noored on Eestis veelgi enam tõrjutud kui Euroopa Liidus tervikuna. Seetõttu vajavad noored tähelepanu ka pärast põhihariduskooli tunnistuse saamist. Kõige sagedamini rakendatav meede selles valdkonnas on teiste EL riikide näitel olnud **koolikohustuse ea tõstmine 18 aastale**. Igal juhul peaks **kõikidele põhikooli lõpetanud õpilastele olema tagatud koht keskharidust pakkuvas haridusasutuses**. Näiteks vaatamata demograafilisele langusele täitusid 2009. aasta sügisel Pärnumaal nii üldkeskharidust pakkuvad koolid kui ka kutseõppeasutused, kuna nii mitmedki kasutasid majandusliku kriisiaega koolipinki tagasipöördumiseks. Pärnu maakonna õppenõustamiskeskuse andmetel ei suutnud kohalik kutsehariduskeskus ja gümnaasiumid mahutada 137 samal aastal põhikooli lõpetanud noort. Nõustamiskeskuse töötajad väitsid, et nende käed jäid lühikeseks ó kui koolides kohti ei ole, siis on neil raske midagi soovitada. Kui ka perepoolsed võimalused oma last toetada puuduvad, ei ole võimalik ka kodukohast kaugemale õppima asuda. Majanduslanguse tingimustes on nende noorte tööturuvõimalused praktiliselt olematud (Unt, 2009).

Igal juhul on oluline võimaldada noortel inimestel, eriti neil, kelle haridustase on madalam, majanduslanguse ajal õppimist jätkata. On selge, et need **noored inimesed vajavad toimivat majutus-, ja sotsiaaltoetuste süsteemi formaalhariduse omandamiseks**, kuna mitte kõik

vanemad ei ole võimelised oma lapsi toetama. See investering on oluline nii lühemas kui ka pikemas perspektiivis. See vähendab otseselt noorte tööpuudust ja pakub noortele mõtestatud tegevust.

Lõpuks vajab rõhutamist ka **noortele suunatud poliitikameetmete koordineerimise vajadus Sotsiaalministeeriumi (töötukassa) ning Haridus- ja Teadusministeeriumi (haridussüsteemi) vahel**. Praegusel hetkel pööratakse suurt tähelepanu tööturule sisenemist soodustavatele lühiajalistele meetmetele. Samas on selge vajadus enamate meetmete järele, sealhulgas haridus- ja koolitusmeetmete järele. Kuigi haridus ei ole imerohi, võib öelda, et lisaks teatud teadmiste ja oskustele soodustab haridus ka inimeste paindlikkust. Üldiselt on pikemat aega haridusteed käinud inimesed paremini võimelised vajadusel ümberõpet läbima, et majanduse muutustega kohaneda.

Kõige viimase momendina sooviksin välja tuua, et noortele või laiemalt töötuse vastu võitlemise meetmed vajavad hindamist, et oleks võimalus vahendeid efektiivselt kasutada. Juba planeerimise faasis tuleb ka antud meetme tõhususe hindamine läbi mõelda. Hetkel on käimasolevate programmide evalveerimine olnud pigem erand kui reegel, piirdudes peamiselt rahastaja (Euroopa Sotsiaalfondi) poolse survega. Ometi on selliste praeguste ja tulevaste algatuste mõju hindamine ülioluline, eriti kokkuhoidu nõudvatel aegadel, mil olemasolevate vahendite kasutamise tõhusus on esmatähtis.

## LISA 1: KOKKUVÕTLIK TABEL

### Eesti tööturu olukord

- Eesti on väike ja avatud majandus, mis sõltub suuresti välistest teguritest. Tööturu olukord on väga sõltuv majandusolukorrast. 2000.—2007. a oli üks kiiremini kasvavatest majandustest ELis, kusjuures SKP reaalkasv oli 8% aastas. Ka majanduse langus oli üks suuremaid, -14% 2009. a. Majandus on pärast üleilmset finantskriisi kiirest taastumas: 2011. a SKP kasv oli juba 8%.
- Eestis oli 2011. a 180 tuhat noort vanuses 15-24; enamus neist (52%) käis koolis.
- Noorte tööpuuduse määr tipnes 2010. a, mil 33% majanduslikult aktiivsetest noortest olid töötud, sellal kui EL keskmine oli 21%.
- Noorte tööpuuduse määr vähenes järsult 2011. a, jõudes 22%le, mis on EL keskmise (21%) lähedal.
- Noorte tööpuuduse suhe, osa kõikidest 15-24aastastest, oli 2011. a 9%, EL keskmisega samal tasemel.
- Tööturul, koolis või väljaõppel mitteosalevate noorte (NEET) osa vastavast vanusegrupist oli 2011. a 16% (ELis 14%).
- Eurofond on arvutanud, et NEET grupi iga-aastased kulud on Eestis 1,5% (EL21 keskmine 1,1%).

### Haavatavad grupid ja trendid noorte hulgas

- Inimesed, kel on vähem kui keskharidus, on selgelt kõige enam tõrjutud. Töötuse määr oli põhihariduse või vähemaga noorte hulgas 2011. a Eestis 30% ja ELis 28%.
- Inimesed, kes lõpetasid kooli 2008.-2011. a majanduslanguse ajal, ei jätkanud haridusteed suurema tõenäosusega kui need, kes lõpetasid 2001.-2007. a majandustõusu ajal. Ainukesed erandid olid bakalaureusekraadi omandanud inimesed.
- Majanduse tõusuajaga võrreldes on majanduslanguse ajal märgatav allapoole suunatud asendamine noorte ühiskondlikus seisundis. Noored alustavad tööted järjest madalamatelt positsioonidelt.
- Tundub, et ainult magistrikraadil on tööturul selgelt eristatav väärtus: selle kraadi omandanud noorte töötus ja töökoha ebakindlus ei ole suurenenud.

### Noorte töötuse vähendamisele suunatud meetmed

- Kindlustada madala sissetulekutega peredele sotsiaaltoetus lasteaiakulude katmiseks, et vähendada erinevusi kooli astumise hetkel.
- Seiresüsteem või kohustuslik kooliiga vähemalt 18aastaseks saamiseni.

- **Tagada keskhariduse tasemel koolikoht kõikidele põhikooli lõpetanutele. Töötada välja toimiv majutus-, õppetoetus- ja sotsiaaltoetussüsteem ebasoodsas olukorras olevatele noortele.**
- **Noortepoliitika meetmete koordineerimine Sotsiaalministeeriumi (töötukassa) ning Haridus- ja Teadusministeeriumi (haridussüsteemi) vahel.**
- **Süstemaatiline hariduse- ja tööturumeetmete hindamine võimaldamaks välja arendada võimalikult olukorrale vastavat ja efektiivset toetusmeetmete komplekti.**

# Kasutatud kirjandus

1. Anspal, S., Järve, J., Jääts, K., Kallaste, E., Maar, K., Mägi, A., Toots, A. 2012. Programmi "Kvalifitseeritud töajõu pakkumise suurendamine 2007-2013" teenuste hindamine. CentAR & InterAct.
2. Bell, D.N., Blanchflower, D.G., 2010. Youth Unemployment: Déjà Vu?, IZA Discussion Paper Series, Bonn.
3. Brixiova, Z., 2009. Labour Market Flexibility in Estonia: What more Can be Done?, in: Department, O.E. (Ed.), OECD Working Papers. OECD Publishing.
4. Brixiova, Z., Vartia, L., Wörgötter, A., 2010. Capital flows and the boom-bust cycle: The case of Estonia. *economic Systems* 34, 55-72.
5. Cazes, S., Verick, S., 2010. What role for labour market policies and institutions in development? Enhancing security in developing countries and emerging economies, Employment Sector, Employment Working Paper International Labour Office, Geneva.
6. Commission, E., 2010. Employment in Europe 2010, Social Europe.
7. Commission, E., 2011. Youth Opportunities Initiative in: COM (Ed.), Brussels.
8. Gangl, M., 2003. Explaining Change in Early Career Outcomes: Labour Market Conditions, Educational Expansion, and Youth Cohort Sizes, in: Müller, W., Gangl, M. (Eds.), *Transition from Education to Work in Europe*. Oxford University Press, New York, pp. 251-276.
9. Kask, U., 2009. Rahvastiku areng ja jätkusuutlikkus, Ettekanne Koostöö Kogu konverents 20.11.2009. Statistikaamet, Tallinn.
10. Lauristin, M., 2003. Social Contradictions Shadowing Estonia's "Success Story".
11. Leetma, R., Nurmela, K. 2010. EEO Review: Youth Employment Measures 2010. European Employment Observatory.
12. Nurmela, K., Leetma, R. 2010. Young people entering labour market in Estonia. Praxis.
13. Rei, T., 2009. From Crisis to Crisis or Estonia Now and 10 Years Ago. *Eesti Statistika Kvartalikirj* 2, 18-22.
14. Reinhold, M. and Vaher, K. 2011. Kutsehariduse valdkonna statistika põhinäitajad 2010/11. õppeaastal. Haridus- ja Teadusministeerium.
15. Saar, E., 2008. Expansion of higher education and opportunities in the labour market, in: Heidmets, M. (Ed.), *Estonian Human development Report 2007*. Eesti Koostöö Kogu Tallinn, pp. 20 - 27.



16. Turk, P. and Nurmela, K. 2012. Estonia: ERM Comparative Analytical Report on Recent Policy Developments related to those Not in Employment, Education and Training (NEET). <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn1109042s/ee1109049q.htm> (accessed 15.06.2012)
17. Tõnisson, E., 2011. Kõrghariduse valdkonna statistiline ülevaade 2011. HTM, Tartu.
18. Unt, Marge (2009). *Noorte eneseteostus ja positsioon tööturul*. Lauristin, Marju (Eds.). *Inimarengu aruanne* (92 - 95).AS Eesti Ajalehed.
19. Unt, M., 2011. Youth Entry into the Labour Market and Early Career Outcomes, in: Saar, E. (Ed.), *TOWARDS A NORMAL STRATIFICATION ORDER Actual and Perceived Social Stratification in Post-Socialist Estonia*. P. Lang pp. 111 - 142.
20. Uutsalu, K. 2012. 3. Esimesse klassi määramise tingimused ja kord Pärnu linnas. Katrin Uutsalu, Pärnu linnavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna haridusnõuniku avalik loeng, 22.11.2012.
21. Viilmann, N. and Soosaar, O. 2012. Tööturu ülevaade. 1/2012. Eesti Pank.